

América Latina sin pobreza Una utopía necesaria

SONIA FLEURY* pp. 147-157

Este texto corresponde a la conferencia que dictara la Dra. Sonia Fleury en el segundo seminario realizado como parte del proyecto entre el Cendes y el PNUD sobre la reflexión académica del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) n° 1.

Esperanzar

Agradezco la invitación para dialogar con vosotros en este coloquio y, en particular, agradezco a mi querida amiga Isabel Licha quien me ha proporcionado el placer de estar nuevamente en Venezuela, aunque sea virtualmente.

El título de mi ponencia responde a mi interés de traer al debate la importancia de las utopías, de las ideas transformadoras en la construcción de un proyecto de sociedad democrática, basado en la justicia social y en la universalización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Quiero hablar de esperanza en el sentido postulado por Paulo Freire, o sea, que se distancia de la idea de la simple espera para tomarse como una acción colectiva transformadora de la realidad.

Pensar una América Latina sin pobreza no responde a una actitud ingenua o meramente optimista, desconociendo la convergencia actual de graves crisis –económica, política, sanitaria, cultural, climática– que tienden a amplificar las desigualdades y la pobreza en la región. Hay una profunda diferencia entre optimismo y esperanza, pues el optimismo desestima los riesgos existentes en la realidad, en tanto la esperanza los toma en cuenta, con la perspectiva de transformar la realidad por medio de una propuesta de acción colectiva. Una utopía es imprescindible para conducir la acción colectiva hacia el cambio.

* Doctora en Ciencia Política. Master en Sociología. Psicóloga. Investigadora Principal del Centro de Estudios Estratégicos de la Fundación Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil. Coordinadora del Dicionário de Favelas Marielle Franco wiki-favelas.com.br
Correo-e: prof.soniafleury@gmail.com

Hay una ausencia de proyectos transformadores en la escena política global, una descreencia en el poder de la voluntad y en la organización colectiva para formular propuestas de cambios estructurales. Estamos reducidos a cambios no estructurales, que no afectan el principio del proceso que genera y reproduce las inequidades, buscando solamente atenuar sus efectos más nefastos sobre las condiciones de vida de los pobres. No basta con nuestro reformismo tímido, pues lo que ha provocado es la revuelta reiterada política y económicamente, con brotes de insurgencia reemplazados con períodos de alienación, que se concretan en la alternancia de gobiernos progresistas con liderazgos populista-autoritarios que se presentan ilusoriamente como antipolíticos y antisistema. Con falsas promesas de distanciarse de las elites, terminan por mantener una retórica aguerrida cuando, en la realidad, promueven la profundización del poder económico y político, aumentan la exclusión y la intolerancia con el otro, difunden ideologías conservadoras coloniales y patriarcales.

Cuando proponemos la construcción de utopías transformadoras no estamos en un retorno al pasado, pero sí en la perspectiva de la actualización de las luchas, que no han dejado de existir, por los derechos a una vida digna, libre de desigualdades injustas. Esa actualización implica traer al movimiento socialista a los problemas cotidianos de la población, acercar la solución de los problemas de hoy día a un proyecto de futuro, pues cada lucha refuerza la posición de quienes lo hacen por una alteración en la correlación de fuerzas. André Gorz¹ define las reformas no reformistas o estructurales como aquellas que son concebidas, no en el marco de un sistema de administración, sino en función de las necesidades humanas: «Una reforma no reformista es determinada no en términos de lo que puede ser, sino de lo que debe ser».

Una América Latina sin desigualdades es una reforma no reformista que propone lo que debe ser, aunque debemos considerar las condiciones concretas para promover mudanzas efectivas.

