

# La cohesión social en el contexto de la XVII Cumbre Iberoamericana

TRINIDAD JIMÉNEZ

*Secretaría de Estado para Iberoamérica. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España*

## RESUMEN

El subcontinente latinoamericano atraviesa una situación paradójica: sus niveles de pobreza son menores que los de otras zonas del planeta, como África o Asia y, sin embargo, los marcadores de diferenciación social están entre los mayores del mundo. Tras destacar que se han producido procesos de democratización y participación ciudadana que han hecho que, en la actualidad, casi todos los países de la región cuenten con gobiernos legítimamente elegidos, en el artículo se afirma que los avances en términos macroeconómicos han sido considerables, pero el ritmo de crecimiento no ha sido tan constante y vigoroso como se esperaba y no ha sido posible disminuir los índices de pobreza.

**Palabras clave:** cohesión social, pobreza, desigualdad, Cumbre Iberoamericana.

Con todos los matices y excepciones que pueda plantear su propia diversidad, el subcontinente iberoamericano atraviesa, en estos momentos, una situación que podría parecer paradójica: sus niveles de pobreza son menores que los que existen en África subsahariana y gran parte de Asia, siendo mucho más probable que América Latina cumpla, antes que África o Asia, algunos importantes Objetivos del Milenio. A ello cabe añadir que se han producido procesos de democratización y participación ciudadana que han hecho que, en la actualidad, casi todos los países de la región cuenten con gobiernos legítimamente elegidos.

Sin embargo, en aquel lado del Atlántico, los marcadores de diferenciación social están entre los mayores del mundo. De acuerdo con el «Índice Gini» de distribución de la riqueza y el consumo, Iberoamérica mantuvo, durante la década de los 90, un nivel de desigualdad 10 puntos superior al de Asia, 17 puntos superior a la media de la OCDE y casi 21 puntos más que los países de Europa del Este. Naturalmente, existen grandes disparidades entre los distintos países de la región. Pero aun así, el «menos desigual», Uruguay, lo es en mayor medida que el «más desigual» de Europa del Este o de los países más industrializados.

Lo más sorprendente es que estos datos corresponden a una región del planeta que, desde muchos puntos de vista, goza de una posición claramente ventajosa respecto a otras regiones del mundo. En efecto, Iberoamérica ha llevado a cabo, durante la última década, un importante esfuerzo de estabilización de su economía y de mejora de sus indicadores sociales. Los progresos han sido considerables en lo relativo a los Objetivos del Milenio, especialmente en educación primaria, igualdad de género y tasas de escolarización. La esperanza de vida actual es de unos setenta años, muy superior a la que tienen la mayor parte de los países asiáticos y africanos. Aunque los resultados no son, por el momento, tan satisfactorios en materia de mortalidad infantil, acceso a agua potable o control de enfermedades infecciosas, el balance global no deja de ser positivo, ya que los avances en estas estadísticas también han sido notables.

Por su parte, si hablamos de las grandes cuentas de los estados, la inflación disminuyó en la mayoría de los países a cifras de un dígito, a partir de la década de los 90 y el déficit presupuestario fue reduciéndose paulatinamente, para pasar de un 5 a un 2% de media. La privatización de más de 800 empresas públicas aportó a las arcas estatales 1.400 millones de dólares en 1990, cifra que alcanzó los 8.600 millones en 1997. En ese mismo período, se producía una reducción arancelaria del 40 al 10%, con el consiguiente impulso al comercio internacional.

