

El impacto social de la globalización

Blanca Munster Infante

Breve balance de la situación social mundial

El actual cambio tecnológico, combinado con los efectos de las políticas de ajuste y la creciente inestabilidad económica que provoca el proceso de globalización, ha generado importantes cambios en el interior de los países. La presión de la competencia mundial ha hecho que los países adopten políticas económicas que prioricen el equilibrio de los grandes agregados macroeconómicos, lo cual ha implicado severos ajustes en las economías, con un creciente deterioro de la situación social a escala mundial.

La relación entre el proceso de globalización, las reformas estructurales y la situación social ha sido objeto de intenso debate entre las diferentes corrientes del pensamiento económico. En esta discusión se destacan tres posiciones predominantes: una visión optimista, una pesimista y un grupo de autores que asumen una posición intermedia.

Los optimistas de la globalización señalan que al caer las barreras comerciales e introducirse reformas estructurales, se estimularía un crecimiento económico apoyado en el uso intensivo de mano de obra, de tal manera que la expansión del comercio incrementaría el ingreso percibido por el factor de producción más abundante de un país. Por lo tanto, los países que experimenten un crecimiento más acelerado, lograrían una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad.

La visión pesimista, en la que se destaca el informe presentado por el Grupo de Lisboa, señala que el proceso de globalización ha convertido la competitividad internacional en el objetivo central de las políticas nacionales, "ha dejado de ser un medio para convertirse en un fin en sí misma. La competencia --y la competitividad que resulta de ella-- se ha erigido en categoría de credo universal y en ideología dominante" (Grupo de Lisboa 1998). Esto ha implicado un serio deterioro en el contrato social que caracterizo al llamado "Estado benefactor" (empleo seguro, salario mínimo, protección social).

En cambio, las posiciones intermedias señalan que se necesitan instituciones fuertes para que los beneficios y las oportunidades que ofrece la globalización se reviertan en un mayor crecimiento económico y en logros en materia de equidad. Según el Banco Mundial, las instituciones de política creíbles muestran una fuerte relación con una mayor inversión y un crecimiento más rápido. Otro autor, Dani Rodrik (1997), proporciona evidencias de que los países que cuentan con instituciones fuertes para manejar los conflictos sociales presentan una menor probabilidad de sufrir colapsos del producto después de un gran *shock* externo, por lo que los países deben consolidar sus instituciones, no solo para los manejos macroeconómicos, sino también para lograr mayor equidad.

Sin embargo, la situación social a nivel mundial muestra que las expectativas en torno a que la globalización brindaría beneficios a la mayoría de los países han sido frustrantes. No se ha producido el esperado crecimiento económico y este no se ha revertido en una mejoría de los principales indicadores sociales (empleo, distribución del ingreso, pobreza, acceso a los servicios sociales).

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la primera conferencia que trató cuestiones del desarrollo social, se fijaron metas para reducir la pobreza, el desempleo y lograr una mayor integración social, pero la cruda realidad que nos muestra el actual escenario social refleja la imposibilidad del sistema para solucionar los agudos problemas sociales que golpean a la mayoría de la población mundial.

Si tenemos en cuenta, en primer lugar, la situación del empleo a escala mundial, según cálculos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), antes de la crisis de Asia oriental había en el mundo unos 140 millones de desempleados y, a fines de 1998, la cifra se elevó a 150 millones. Además, entre 25 % y 30 % de la fuerza de trabajo de todo el mundo está subempleada, puesto que estos trabajadores no pueden trabajar a tiempo completo o están recibiendo una remuneración por debajo del salario mínimo vital.

En estos momentos, el desempleo se ha convertido en un fenómeno estructural y crónico y, aun en situaciones de crecimiento económico, el ritmo de creación de empleos es inferior al crecimiento de la población económicamente activa. Por lo que resulta preocupante la exclusión social que se deriva de lo limitado de las oportunidades de empleo para los jóvenes y las personas de edad, los trabajadores menos calificados, las minorías étnicas y las personas con discapacidades, situación que se presenta aun más grave para las mujeres en todas esas categorías.

Según la OIT, unos 60 millones de adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años de edad --11 millones de ellos en los países de la OCDE--, están buscando trabajo y no consiguen encontrarlo. Se calcula que en los países subdesarrollados las tasas de desempleo juvenil urbano rebasan, a menudo, el 30 %.

A su vez, los sistemas de bienestar social que protegen a los trabajadores están en decadencia. De los 27 millones de trabajadores en las 845 zonas francas del mundo, en que se producen productos para la exportación, no se permite a muchos pertenecer a los sindicatos.

En América Latina, el empleo generado en el decenio de los 90 correspondió, en su mayor parte, al sector informal. El número de personas ocupadas en los sectores informales o de baja productividad alcanzó, en 1999, cerca de 50 % de la fuerza de trabajo en las zonas urbanas y porcentajes aun más elevados en las zonas rurales. Además, el desempleo se elevó 8,7 % en 1999, la tasa más alta del decenio.

