Público

LAS LIMITACIONES DE LOS PROGRAMAS ANTIPOBREZA

Vicenç Navarro

Catedrático de Políticas Públicas. Universidad Pompeu Fabra, y

Profesor de Public Policy. The Johns Hopkins University

11 de febrero de 2014

La evidencia de que la aplicación de las políticas neoliberales conduce a un crecimiento de las desigualdades y de la pobreza así como a un aumento del endeudamiento de la población y el consiguiente aumento del sector bancario es enorme. Las experiencias en Latinoamérica (donde estas políticas se llevaron a cabo con toda intensidad a finales del siglo XX) y en la Unión Europea (donde se han estado aplicando durante las dos últimas décadas) muestran claramente esta realidad. Las desigualdades, tanto en Latinoamérica entonces como en la Unión Europea ahora, crecieron enormemente, como también lo hizo la pobreza, así como el sector financiero.

Mientras que mucho se ha escrito sobre esta situación en la UE, poco se conoce de las consecuencias del neoliberalismo en América

Latina, lo cual es preocupante, pues mucho de lo que está ocurriendo ahora en la UE ocurrió antes en Latinoamérica. Y de ahí la especial relevancia de estudiar la experiencia latinoamericana. Una de estas experiencias que merece especial atención es la respuesta de los partidos de centroizquierda e izquierda al problema del aumento de la pobreza que ocurrió predominantemente en el periodo neoliberal. Antes de expandir este tema, es importante hacer dos observaciones. Una es que Latinoamérica es un continente muy distinto a Europa. Y otra, que tanto Latinoamérica como Europa son continentes con una enorme variedad de países, lo cual dificulta poder hablar de experiencias latinoamericanas sin añadir inmediatamente los diferentes matices que existen entre los distintos países que componen aquel continente.

El caso de Latinoamérica

Dicho esto, permítanme que hable de la situación social, enfatizando algunos elementos que aquellas experiencias tienen en común. Y uno de ellos es el elevado nivel de las desigualdades existentes en la gran mayoría de aquellos países, nivel que se acentuó todavía más durante la época neoliberal, y ello como resultado de la aplicación de políticas públicas neoliberales encaminadas precisamente a aumentar las desigualdades y que

crearon, como consecuencia, el enorme crecimiento de la pobreza. Veamos los datos.

Mírese como se mire, y escójase el indicador que se escoja, todos los indicadores señalan a Latinoamérica como uno de los continentes con mayores desigualdades hoy en el mundo. Y entre ellos, Brasil alcanza su máximo nivel. Su índice de Gini (el indicador más común que se utiliza para medir la desigualdad) es uno de los más altos del mundo, 0,529 en 2011. A mayor el número, mayor es el nivel de desigualdades de un país (yendo de 0 a 1).

Decir que un país es muy desigual nos permite ya predecir qué otros indicadores estarán presentes. Alta desigualdad *quiere decir* gran concentración de la riqueza, lo cual *quiere decir* gran influencia política de los más ricos sobre el Estado y la vida política, lo cual *quiere decir* políticas fiscales muy poco progresivas y muy regresivas, lo cual *quiere decir* unos ingresos al Estado muy pobres. Esto es lo que pasa en España (incluyendo Catalunya), y en mucho mayor tamaño y dimensiones es también lo que pasa en Brasil y en la mayoría de países de América Latina. Los ingresos al Estado que derivan de la imposición directa (es decir, de los impuestos sobre las rentas) representan solo el 19% de todos los ingresos al Estado en Brasil, un porcentaje mucho menor que el que existe en el promedio

de los países de la OCDE por impuestos directos (33%). Esta es una de las causas que los Estados sean tan pobres.

Los ingresos al Estado, sin embargo, pueden incrementarse o disminuir sin que hayan cambios significativos en las políticas fiscales. Y ello como consecuencia del estado de la economía. Por ejemplo, si la economía crece mucho, aumenta con ello el consumo, y con ello los ingresos al Estado que se basan en el consumo, tal como ocurrió en España en la época del boom inmobiliario. Y esto es lo que también ocurrió en América Latina cuando hubo un boom resultado del aumento de los precios de los productos que exportaban. En realidad, la situación es incluso más acentuada en América Latina. En Brasil, por ejemplo, los impuestos indirectos –impuestos sobre el consumo– representan el 49% de todos los impuestos, un porcentaje mayor que el promedio de la OCDE, 34%.

Qué hicieron los partidos de izquierda ante la pobreza

El fracaso de las políticas neoliberales explica la sustitución de los partidos gobernantes que impusieron tales políticas por partidos de centroizquierda e izquierda en la gran mayoría de países de América Latina (a partir de los años noventa). Y los datos muestran las consecuencias de este cambio. Según la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) el gasto público social

pasó de ser de $318 per cápita en 1990 a $819 en 2008 (en dólares constantes) en el promedio de Latinoamérica. Y si miramos el gasto público social como porcentaje de todo el gasto público, vemos que subió, durante el mismo periodo, de un 45% a un 63%. Este es un indicador de la sensibilidad social de las izquierdas.