Sin embargo, y aun siendo considerables los avances en términos macroeconómicos, el ritmo de crecimiento no ha sido tan constan-

te y vigoroso como se esperaba, dato que ha tenido su reflejo en una relativa pero insuficiente mejora en los niveles de pobreza de la región. Aunque la tasa de pobreza se redujo un 10%, el aumento de la población evitó que esta disminución tuviese reflejo en el número de personas pobres, que incluso se incrementó en términos absolutos. Si se establece como indicador un ingreso de menos de dos dólares diarios, un tercio de la población iberoamericana (más de 200 millones de personas) vive bajo el umbral de la pobreza. La infancia se ve especialmente perjudicada: el 44% de la población infantil vive en hogares con estas características. El fenómeno es más acusado en las zonas rurales, donde el grado de pobreza duplica el de las áreas urbanas. Estos porcentajes son mayores que, por ejemplo, los de los países de África del Norte.

Esta situación se debe, en gran medida, a los altos niveles de desigualdad y exclusión social. Las disparidades existen en el desarrollo regional, dentro del mismo país y entre unos Estados y otros. También se dan entre las áreas rurales y urbanas; entre hombres y mujeres; entre indígenas y población de origen africano y otros grupos, y entre población con altos y bajos niveles de educación.

En realidad, y como no puede ser de otro modo, economía y sociedad van de la mano, ya que no se puede disociar el crecimiento económico de la cohesión social. Si el crecimiento económico, convenientemente redistribuido, llega a todas las capas de la sociedad y va acompañado de políticas que favorezcan la integración de todos los sectores de la misma, se genera un entorno favo-

nable que, a su vez, tiene una incidencia positiva en el propio crecimiento económico, al propiciar la estabilidad política y la llegada de inversiones. *Sensu contrario*, y tal como ha ocurrido en los últimos años, una globalización económica y social que no ha ido acompañada de los necesarios correctores ha exacerbado los efectos de la desigualdad y la exclusión que, por su parte, han actuado como una auténtica rémora para la reducción de la pobreza y para el progreso social y político de las naciones iberoamericanas.

Un reciente estudio sobre cohesión social en América Latina y el Caribe, en el que han participado la CEPAL, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Secretaría General Iberoamericana, concluye que ya no es suficiente con un aumento de la producción, ni siquiera de la renta per cápita, para reducir los índices de pobreza. De alguna manera «el nexo entre crecimiento económico y disminución de la pobreza extrema se ha debilitado cada vez más: para lograr disminuciones similares del porcentaje de pobreza y de pobreza extrema, actualmente se precisan tasas más elevadas de expansión del Producto Interior Bruto».

Algunos datos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo pueden ilustrar muy gráficamente la desigualdad que afecta al conjunto de Iberoamérica, aunque hay que volver a hacer la salvedad de que existen grandes disparidades entre los diferentes países. La décima parte más rica de la población recibe un 48% de las rentas, mientras que el mismo porcentaje de los más pobres obtiene sólo el 1,6% (frente al 29 y

el 2,5% respectivamente, propios de los países más desarrollados). Un 20% de la población percibe el 60% de los ingresos mientras que el 20% menos favorecido sólo accede al 3%. En cuanto a los niveles de educación, la media de escolarización es de cuatro años para el 20% más pobre de la población y de diez años para el 20% con mayor nivel de rentas.

Más ejemplos, esta vez de exclusión «horizontal». Una muestra de siete países (Brasil, Guyana, Guatemala, Bolivia, Chile, México y Perú) indica que los trabajadores indígenas, hombres y mujeres, perciben salarios entre el 35 y el 65% inferiores a los de la población blanca. En Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú, el índice de pobreza de la población indígena o de origen africano duplica el del resto de los ciudadanos. En Guatemala, la mortalidad infantil es del 79 por mil entre la población indígena, frente al 56 por mil del resto de habitantes.

El hecho es que si la distribución de la renta se correspondiera con el nivel de desarrollo, el número de personas que viven bajo el umbral de la pobreza se vería reducido a la mitad. Para la mayor parte de los países de la región, bastaría con un crecimiento del 3% para cumplir el Objetivo del Milenio de reducción de la pobreza a la mitad antes de 2015, siempre que la desigualdad disminuyese aproximadamente un 4%. De no ser así, el crecimiento anual de la renta per cápita tendría que ser, al menos, de un 4%. En el caso de Centroamérica, la renta per cápita tendría que triplicarse respecto a las cifras actuales para conseguir ese objetivo. Más aún, se calcula que una reducción de dos a

tres puntos en el índice Gini de desigualdad podría reducir la pobreza entre un 60 y un 70%.