Combatir la riqueza, no solamente la pobreza

El informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022² presenta un panorama especialmente preocupante. El uso de los últimos datos y estimaciones disponibles revela que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

¹ <https://jacobin.com.br/2023/02/andre-gorz-mostra-como-podemos-transformar-o-mundo-hoje/>

² Naciones Unidas. Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022

está en grave peligro debido a las diversas crisis progresivas e interrelacionadas. Predominan la Covid-19, el cambio climático y el conflicto armado. Cada una de estas crisis y sus complejas interacciones repercuten en todos los ODS y generan graves consecuencias en la alimentación y la nutrición, la salud, la enseñanza, el medio ambiente, la paz y la seguridad. Encauzar al mundo en la senda de la sostenibilidad exigirá una acción concertada a escala mundial.

El citado informe es prolijo en datos sobre el aumento de la pobreza extrema; del número de hogares y personas que carece de acceso a una alimentación adecuada y vive en condiciones de inseguridad alimentaria; el aumento del retraso escolar de los niños producto de la pandemia, el cual no se ha recuperado en el periodo post pandémico; la carencia de agua potable, energía eléctrica y saneamiento básico en los hogares. Las guerras y conflictos vienen a añadir la destrucción de la vida y la cultura de poblaciones; el aumento del desplazamiento y de migraciones forzadas; la pérdida de condiciones laborales y el aumento global de la inflación en el costo de los alimentos.

La pandemia de Covid-19 en los años recientes y los eventos climáticos extremos están incidiendo fuertemente sobre las poblaciones más vulnerables: ellas tuvieron menos acceso a las medidas profilácticas de prevención y de tratamiento, y por vivir en las precarias condiciones de las periferias urbanas o rurales siguen más sujetas a sufrir con las emergencias y catástrofes provocadas por el cambio climático.

En 2022, el Informe Panorama Social de la Cepal³ proyecta que 32,1 por ciento de la población total de la región vive en situación de pobreza, de los cuales 13,1 por ciento se encuentra en condiciones de pobreza extrema.

Asimismo, deben atenderse una vez más las importantes desigualdades que se producen en América Latina respecto de la forma en que la pobreza y la pobreza extrema afectan a los distintos grupos de población en relación con los ejes de la desigualdad social (gráfico 4). En 2021, la pobreza y la pobreza extrema afectaban desproporcionadamente a niñas, niños y adolescentes, y la incidencia en este grupo casi triplicaba a la que tenía en la población de 65 años y más.⁴

³ Cepal, 2022. Panorama Social de América Latina y el Caribe. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible.

⁴ *Idem*: 23.

Los niveles proyectados por la Cepal de pobreza extrema para el 2022 representan un retroceso de un cuarto de siglo en la región. En el informe de 2023 presentan las tasas de recuperación del crecimiento económico después de la pandemia con tímidas cifras de reducción de la informalidad y aumento de las tasas de empleo, y la desigualdad de ingresos alcanzó niveles inferiores a los anteriores a la pandemia. Pero, «La extrema concentración del patrimonio es una de las expresiones más evidentes de la desigualdad».⁵

Es, pues, imprescindible tener en cuenta el otro lado de la moneda, que trata la desigualdad y la baja movilidad social en América Latina desde la perspectiva de la concentración de la riqueza. Según la CAF –Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe–, en la región, el 50 por ciento más pobre de la población se lleva el 10 por ciento de los ingresos, mientras el 10 por ciento más rico recibe el 55 por ciento. En términos de riqueza, la concentración es mucho mayor: el 10 por ciento más rico acumula el 77 por ciento de la riqueza y el 50 por ciento más pobre solo el 1 por ciento.

A pesar de las medidas de políticas sociales, como transferencias de ingreso y acceso a los sistemas públicos de salud y educación que se han difundido en especial desde el inicio del siglo XXI, la persistencia de las desigualdades convive con bajas tasas de movilidad intergeneracional, comprometiendo el desarrollo de la región en términos sociales y económicos. Los esfuerzos por mejorar la escolaridad no se traducen en inserción en el mercado laboral formal, lo que lleva a hablar de desigualdades heredadas. Hay que buscar las razones más profundas que tornan a las políticas públicas de combate a la pobreza en incapaces de alterar ese cuadro estructural de persistencia y reproducción de la elevadísima desigualdad regional, una de las más altas del mundo.