En las áreas urbanas de la región se estima que unos 18 millones de personas están sin trabajo. A su vez, la tasa de desempleo entre los hombres aumentó más que la de las mujeres, al pasar de 7,2 %, en la primera mitad de 1998, a 8,2 % en el primer semestre de 1999. El desempleo entre las mujeres se elevó 10,2 % comparado con 9,5 % en el mismo periodo.

El aumento de la flexibilidad en los mercados de trabajo acentuó la precariedad e inestabilidad de los empleos y, a esto, se sumó la disminución del acceso a la seguridad social. En la mayoría de los países de la región, más de la mitad de los adultos mayores no tiene pensión de vejez.

La OIT señala que el salario real en el sector industrial de América Latina y el Caribe cayó 0,9 % en el primer semestre de 1999 frente a igual periodo, un año antes. También es considerable la ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados, que se ha acrecentado entre 18 % y 24 %, como

promedio, para la región. Al mismo tiempo, se ha producido la declinación del porcentaje de asalariados urbanos formalmente afiliados a algún sistema de seguridad social. Entre 1990 y 1998, esta cifra disminuyó de 67 % a 62 %.

En África, el aumento del empleo ha quedado por debajo del incremento de la población económicamente activa. En este sentido, la OIT señala que, con un crecimiento de la población activa de casi 3% y una creación insuficiente de puestos de trabajo en el sector formal, la mayoría de los empleos se crearon en el sector informal y en la agricultura de poca productividad.

El problema del empleo seguirá siendo muy presionante debido al ritmo acelerado de la emigración del campo a las ciudades y por el hecho de que se pronostica un crecimiento anual de la población económicamente activa de 2,9 % entre 1997 y el 2010, lo cual supone la incorporación de 8,7 millones de personas al mercado de trabajo cada año, para los cuales no hay seguridad de empleo.

El informe de la OIT señala que en Asia existe más desempleo y pobreza que en ninguna otra región del mundo y le corresponden casi dos tercios del total mundial estimado de 1 300 millones de pobres, sobre todo, en Asia meridional. En este informe se añade que las condiciones del mercado de trabajo en esta región pueden deteriorarse aun más si el entorno económico externo se torna hostil.

Los sistemas de seguridad y de bienestar social de Asia poco pudieron hacer para proteger a la población del drástico empeoramiento de las condiciones de vida, ya que, prácticamente, en ninguno de los países afectados por la crisis existe seguro de desempleo, por lo que los desempleados quedaron sin opciones para subsistir.

Otro asunto que se debe señalar es la situación del empleo infantil. Según estimaciones de la OIT, existen cerca de 250 millones de niños menores de 15 años trabajando en los países subdesarrollados; muchos de ellos en labores peligrosas y donde sus derechos básicos, su salud e incluso su vida se encuentran amenazados.

El incremento del desempleo y la precariedad del empleo, junto con el deterioro de los salarios reales, no han permitido el cumplimiento del compromiso número dos de promover el objetivo de pleno empleo como prioridad básica a de las políticas. A su vez, la situación del empleo y los salarios ha tenido un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso a escala mundial.

Según datos de las Naciones Unidas, en 1960, el 20% de la población mundial que vivía en los países más ricos tenía 30 veces el ingreso del 20 % más pobre; en 1997,

esta relación era 74 veces superior. El patrimonio de las 200 personas más ricas del mundo aumento de 440 000 millones de dólares a más de un millón de millones de dólares, solo entre 1994 y 1998. Además, en el periodo antes mencionado, el patrimonio de las tres personas más ricas del mundo era superior al PNB combinado de los 49 países considerados menos adelantados.

Las naciones de Europa oriental y la CEI han experimentado los mayores aumentos en la desigualdad del ingreso, siendo el caso de Rusia el más significativo. Los países de la OCDE también han registrado grandes aumentos de la desigualdad después de los años 80, especialmente, los Estados Unidos, el Reino Unido y Suecia.

En el *Informe sobre desarrollo humano* 1999 del PNUD, se señala que la parte del ingreso mundial correspondiente a los países subdesarrollados ha disminuido de casi 56 % en 1850, hasta apenas 12 % en 1960 y 15 % en años más recientes.

Al interior de los países subdesarrollados, la diferencia en la participación en el ingreso global entre el 20% más rico (recibe 6 195 dólares *per capita* como promedio anual) y el 20 % más pobre (768 dólares) es de 8 veces, pero en América Latina, región que clasifica en el primer lugar mundial en la injusta distribución de la riqueza, esta diferencia es de 19 veces. En esta región, el 20 % más rico de los latinoamericanos se apropia de 17 380 dólares como promedio anual *per capita* y el 20 % más pobre solo tiene acceso a 933 dólares *per capita*.

En un entorno económico internacional marcado por el impacto de las políticas de ajuste, el creciente desempleo y la desigual distribución de los ingresos, se ha producido un severo retroceso en las metas para erradicar la pobreza a nivel mundial.