Esto no quiere decir que el esfuerzo de racionalización de la última década haya caído en saco roto. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo calcula que, de no haberse producido las reformas de la última década y media, los niveles de renta serían un 11% inferiores. Es más, en los tres últimos años, la región ha recuperado unas tasas de crecimiento muy positivo, con una media de casi un 6%, claramente superior al 2,5% registrado en el decenio 1994-2003.

Sin embargo, es necesario poner más énfasis en la equidad y el buen gobierno, en dar protagonismo a la sociedad civil y en la mejora del capital humano. La continuidad de la política de reformas económicas de las últimas décadas, combinada con medidas específicas para combatir los altos niveles de desigualdad y con un esfuerzo suplementario para integrar positivamente a la región en la escena internacional, debería permitir el doble objetivo de mantener el crecimiento económico y reducir los índices de pobreza y exclusión.

En esta situación, es fácil comprender la necesidad de reforzar la cohesión social. El objetivo de ésta, según lo define la Comisión Europea, es «prevenir y erradicar la pobreza y exclusión y promover la integración, la igualdad y la participación de todos en la vida económica y social». El Gobierno español ha tenido y tiene la voluntad política de trabajar para favorecer la cohesión social en Iberoamé-

rica. Queremos que se conjugue el crecimiento económico con la equidad, de tal manera que el progreso económico se distribuya de modo más equitativo entre todos los sectores de la población y que beneficie de manera especial a los más desfavorecidos. Como señalaba anteriormente, los logros que se han alcanzado son considerablemente más modestos que lo que se esperaba. Pretendemos, por ello, buscar un acercamiento entre las declaraciones a veces grandilocuentes y la realidad, favoreciendo siempre las aspiraciones de quienes más lo necesitan. La política de cooperación al desarrollo, que el Gobierno ha venido impulsando y que tiene a Iberoamérica como uno de sus principales destinatarios, está basada en estos principios.

Ahora bien, a pesar de que quede mucho por hacer, tampoco cabe decir que los países de la región hayan ignorado la necesidad de combatir la desigualdad y la exclusión. A este respecto, conviene señalar que la media de incremento de los gastos sociales en Iberoamérica subió del 7,7% del PIB en 1970 al 12,3% en 1999. Algunos países han puesto en marcha programas sociales como «Progreso» o «Contigo es Posible» en México; «Bolsa Escola» y «Bolsa Alimentação» o «Alvorada» en Brasil; «Chile Solidario» en ese país; «PRAF» en Honduras, o «Red de Protección Social» en Nicaragua. Además, muchos otros gobiernos ya han puesto en marcha estrategias de reducción de la pobreza, y pronto les seguirán otros más.

Pero, además, esos esfuerzos a escala nacional no han sido en detrimento de la profundización de iniciativas de integración regional para favorecer la cohesión social. Afortunada-

mente, porque en estos momentos aquéllas se antojan particularmente necesarias, ante el riesgo de que América Latina quede marginada en la agenda internacional. Ese riesgo deriva, principal pero no únicamente, de una preponderancia de la seguridad en la agenda global, tendencia que se inició tras los atentados del 11-S y que no parece que vaya a disminuir tras los recientes acontecimientos en el Norte de África. Como quiera que sea, este enfoque sitúa los intereses estratégicos en áreas geográficas alejadas de Iberoamérica. Por otra parte, el cumplimiento de los Objetivos del Milenio deriva en una concentración de esfuerzos en los países con mayores índices de pobreza, criterio que no favorece a aquéllos de renta media, entre los que se sitúan la mayoría de los iberoamericanos.