Ahora bien, lo que también caracteriza las respuestas de las izquierdas al enorme crecimiento de las desigualdades (resultado de las políticas neoliberales) ha sido el gran predominio de los *programas antipobreza* en sus políticas públicas, programas que se basan en transferencias públicas a distintos grupos poblacionales, sujetas a condiciones y exigencias a los beneficiarios según el programa. En definitiva, son programas antipobreza orientados a disminuir la pobreza, bien mediante la transferencia de fondos, bien ofreciendo crédito o cheques a las familias (por lo general, gestionados por la madre o esposa de la familia), garantizando un mínimo de rentas. En realidad, el gasto en estos programas antipobreza como porcentaje del PIB creció mucho más rápidamente (3,5% durante el periodo 1990-2008) que el que iba a los servicios público del Estado del Bienestar tales como sanidad, educación, vivienda o saneamiento, entre otros. Así, en sanidad creció solo un 1%, y en vivienda solo un 0,4%. Resultado de ello, el *gasto público social antipobreza* (programas de transferencia de dinero a las poblaciones pobres) pasó a representar más del 50% de todo el

incremento del gasto público social entre 1990 y 2008. Esta situación llevó a ciertas situaciones contradictorias (como bien señala Lena Lavinas en su excelente artículo "21st Century Welfare" en *New Left Review*, Nov/Dic 2013, del cual extraigo la mayoría de datos que presento en este artículo), tales como que algunas transferencias públicas a las familias se hacen condicionadas a que las familias envíen sus niños a las escuelas o centros de salud públicos cuando, en realidad, no existen tales centros o escuelas en los lugares donde residen estas familias.

¿Han sido estos programas exitosos?

La respuesta a esta pregunta no puede ser un simple sí o no. La pobreza ha disminuido en la mayoría de estos países. Ahora bien, lo que parece evidente, a partir de la evidencia existente, es que, excepto en el caso de la pobreza extrema, en la pobreza en general su impacto reductivo ha sido limitado. Otros factores han jugado un papel mucho mayor en esta reducción de la pobreza. En uno de los estudios más detallados y rigurosos sobre las causas de la disminución de la pobreza en Brasil, llevado a cabo por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística IBGE (citado por Lavinas), se documenta que las principales causas del descenso de la pobreza en Brasil desde 2001, han sido (1) el crecimiento del empleo y de los salarios como consecuencia del aumento del crecimiento económico,

(2) el aumento del salario mínimo, que se incrementó un 94% en el periodo 2001-2012, y muy en tercer lugar (3) los programas antipobreza. El mayor impacto de este último tipo de programas ha sido entre la pobreza extrema, pero entre la pobreza en general ha sido muy limitado.

Por otra parte, la prioridad dada a los programas de transferencias públicas para reducir la pobreza se hizo en varios países a costa de mantener (e incluso acentuar) la pobreza de los servicios públicos del Estado del Bienestar, tales como sanidad y educación. Así, en Brasil el gasto público sanitario (de los más bajos en América Latina) pasó de representar un 13% de todo el gasto público en 2001 a un 11% en 2010 (el gasto público sanitario del gobierno federal representa solo un 0,8% del PIB). Lavinas critica que mientras el consumo de móviles, ordenadores y lavadoras ha crecido exponencialmente, el acceso de la población al agua potable o a servicios de saneamiento apenas ha mejorado. Una consecuencia de este empobrecimiento de los servicios públicos ha sido el notable aumento de los servicios privados, con un crecimiento muy notable de los seguros sanitarios privados y un aumento del crédito para financiarlos (con el consiguiente aumento del sector financiero).

La escasa prioridad dada por los partidos de izquierda a las políticas públicas redistributivas y a las reformas fiscales que

permitan, además de unos mayores ingresos al Estado, conseguir mayores efectos redistributivos, ha imposibilitado el establecimiento de programas universales, es decir, servicios públicos de sanidad y educación públicas, por ejemplo, *para toda la ciudadanía*. Estos programas, junto con programas de creación de empleo y altos salarios, tienen mayor aprobación popular, mayor impacto reductor de la pobreza y mayor impacto redistributivo que programas de apoyo a sectores vulnerables a través de programas de transferencia de dinero a los pobres, tal como hemos demostrado Walter Korpi, Joakim Palme y Vicenç Navarro, entre otros. Estos últimos tienen un impacto menor en reducir la pobreza y en disminuir las desigualdades. La evidencia de ello en Latinoamérica y en Europa es robusta y convincente. Mientras que la pobreza extrema ha disminuido, las desigualdades permanecen muy elevadas y los servicios públicos permanecen subfinanciados. Los países que tienen menos pobreza, como los países nórdicos de Europa, han alcanzado este resultado a través de los primeros, y no a través de los segundos tipos de intervenciones. El enorme crecimiento de las desigualdades y de la pobreza en España (incluyendo Catalunya) no se resolverá mediante transferencia de fondos a las poblaciones pobres para mantener un nivel (generalmente muy mínimo) de renta, sino a través de políticas macroeconómicas de creación de empleo y subida de salarios (con un aumento considerable del salario mínimo, entre otras intervenciones) y políticas sociales de carácter universal,

con corrección del enorme déficit social que existe en España (incluyendo Catalunya).