Hay que investigar la relación entre política tributaria y equidad, desvelando aquellas reformas impositivas que aumenten la recaudación y contribuyan a la redistribución en mayor escala.

Históricamente, los sistemas tributarios de América Latina han jugado un papel redistributivo modesto o incluso han sido globalmente regresivos, ya sea por el diseño tributario sesgado a las rentas del trabajo, la elevada evasión, los beneficios impositivos o la mayor capacidad

⁵ Cepal, 2023. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*.

para eludir obligaciones tributarias, o porque los individuos más ricos no han sido gravados de acuerdo con su nivel de ingresos o riqueza. Adicionalmente, los sistemas tributarios descansan fuertemente en el componente indirecto de imposición al consumo, que suele tener un impacto distributivo regresivo.⁶

¿Debe de haber un límite para la riqueza? ¿Esa es solo una cuestión moral o tiene consecuencias sobre la democracia, la equidad y la sustentabilidad ambiental? ¿Debemos establecer una línea de riqueza que defina el salario máximo, así como se define el salario mínimo? El argumento democrático es que la limitación del exceso de riqueza es imprescindible para la preservación de la democracia, pues genera recursos de poder que permiten que individuos y firmas puedan usar el poder económico para influenciar la opinión pública, la producción de conocimientos y el proceso decisorio en detrimento de la voluntad de los ciudadanos.⁷ ¿En otros términos, cuánta desigualdad puede soportar la democracia?

La posibilidad de compatibilizar democracia con capitalismo, como pensaba Schumpeter, es contestada por Wolfgang Streeck⁸ quien señala la acentuación, en la fase actual de la financiarización de la economía, de la contradicción entre los dos regímenes de asignación en el capitalismo: uno que favorece las fuerzas del libre mercado y otro con foco en las necesidades sociales y derechos legitimados por medio de decisiones colectivas. En la medida en que los Estados han cambiado desde colectores de tasas, que les permitían inversión y distribución, para tornarse en los grandes deudores, el sector financiero ha pasado a obtener sus lucros con aplicaciones en la deuda pública. Crece, pues, la oposición entre el «pueblo del mercado» y los que dependen de las políticas públicas; o sea, el «pueblo del Estado», aumentando, consecuentemente la desigualdad y la falta de legitimidad del gobierno para ejercer la autoridad política.

La crisis de legitimidad de los gobiernos, potencializada por las expectativas frustradas de los electores, delante del bajo crecimiento y los procesos de re-primarización de las economías y su fragilidad en relación a la volatilidad de la economía global, abren distintas perspectivas políticas. Por un lado,

⁶ *Equidad y sistema tributario en América Latina y el Caribe*. Juan Pablo Jiménez.

⁷ Robeyns, Ingrid, 'Having too much' in: J. Knight and M. Schwarzberg (eds), *Wealth: Nomos LVI*, NYU Press, pp. 1-44.

⁸ Streeck, W. (2011), «The Crises of Democratic Capitalism», *New Left Review* 71, 5-29.

las políticas de austeridad⁹ aplicadas por gobiernos de diferentes posiciones en el espectro político, se traducirán en fuertes cortes a las inversiones y a la protección social, generando un intenso proceso de autocratización o desdemocratización y de crecimiento del populismo autoritario en el mundo (Fleury *et al.*).¹⁰ Por otro lado, las políticas de inclusión abren una ventana de oportunidades para la creación de estrategias de un nuevo modelo de crecimiento económico, inclusivo y soberano, cuya sustentabilidad dependerá de la construcción de una nueva correlación de fuerzas. Ese empate entre dos alternativas opuestas nos remite a la visión gramsciana de los periodos de la historia en los cuales el viejo se está muriendo, pero el nuevo todavía no puede nacer.¹¹