La integración regional proporciona indudables beneficios y oportunidades, que sería demasiado prolijo detallar. Pero aquí me interesa señalar que, junto a otros efectos positivos, también favorece la coordinación de esfuerzos de los diferentes países que se refleja en programas conjuntos dedicados a la lucha contra la pobreza, la desigualdad social y las disparidades regionales. La integración ha mostrado su capacidad para favorecer el refuerzo institucional y el desarrollo del buen gobierno, así como la convergencia económica y la propia cohesión social. Naturalmente, el dar mayor entidad y unidad a la hora de defender intereses comunes debería favorecer la conclusión de acuerdos socialmente favorables y optimizar los beneficios derivados de la globalización. Baste con pensar en las ventajas que supondría para Iberoamérica el progreso de las negociaciones en el marco de la OMC.

En el ámbito de las relaciones de Latinoamérica y el Caribe con la Unión Europea, se ha establecido como prioritaria la actuación coordinada de las dos zonas para favorecer la cohesión social. En este sentido, se pronunciaron los Jefes de Estado y Gobierno de ambas regiones con ocasión de la Cumbre UE-ALC celebrada en mayo de 2004 en Guadalajara (México), durante la cual se mostraron también decididos a adoptar compromisos concretos para combatir de forma eficaz la pobreza en ambas regiones y para construir sociedades más justas e incluyentes. Igualmente, en la Cumbre de 2006, celebrada en Viena, reconocieron que el objetivo común de la cohesión social es cuestión prioritaria en las relaciones entre ambas zonas.

A ello hay que añadir el papel esencial que la Comunidad Iberoamericana de Naciones puede jugar, y así lo está haciendo ya, a la hora de abogar por la reducción de las desigualdades sociales y regionales y por la integración del concepto «cohesión social» en el llamado «acervo iberoamericano». Muchos de los grandes objetivos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, como la progresiva eliminación de las asimetrías existentes entre los países que la integran, la promoción de los Derechos Humanos y el buen gobierno, o la participación de las sociedades civiles, indiscutiblemente fomentan el desarrollo y la cohesión social. Ya con ocasión de la XIII Cumbre Iberoamericana celebrada en 2003 en Santa Cruz (Bolivia), los Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos reconocieron la necesidad de aplicar «políticas integrales definidas y desarrolladas por el Estado con la participación de todos los

sectores de la sociedad, siendo el crecimiento económico una condición necesaria pero no suficiente para promover una mejor calidad de vida, superar la pobreza y eliminar la exclusión social».

Ese espíritu, que desde entonces ha informado las sucesivas cumbres, se mantuvo en la celebrada en Montevideo el año pasado, en la que se consiguieron importantes avances en el ámbito de la promoción del buen gobierno y el refuerzo institucional, así como del desarrollo de la sociedad civil. Merecen ser destacadas la adopción del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, la creación de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, la adopción de la Carta Cultural Iberoamericana, la creación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, la puesta en marcha del «Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de personas jóvenes y adultas 2007-2015», o la proclamación de 2007 como «Año Iberoamericano de Alfabetización».

Todas estas iniciativas tendrán un efecto muy positivo en la construcción de sociedades más cohesionadas y con un capital humano mejor formado. Sin ánimo de reiterar lo evidente, sino a modo de ejemplo por ilustrativo, cabe citar un dato: tener estudios de educación primaria, aun incompletos, supone para el trabajador iberoamericano un salario dieciocho veces superior al que percibe alguien no escolarizado; pero la diferencia de ingresos es mucho mayor si se ha completado la educación secundaria (61% superior) y casi no admite comparación si se trata de alguien que posee un título universitario (152%).