Mientras la globalización ha avanzado en el campo científico-técnico hasta niveles inimaginables, en el Tercer Mundo hay 1 300 millones de pobres, es decir, uno de cada tres habitantes vive en la pobreza. El Banco Mundial, en el último informe sobre la pobreza, pronostica que podría haber 1 500 millones de personas en la más abatida pobreza en el umbral del nuevo milenio.

Por regiones, la pobreza se hace sentir de manera muy dramática en Asia meridional y en África. Según los pronósticos del Banco Mundial, después de la crisis en los países de Asia oriental, se han incrementado considerablemente los niveles de pobreza.

En África, la pobreza sigue causando una gran inquietud. En el citado *Informe sobre desarrollo humano* 1999, se muestra como un grupo importante de países de la región ha superado el 50 % del Índice de Pobreza

Humana (IPH); esto refleja que la pobreza esta afectando, por 10 menos, a la mitad de la población africana.

En el caso de América Latina, según refleja el último informe de la CEPAL, el número de pobres, en 1999, alcanza 224 millones de personas y 90 millones la cantidad de indigentes.

En América Latina, la situación de la infancia es alarmante: 52 % de los pobres son niños y adolescentes; cerca de 39 millones tienen entre cero y cinco años de edad, y 43 millones entre seis y 12 años. Esto lleva a preguntarse si la región podrá cumplir la meta de reducir la pobreza en 50 % para el 2015, como se acordó en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

Más de la cuarta parte de los 4 500 millones de personas que viven en los países subdesarrollados no cuentan con algunas de las opciones básicas de la vida: la supervivencia después de los 40 años, el acceso a los conocimientos y servicios sociales mínimos. Esta situación provoca que no se cumplan los compromisos del uno al cinco y el nueve, que pretendían erradicar la pobreza absoluta, acelerar el desarrollo de África y de los países menos adelantados, y lograr el acceso universal y equitativo a la educación y la atención primaria de salud.

Ante tales condiciones de vida la degradación del medio se convierte en una vía obligada para la subsistencia diaria, y en esta interconexión pobreza-deterioro ambiental influye un conjunto de factores.

Uno de ellos es el incontrollable crecimiento poblacional que acompaña a los países subdesarrollados. La tasa anual de crecimiento demográfico entre 1975 y 1997 en el ámbito mundial fue de 1,6 %, mientras que para los países subdesarrollados fue de 2,0 %. Específicamente, en los más pobres esta fue de 2,5 %, destacándose la subregión de África subsahariana con 2,8 %. Aunque los pronósticos hasta el 2015 reflejan que existirá una reducción en la tasa anual de crecimiento demográfico a escala mundial (1,1 %), en los países subdesarrollados seguirá siendo superior (1,4 %).

Este fenómeno agudizara otro problema: el éxodo de la población hacia las ciudades en busca de mayores opciones de supervivencia y con ello el crecimiento de los niveles de urbanización. La población urbana en los países subdesarrollados creció de 26,1 % en 1975 a 38,4 % en 1997 y se estima que para el 2015 representara 49,1 % de la población total. Esto contribuye al crecimiento de las concentraciones urbanas en forma de barrios marginales y aumenta los niveles de insalubridad, inseguridad alimentaria, degradación ambiental y otros males sociales.

Otro problema que se manifiesta de manera preocupante es el incremento del número de personas que carecen de una vivienda adecuada. Según el *Informe sobre desarrollo humano 2000* del PNUD, más de 1 000 millones de personas viven en viviendas inadecuadas y se calcula que cerca de 100 millones de personas en el mundo carece de vivienda.

Sin dudas, estas tendencias demográficas potencian el desafío que significa la alimentación de la creciente población mundial, con técnicas ambientalmente sostenibles.

La situación alimentaria del mundo subdesarrollado refleja que más de 800 millones de personas sufren de hambre crónica y carecen de acceso a servicios de salud, por lo que se estima que 507 millones de personas no sobrevivirán los 40 años en el Tercer Mundo. El 61% de estas personas vive en Asia meridional y en África al Sur del Sahara; en esta última, casi 30 % de la población moriría antes de los 40 años.

El número de personas desnutridas sigue siendo inaceptablemente alto. Se calculaba que, entre 1995 y

1997, unos 820 millones estaban desnutridas, la mayoría de ellas --790 millones-- en los países en desarrollo. En los últimos años, se han observado algunos progresos, el número de esas personas en el mundo subdesarrollado se redujo en 40 millones. Sin embargo, solo en 37 países se registró una disminución del monto de desnutridos; en el resto de los países la cifra de personas crónicamente desnutridas se incrementó en casi 60 millones. En el caso de los países menos adelantados, la proporción de personas desnutridas es de 38 % y no ha variado en los últimos 16 años.