Un nuevo paradigma para el desarrollo

El neoliberalismo fue el modelo económico, político y cultural hegemónico desde los años ochenta, imponiéndose como solución a la crisis del capitalismo regulado que se desarrolló entre 1930 y 1970, compatibilizando democracia y mercado capitalista por medio de la intervención estatal. Pero, en la crisis del capitalismo, que se inicia a partir de los años setenta y se profundiza en la década siguiente, se identifica la intervención estatal y el aseguramiento de derechos laborales, sociales y económicos como el causante de provocar la crisis. Las medidas de austeridad propugnadas defienden el equilibrio fiscal, aumento de las tasas de interés, el recorte del tamaño del Estado, de los gastos públicos y de la burocracia estatal. En esa nueva ola, predominan las medidas de desregulación de los mercados y de sustitución de la lógica pública en la gestión por la competición en los mercados, como forma de aumentar la eficiencia. La profundización de la agenda neoliberal en años más recientes, apuntando a recrudecer las políticas de austeridad, da espacio al desmonte de las políticas de protección social, la pérdida de los derechos legitimados y la democratización con la ascensión de los gobiernos populistas autoritarios. Acceden al poder por medio electoral, en una convergencia de intereses de las elites económicas con grupos conservadores y populares desencantados con las promesas no cumplidas por los gobiernos progresistas.

⁹ Mattei, Clara. *The Capital Order – How Economists invented Austerity and Paved the Way to Fascism*. University of Chicago Press, 2022

¹⁰ Fleury *et al* *Cidadania em Perigo: Desmonte das Políticas Sociais e Desdemocratização no Brasil*. Edições Cebras, 2024. Disponible en: <https://portolivre.fiocruz.br/node/2399>

¹¹ Fraser, Nancy- *The Old is Dying and the New Cannot be Born*. Verso, London, 2019

Todo va convergiendo para la retirada del Estado de las relaciones económicas y sociales. Defienden propuestas contra las elites políticas y económicas de las cuales no se distancian cuando están en el gobierno. En un movimiento global de la ultraderecha, pasan a dominar las tecnologías de comunicación con las cuales controlan la opinión pública. Se valen de medios coercitivos para desorganizar la oposición y emplean la persecución política hacia aquellos que buscan contestar y denunciar lo que está pasando. Desorganizan sindicatos y organizaciones sociales mediadores de conflictos, y provocan la intolerancia y el aumento de la violencia.

Años de neoliberalismo demuestran la eficacia de su retórica, apoyada por poderosos intereses nacionales e internacionales, pero terminan por desilusionar a la población que ve el aumento de la pobreza, de la corrupción y de la represión, generando cuestionamientos y abriendo posibilidades de formulación de otras alternativas para la promoción del desarrollo económico y social.

Según Robert Boyer,¹² los efectos provocados por la pandemia aceleraron las tendencias de reconfiguración del capitalismo que ya se presentaban desde la crisis de 2008, a saber, consolidación y transnacionalización del capitalismo de plataforma, conectado a los recientes avances tecnológicos, sin regulación y centrado en la comercialización extensiva de datos.¹³

La crisis sanitaria ha reforzado la tendencia al aumento del control de los mercados, especialmente en los países con modelos más coordinados de capitalismo. Según Boyer, todos los Estados salieron fortalecidos ideológicamente de la crisis, rehabilitando la idea del control soberano de los Estados nacionales sobre los recursos considerados estratégicos para el enfrentamiento de la pandemia, como insumos y vacunas. Las transformaciones geopolíticas con la ascensión de los gobiernos de países asiáticos, en especial China, refuerzan el nacionalismo de los EUA y de Europa.

La combinación de instrumentos públicos de intervención durante la crisis sanitaria y la colaboración entre actores públicos y privados para el desarrollo de recursos y capacidades, ha recolocado el rol del Estado en protagonista. Los trabajos del grupo liderado por Mariana Mazzucato se insertan en esa perspectiva de demostración de las capacidades dinámicas del sector

¹² Boyer, R. (2020). *Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie*. La Découverte.