En este sentido, me gustaría referirme a un proyecto que fue aprobado en la misma Cumbre de Montevideo, a propuesta de España. Se trata de un programa de intercambio de estudiantes y docentes, que persigue trasladar a Iberoamérica las exitosas experiencias que han tenido lugar en Europa en este ámbito, en especial el Programa Erasmus. Y me gustaría llamar la atención sobre este aspecto, porque hace alusión a un elemento esencial para favorecer la desaparición de desigualdades interregionales: el conocimiento mutuo. Un conocimiento entre las distintas sociedades iberoamericanas, que permitirá estructurar y dar mayor solidez a una entidad ya existente, la Comunidad Iberoamericana, cuyas posibilidades de futuro, inmensas por otra parte, aún no son todavía suficientemente conocidas, y por ello valoradas, por nuestras sociedades.

Esta voluntad que nos anima a los países del Subcontinente y de la Península de promover la inclusión y la igualdad alcanzará su máxima expresión en la XVII Cumbre Iberoamericana, que tendrá lugar los próximos 8 a 10 de noviembre en Santiago de Chile, y cuyo tema central de discusión será, precisamente, la cohesión social. Ahora bien, con toda su relevancia, esa Cumbre, de acuerdo con la metáfora utilizada por el Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, no será sino la punta de un iceberg. La reunión de los mandatarios habrá sido precedida por un importante número de reuniones ministeriales y sectoriales, que incluyen actores, no sólo del ámbito gubernamental, sino también representantes del poder legislativo (Foro Parlamentario), de la sociedad civil (Foro Cívico), del mundo empresarial (Foro Empresarial), así como por un seminario específico organiza-

do por la SEGIB en Madrid los días 18 y 19 de junio. El debate sobre la cohesión social habrá estado muy presente en todos estos encuentros, de tal manera que, a la hora de elaborar las conclusiones de la Cumbre de Santiago de Chile, se incorporará un elevado número de aportaciones realizadas desde todos estos ámbitos. Evidentemente, trataremos que de las discusiones salgan decisiones y recomendaciones de calado en temas que nos afectan y que son la base de las sociedades más modernas y, por tanto, cohesionadas, como pueden ser la mejora del mercado de trabajo y de las condiciones laborales, el acceso a la educación y la igualdad de oportunidades, así como la protección social frente al desempleo, la enfermedad, la vejez y la discapacidad.

La Cumbre no puede aspirar a agotar las múltiples facetas que se incluyen en el tema. En muchos casos, se tratará de dejar apuntadas cuestiones que necesariamente serán abordadas en el futuro en el contexto de la Conferencia Iberoamericana. Pero sí será una ocasión de relevancia para incorporar al acervo común iberoamericano y a la sensibilidad de los Estados miembros y de los agentes sociales una serie de cuestiones que todos consideramos de la máxima importancia, y para plantear un debate que fije las líneas maestras de actuación de cara al futuro. También será esencial lograr el compromiso de los Estados

participantes, habida cuenta de que las decisiones adoptadas exigirán un desarrollo posterior de medidas concretas por parte de los mismos y de las instancias específicas de la Comunidad Iberoamericana.

El objetivo, en suma, es que más allá de las leyes de la macroeconomía desnuda, mejoren los índices de desarrollo humano y social. Habría que evitar la sacralización del crecimiento económico o del equilibrio contable. Las recetas de «crecer primero para distribuir después» merecen ser cuestionadas, si ese «después» no llega nunca. De hecho, el reciente informe del Banco Mundial sobre la pobreza en Iberoamérica destaca que muchos de los logros alcanzados por los países más desarrollados derivan de simultanear el crecimiento económico con la adecuada distribución de sus réditos.

Decía Ortega y Gasset en 1927 que «el dinero es un factor social secundario, incapaz por sí mismo de inspirar la gran arquitectura de la sociedad; una de las fuerzas principales que actúan en el equilibrio de todo edificio colectivo, pero no la musa de su estilo tectónico». Hemos tardado mucho tiempo en atender las palabras de un gran filósofo adelantado a su tiempo, pero sería más grave que, comprendiendo ahora su significado, no actuásemos en consecuencia.