Con esta situación va a resultar muy difícil cumplir el objetivo de la Cumbre Mundial sobre alimentación de reducir la cantidad de personas hambrientas a la mitad para el 2015. La disminución de su número en los últimos tiempos ha sido de 8 millones de personas al año, lo cual no es suficiente. Para lograr el objetivo de la Cumbre, el ritmo de avance tiene que aumentarse en 150 % hasta llegar a 20 millones de personas hambrientas menos cada año.

En el caso de las personas subnutridas --con inseguridad alimentaria crónica--, encontramos que el mayor número de estas viven en la región de Asia y el Pacífico. En estos países se concentra 70% de la población total del Tercer Mundo y las dos terceras partes de las personas subnutridas, alrededor de 526 millones. No obstante, si tenemos en cuenta la cantidad de personas afectadas por el hambre, en África subsahariana habita casi una cuarta parte del total.

Más de una cuarta parte de las personas afectadas de hambre crónica vive en países de elevada prevalencia de la subnutrición (35 % o más). El problema es especialmente grave en África central, oriental y meridional, donde sufren de subnutrición casi la mitad (44 %) de los 340 millones de personas que viven en los 26 países que conforman tales subregiones.

En los países subdesarrollados, las posibilidades de los niños de disfrutar de una vida larga y saludable están afectadas por la pobreza, las enfermedades, la desnutrición y los conflictos armados.

Según datos obtenidos por estudios realizados por la FAO entre 1987 y 1998, dos de cada cinco niños en el mundo subdesarrollado sufren retraso del crecimiento, uno de cada tres insuficiencia ponderal (bajo peso para la edad) y uno de cada diez, bajo peso para la estatura. Casi la mitad de los niños del mundo que presentan estas insuficiencias se encuentran en Asia meridional, donde se da la incidencia más alta de la desnutrición y una elevada población de niños menores de cinco años. A su vez, la desnutrición es uno de los factores que contribuyen a más de la mitad de las muertes de menores de cinco años en los países subdesarrollados.

En el caso de América Latina y el Caribe, la subnutrición crónica y la malnutrición continua representando un serio problema. La deficiencia de importantes nutrientes, como por ejemplo, la vitamina A, esta afectando aproximadamente a 14 millones de niños menores de cinco años en la región.

En lo que a educación se refiere, más de 840 millones de adultos continúan siendo analfabetos. En esta situación, los niños y las mujeres están en franca desventaja social. Más de 130 millones de niños en edad escolar en los países en desarrollo crecen sin tener acceso a la educación básica. Las niñas representan cerca de 60 % de los menores que no asisten a la escuela.

También continúan siendo muy grandes las desigualdades de género. En los países subdesarrollados hay todavía 60 % más de mujeres analfabetas que hombres analfabetos y la matrícula femenina sigue siendo 6 % inferior a la masculina.

En el caso de América Latina y el Caribe, se ven afectadas las tasas brutas de ingreso escolar por una serie de factores, como son: la matrícula tardía, la repitencia y la deserción escolar, por lo que disminuye el número de niñas y niños que terminarán la educación primaria. En toda la región, se estima que de 20 % de los niños y niñas que se matriculan tarde en el sistema escolar, 42 % repite el primer grado y 30 % repite el segundo. La tasa promedio

de repitiencia en todos los grados primarios esta alrededor de 30 %.

En cuanto a la salud, hay que señalar que la cantidad de médicos y enfermeras por cada 100 000 habitantes en los países subdesarrollados es de 76 y 85, respectivamente, mientras para las naciones desarrolladas es de 253 médicos. En los países más pobres, esta relación es de 14 y 26.

La situación de la salud también se ve reflejada en las tasas de mortalidad infantil en lactantes y hasta el quinto año de vida. En África subsahariana, este índice es de 107 por 1 000 nacidos vivos y 173, respectivamente; en Asia meridional es de 76 y 114, por citar algunos ejemplos. En el Tercer Mundo, cada año mueren 2,2 millones de niños y niñas por causa de la diarrea. De los 192 millones de niños que viven en América Latina y el Caribe, casi medio millón, menores de cinco años, muere cada año por enfermedades, muchas de las cuales son prevenibles.

En el caso de América Latina, el promedio de mortalidad de menores de cinco años era de 39 por 1 000 nacidos vivos en 1998, pero este promedio oculta diferencias, tanto entre los países como en el interior de ellos, donde las tasas de mortalidad y de morbilidad son más altas en áreas rurales y entre grupos de bajos ingresos. Al final de la década de los 90, entre 20 y 50 % de las poblaciones urbanas de la región permanecía sin acceso a servicios de saneamiento. En las áreas rurales, 50 % de la población no tiene acceso alguno al suministro de agua potable y más de 60 % no puede acceder a servicios de saneamiento.

La mortalidad materna promedio en América Latina es de 190 muertes maternas por 100 000 nacidos vivos. Si se tuviera en cuenta los casos no registrados, se estima que esta cifra sería 40 % más alta. Más de medio millón de madres sufren de problemas crónicos de salud que provienen de la asistencia inadecuada durante el embarazo y el parto.

La esperanza de vida en el Tercer Mundo es otro indicador del deterioro de la situación social. Entre 1975 y 1997, se redujo en diez países; de estos, en cuatro países, todos de África subsahariana, la esperanza de vida se redujo en más de 10 %. Esta declinación en un plazo tan breve revela los efectos devastadores del SIDA.

Por regiones, la esperanza de vida del África septentrional y el Medio Oriente es de 66 años; pero en el África subsahariana es más baja, 48 años. El PNUD estima que en esta región el porcentaje de personas que no sobrevivirá hasta los 60 años es de 56 %.

Uno de los factores que más ha incidido en la disminución de la esperanza de vida ha sido el impacto causado por el VIH-SIDA. Este virus afecta, principalmente, a los pobres. Se estima que 33,4 millones de personas viven con el VIH; de estos, 1,4 millones están en América Latina y 330 000 en el Caribe. Las tasas de infección de VIH son superiores en el Caribe, que tiene la segunda tasa más alta de incidencia en el mundo después de África subsahariana.

África es la región donde el impacto social y económico causado en el último decenio por el VIH-SIDA es mayor que la destrucción provocada por los conflictos armados. En 1998, unos 200 000 africanos, en su mayoría niños y mujeres, murieron en conflictos armados, mientras que unos 2 millones de personas perdieron la vida a causa del virus y 22,5 millones de personas se encuentran infectadas por el VIH-SIDA en África del Sur.

Las instituciones internacionales: enfoques sobre la pobreza y su superación

Ante esta dramática situación social, diferentes instituciones internacionales han formulado propuestas de programas destinados a superar la pobreza y reducir la desigualdad. Se destacan el informe del Banco Mundial titulado *Las crisis macroeconómicas y la pobreza: mecanismos de transmisión y medidas de respuestas*, los últimos informes de la CEPAL *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, *La Brecha de la Equidad* y el informe del BID *América Latina frente a la desigualdad*. En cada uno de ellos se analiza las causas de la pobreza y la desigualdad, y se propone medidas para manejar los efectos de la inestabilidad económica y las crisis financieras sobre las condiciones de vida de la mayoría de la población.

En el informe del Banco Mundial, se examina el efecto de las crisis económicas en la vida del pobre y las respuestas de los gobiernos a partir de la experiencia reciente en Asia oriental y las crisis anteriores de América Latina y África. Traza un programa para proteger a los necesitados durante la crisis, en el que se detalla, entre otras cosas, como se deben establecer o reforzar las redes de seguridad social antes de que se produzca una crisis para atenuar el sufrimiento que puede causar en los seres humanos.

El Banco Mundial estima que todo programa que tenga por objeto proteger al pobre en momentos de crisis debería incluir las medidas siguientes:

- Seleccionar políticas de estabilización que logren sus objetivos macroeconómicos al menor costo posible para

los más vulnerables. La política macroeconómica tiene la función de reactivar el crecimiento y, por ende, reducir la pobreza. Durante la crisis, los gobiernos deben controlar sus déficit en cuenta corriente, por lo que tienen que recortar algunos gastos. Pero, tan pronto como se contenga la inflación y se establezca una balanza de pagos sostenible, se puede suavizar la política económica. La reducción de las tasas de interés y restaurar el gasto público puede contribuir a neutralizar los peores efectos de la recesión sobre el pobre.

- Velar porque el ajuste fiscal proteja los servicios al pobre y que estos servicios se presten por instituciones eficaces e inclusivas. Aquí se declara que las políticas fiscales que protegen el gasto en educación básica y salud pueden evitar cortes en los servicios. En educación, se debería mantener los gastos en escuelas primarias y aumentar los subsidios destinados a reducir las tasas de deserción escolar de los pobres. En el sector de la salud, también debería mantenerse el gasto en atención de la salud en los niveles inferiores del sistema. Además de la salud y la educación, los expertos del Banco señalan que las medidas de política deben proteger otras inversiones públicas que influyen en la productividad de los pobres, en particular, las inversiones en infraestructura rural y el financiamiento en el ámbito local.

- Establecer ó reforzar redes de protección social que sean capaces de dar seguridades eficaces antes de que se produzca la crisis y de prestar atención una vez que esta se ha desencadenado. En una situación de corto plazo, la atención se debe concentrar, en primer lugar, en los programas que ya existen y que pueden ampliarse nipi-damente, tales como los de obras públicas y otros programas de protección laboral que pueden dar empleo a los más pobres y reducir el desempleo abierto ó bien en programas de alimentación de los niños.

- Adoptar medidas e iniciativas que ayuden a mantener la trama de la sociedad que esta atravesando una crisis y a formar capital social. Se ha comprobado que algunos de los efectos sociales negativos de una crisis --el aumento de las tensiones sociales y la ruptura de los lazos familiares y con la comunidad-- pueden perdurar una vez terminada la crisis. También la fragmentación social provocada por la crisis ha llevado a mayores niveles de violencia e inseguridad ciudadana. La atención a estos problemas requiere de la colaboración de las organizaciones no gubernamentales locales y de entidades de la sociedad civil en general.

- Velar porque las medidas orientadas a proteger a los pobres cuenten con el apoyo político necesario. Para los

expertos del Banco es poco probable que estas medidas funcionen si no existe un amplio apoyo político y social. Consideran que las crisis crean un clima político propicio a la aplicación de estas medidas, porque llevan a primer plano la cruda realidad de la vida del pobre y lo apremiante de su angustiada situación, y porque el malestar social puede poner en peligro la trama social. El que las autoridades puedan aprovechar ó no esta oportunidad dependerá de la medida en que se haya preparado las reformas con anterioridad a una crisis, y de si la dinámica de la política local permite a los gobiernos o a los grupos comunitarios respaldar los cambios frente a intereses arraigados.

En el Informe del Banco, se considera que el factor más importante en el empeño de proteger a los pobres es el establecimiento de redes de seguridad social antes de que estalle la crisis. Lo sucedido en las crisis de América Latina y la situación actual de Asia oriental ha mostrado la insuficiencia de los mecanismos de protección social, por lo que el Banco considera necesario establecer redes de seguridad antes de que surja la crisis, como el único medio eficaz de proteger a los pobres.

"La crisis de Asia oriental y sus repercusiones en otros mercados emergentes brindan al mundo la oportunidad de diseñar un nuevo sistema para hacer frente a las crisis, un sistema que haga del interés de los pobres y los vulnerables el centro de su programa de acción", afirma Giovanna Prenushi, economista del Banco Mundial, y agrega: "Al ayudar a los países a establecer sistemas de protección social más eficaces, la comunidad internacional podría evitar el empobrecimiento repentino de millones de personas cuando estalla una crisis."

Por su parte la CEPAL, en su informe *Equidad. desarrollo y ciudadanía*, plantea que la superación de los grandes problemas de equidad en la región exige concentrar los esfuerzos en romper las estructuras de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, mediante acciones que apuntan a los cuatro canales fundamentales que las determinan: el educativo, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico.

Sin embargo, para la CEPAL, la educación y el empleo constituyen las dos llaves maestras para solucionar los problemas de la equidad. Aquí se destaca que las diferencias en los logros educativos constituyen el factor determinante de las desigualdades y que la satisfacción de las necesidades básicas tiene un enorme potencial productivo individual y social, en la medida en que se acrecientan las capacidades de las personas para contribuir al crecimiento económico y satisfacer sus propias necesidades.

Además, el empleo y sus condiciones definen, en gran medida, los vínculos sociales y económicos de las personas, por lo que ocupan el centro del análisis de la pobreza y la exclusión.

La propuesta de la CEPAL parte de la idea de que las políticas y los programas para superar las condiciones de pobreza deben guiarse por ciertos criterios que permitan maximizar sus resultados. Estos criterios son complementarios con los principios de la política social: integralidad, oportunidad, eficiencia, densidad y viabilidad operativa y política.

A su vez, se debe mejorar y potenciar la integración económica y social de los pobres. Esto lleva al fortalecimiento del capital humano con que cuenta el país mediante el mejoramiento de la capacidad productiva y sus condiciones de vida.

Según la CEPAL, para mejorar el capital humano existente en la región hay que ampliar las posibilidades de formación básica y profesional de los trabajadores y, al mismo tiempo, incrementar su productividad, por lo que se requiere del acceso oportuno y con calidad de las prestaciones sociales, particularmente en materia de salud.

Para las economías que enfrentan serias limitaciones para generar una oferta amplia de empleo, la CEPAL recomienda que las políticas públicas --no es un sinónimo de políticas estatales, tal como se señala en el documento--, deben favorecer a los sectores y empresas con mayor capacidad para demandar trabajo, así como el acceso a activos productivos por parte de la población en condiciones de trabajar, de modo que puedan emprender actividades productivas. También es necesario generar activos públicos, y no sólo individuales. Este tipo de activos comprende el incremento y mejoramiento de la infraestructura y los sistemas de transporte público para el acceso y la movilización de las personas, al igual que el mejoramiento de las condiciones ambientales y de seguridad.

Otro asunto a señalar en el documento es que en este, al igual que en el Informe del Banco Mundial, se plantea la necesidad de proteger a los pobres y a quienes no están en condiciones de trabajar durante la crisis. Como consecuencia de las crisis y los ajustes económicos, las personas pueden caer en la pobreza ó su condición de pobreza volverse más crítica. En tales circunstancias, las personas pierden o ven reducidos de manera severa sus activos productivos, la vivienda, los ingresos y la experiencia laboral; los hijos se retiran de la escuela y se deterioran las condiciones de nutrición y salud.

En estas condiciones, la sociedad debe disponer de redes de protección diseñadas previamente. Los recur-

sos para estas redes deben generarse durante los períodos de auge de la economía, como política contra-cíclica del gasto público. Entre estos programas están los que ofrecen ingresos básicos a cambio de trabajo, generalmente, en obras públicas de beneficio comunitario y, con uso intensivo de trabajo directo, apoyo para el desempeño de actividades por cuenta propia. Estos programas operan como mecanismo de compensación en ausencia de seguros de desempleo.

Las redes de protección social deben considerarse complementos de una política macroeconómica que considere de forma explícita sus impactos sociales. Además, deben enmarcarse en sistemas institucionales permanentes que permitan que la cobertura de los programas responda a las necesidades de protección en casos de crisis y que cuente con personal calificado para ejecutar los programas. Se prefiere en el documento las combinaciones de políticas macroeconómicas que reduzcan sus efectos sobre las variables económicas reales, en especial, las que tienen un alto impacto social: empleo, pobreza, distribución del ingreso y gasto público social.

Otro documento que, desde una perspectiva regional analiza las causas de la pobreza y la desigualdad, es el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) titulado *América Latina frente a la desigualdad*. En este documento, en una primera parte, se destacan los factores estructurales que generan y reproducen el círculo vicioso de la pobreza; la dotación de recursos de cada país, el tipo de instituciones con que cuenta, la calidad del capital humano y el papel del entorno económico.

El BID reconoce que es en América Latina donde se encuentran las mayores desigualdades de ingreso y las mayores brechas salariales del mundo entre los trabajadores calificados y no calificados. Esta desigual distribución del ingreso ha implicado, a su vez, la extensión de la pobreza en la región. Más de 150 millones de latinoamericanos se encuentran por debajo de un nivel de ingreso de dos dólares diarios, que se considera el mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas de consumo.

El informe considera que si la distribución del ingreso actual de los países latinoamericanos permaneciera sin cambios, el ritmo de reducción de la pobreza sería muy lento, incluso con tasas de crecimiento relativamente elevadas. Según estimaciones del BID, con un aumento del ingreso *per capita* de 3 % anual se requeriría entre 15 y 25 años, dependiendo del país, para reducir a la mitad los niveles de pobreza actuales. Esto es así por la cantidad de pobres que se encuentran muy por debajo del nivel mínimo de ingreso de dos dólares diarios.

Al analizar los perfiles de la pobreza en América Latina, el BID considera que hay cuatro rasgos que distinguen a las familias más pobres: los bajos niveles de educación de sus jefes de hogar, el tipo de trabajo que realizan, su ubicación urbana y el elevado número de hijos. Por lo tanto, las personas que tienen menos instrucción, las que viven en zonas rurales y las que trabajan en actividades primarias, de servicios y de construcción, así como en el sector informal, tienen mayores posibilidades de ser pobres. Además, incluso controlando la influencia de variables tales como el grado de instrucción y otras, las mujeres que trabajan tienen mayores posibilidades de ser pobres que los trabajadores varones.

Al considerar que el factor educativo es un elemento diferenciador de las familias en América Latina, se destaca el problema de que en la región el nivel promedio de la educación de la fuerza de trabajo ha avanzado de manera más lenta que en otras partes del mundo y que, a principios de los años 90, no llegaba a los cinco años de escolaridad. Aunque el acceso a la escuela es comparable o superior a otras regiones, los niños de las familias de bajos ingresos se retiran primero; esto provoca que la educación se encuentre profundamente estratificada.

En el citado documento, el BID incorpora como variables explicativas de la desigualdad en América Latina la geografía y la dotación de recursos naturales que caracteriza a los países tropicales. En este sentido, se muestran determinadas correlaciones estadísticas que pretenden explicar el comportamiento de los ingresos y su distribución. Así, por ejemplo, se afirma lo siguiente:

- Los países con una vasta extensión de tierras agrícolas *per capita* son sustancialmente más desiguales que aquellos que tienen relativamente escasa tierra *per capita*.

- Los cultivos tropicales se relacionan con una distribución desigual de la tierra y de los ingresos. Las condiciones tropicales reducen los salarios y la productividad de la mano de obra.

- La dependencia de los recursos naturales origina volatilidad en las economías, lo cual desincentiva las inversiones de lenta maduración y, en especial, la educación. Esto se combina con una respuesta inadecuada de las políticas que han tendido a ampliar en vez de absorber los *shocks* externos.

En una segunda parte del documento, se plantea un conjunto de políticas que permitirían mejorar la distribución del ingreso y la equidad en la región y se coincide con la CEPAL, al plantear la necesidad de políticas educativas, de salud y de capacitación profesional para mejorar la participación laboral y la distribución del ingreso.

Teniendo en cuenta que la mujer es una de las más afectadas por las crisis y la situación económica, el BID señala la necesidad de incentivar la actividad femenina. Para esto propone aumentar sus niveles educativos, extender los servicios sociales, ampliar los programas de guarderías y salud infantil, y velar por su salud reproductiva.

A continuación, intentaremos mostrar los puntos de contacto entre las diferentes propuestas que nos ofrecen estos tres documentos, que reflejan las opiniones de estos organismos internacionales con respecto a las causas que generan mayores niveles de desigualdad y pobreza en el mundo, y las posibles vías de solución.

En estos informes, la desigualdad se reduce a un problema de adquisición de ingresos y se remite, sobre todo, a procesos individuales, a esfuerzos pasados o futuros de los individuos, no se analiza la situación de las personas en un proceso social mucho más complejo y contradictorio, donde las relaciones económicas estructurales del sistema van generando un tejido social cada vez más excluyente y selectivo.

Otro asunto es que en estos informes se destaca el hecho de que al analizar las causas que provocan las desigualdades y la pobreza, primero se coloca el énfasis en las necesidades no satisfechas (educación, salud, alimentos, vivienda), luego en las capacidades, las personas que no tienen capacidad para generar los medios con los cuales satisfacer tales necesidades, fundamentalmente, por que no cuentan con el nivel de instrucción suficiente que les permita tener un trabajo bien remunerado. Según este enfoque, el pobre es pobre porque es incapaz de producir sus propios medios, o porque no posee la destreza, o porque, teniéndola, no logra conseguir empleo.

Un nivel de educación insuficiente limita las oportunidades de las personas de insertarse en un medio cada vez más exigente; esto reduce sus ahorros y las posibilidades de contar con determinados activos que les permitan ser menos vulnerables a los desequilibrios y tensiones económicas. De ahí parte la propuesta común de estas instituciones de la necesidad de crear capital humano como una vía indispensable para romper el círculo vicioso de la pobreza.

Por lo tanto, los gastos en educación, formación, servicios médicos, etcétera, son inversiones que producen capital humano y que, sobre todo, la educación tiene un efecto causal positivo sobre variables como el ingreso y el empleo.

En primer lugar, es necesario esclarecer cuál es el paradigma ideológico que subyace en cada una de estas

propuestas y como mediante este se pretende legitimar determinado proyecto de sociedad que se esta configurando con el proceso de globalización.

A partir de los supuestos teóricos que nutren al paradigma neoclásico se intenta encubrir las verdaderas fuentes de la desigualdad social, pretendiendo que los pobres dejen de ser pobres cuando tengan mayor educación. También muestran posiciones más extremas como las del BID que, asumiendo un fatalismo geográfico, encuentra las causas de la desigualdad en la dotación de recursos naturales y en la ubicación geográfica de los países.

En lo que se refiere a los programas para erradicar la pobreza, estos adolecen de una serie de limitaciones:

1. Abordan la pobreza después de los hechos, no intentan eliminarla, lo que hacen es intentar contenerla para impedir que empeore la situación.

2. No enfrentan directamente las fuentes de la desigualdad; siguen tratando estas cuestiones como si fueran problemas sectoriales que pudieran resolverse con un conjunto de intervenciones dirigidas a grupos específicos y con determinadas redes de protección social. Aquí

se destaca el discurso de la focalización de la pobreza, donde estas instituciones pretenden concentrar los escasos recursos disponibles en una población identificada y luego diseñar el proyecto ó programa para atender determinadas necesidades insatisfechas de los pobres. Estos programas adquieren un caracter asistencialista, sin atacar los factores estructurales que generan la pobreza.

3. Una deficiencia general de los programas es su falta de integración y la división que producen entre política económica y política social, ya que esta ultima aparece como un subproducto del crecimiento económico y del mantenimiento de determinados equilibrios macroeconómicos que deben garantizar mayores niveles de equidad y la reducción de la pobreza.

De esta manera, los discursos oficiales del Banco Mundial, la CEPAL y el BID, pretenden legitimar un modelo de acumulación globalizado, que no responde alas necesidades de las mayorías, sino alas necesidades de valorización del capital y que, en vez de una mayor integración y equidad en nuestras sociedades, provoca mayor fragmentación y exclusión social.

Bibliografía

- Banco Mundial. *Las crisis macroeconómicas y La pobreza: mecanismos de transmisión y medidas de respuestas*. Washington, D. C, Banco Mundial, 1999.
- BID. *América Latina frente a La desigualdad*, Washington, D. C, BID, 1999.
- CEPAL. *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile, CEPAL, 1999.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina 1999 2000*. Santiago de Chile, CEPAL, 2000.
- CEPAL . *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, 2000.
- FAO. *EL estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma, FAO, 1999.
- Grupo de Lisboa. *Los limites de la competitividad*. Barcelona, Universidad Obrera de Cataluña, 1998.
- Organización Internacional del Trabajo. *Informe sobre el empleo en el mundo, 1998-1999*. Ginebra, OIT, 1999.
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 1999*. Madrid, Mundi Prensa, 1999.
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2000*. Madrid, Mundi Prensa, 2000.
- Rodrik, Dani. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D. c., Institute for International Economics, 1997.
- UNICEF. *El progreso de las naciones. UNICEF*, 1999.