¹³ Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power* (First edition). Public Affairs.

público¹⁴ para potenciar la provisión de infraestructura y servicios, articulando las políticas económicas, sociales y ambientales. Así mismo, proponen un modelo de Estado Emprendedor, guiado por las innovaciones que se hicieron necesarias en la crisis actual y que han propulsado la movilización de capacidades estatales orientadas a la experimentación y la participación.¹⁵

En el Informe de la OMS del 2023, Mariana Mazzucato defiende la necesidad de revertir los fundamentos económicos predominantes, que toman la salud como capital social o como subproducto del desarrollo económico. Ella propone que la salud sea vista como un derecho humano que junto con el bienestar y un ambiente saludable y sostenible sea el objetivo final de la actividad económica. Afirma que es necesario crear una nueva narrativa económica:

We need a new economic narrative that transforms financing for health from an expenditure to an investment, grounded in fundamental truths: that wellbeing and the economy are interdependent; that health is not only a key economic sector but also a cross-cutting lens through which to view many different sectors; that health is critical to the resilience and stability of economies worldwide; and that states can move from reactively fixing market failures to proactively and collaboratively shaping markets that prioritize human and planetary health.¹⁶

El Estado deja de tener un papel restringido a la reparación de las fallas del mercado y pasa a tener una postura proactiva y colaborativa en el encuadre de los mercados de acuerdo con las prioridades colectivas, valiéndose de instrumentos legales y financieros. Por esa razón, el desarrollo de un Complejo Económico Industrial de la Salud y de un Complejo Económico Industrial de Alimentación y Nutrición están entre las prioridades del actual gobierno brasileño, del presidente Lula.

Es cierto que toda política económica involucra una política cultural, como la del neoliberalismo que ha diseminado la noción de una sociedad fundada en individuos aislados y competitivos, que buscan maximizar sus

¹⁴ Kattel, R., & M. Mazzucato (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>

¹⁵ Mazzucato, M. (2014). *O estado empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. privado*. Penguin-Companhia das Letras y M. Mazzucato (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Allen Lane, an imprint of Penguin Books.

¹⁶ Mazzucato in WHO. Health for All – transforming economies to deliver what matters: final report of the WHO Council on the Economics of Health for All, 2023:6.

ganancias en el mercado, vaciando las nociones de solidaridad, bien común, emancipación social. Un nuevo paradigma del desarrollo requiere de una nueva cultura política que va a disputar valores públicos. Sin embargo, un modelo económico va más allá de una narrativa, anclándose en condiciones políticas y materiales concretas que permitan que cada política implementada refuerce el lado popular en la correlación de fuerzas, fortaleciendo así los movimientos sociales y los mecanismos que aseguren su participación y control democrático de las acciones estatales. Más allá de la construcción de una narrativa alternativa, será imprescindible construir consenso y disputar hegemonía en una sociedad que presenta una complejidad mucho mayor cada día.

Una sociedad compleja

La acelerada urbanización no planificada ha generado grandes metrópolis latinoamericanas que exponen territorialmente grados exacerbados de desigualdad y exclusión social. En esos territorios de las favelas y periferias se desenvuelven distintas tendencias. De un lado, la explosión de las carencias se da como efecto de la ausencia de políticas públicas de saneamiento y habitación a lo que se adiciona la creciente movilidad de las poblaciones del campo y del interior en dirección a las grandes metrópolis, en búsqueda de empleo y mejores condiciones de vida. Los códigos urbanos terminan por expulsar esa población para periferias donde se observa un patrón de urbanización precario, por autoconstrucción.

En las décadas más recientes esos territorios pasan a ser dominados por grupos de narcotraficantes o milicianos. El aumento de la inseguridad y de la violencia afecta duramente a la población más pobre, que encuentra en la retórica de los partidos de ultraderecha la supuesta solución con la propuesta de eliminación física de los narcotraficantes. Sin embargo, la resultante es una espiral de violencia, acrecentada por el aumento de la violencia estatal contra la población en esos territorios. Otro efecto ha sido el aumento de la corrupción y del involucramiento de las fuerzas policiales con los narco y milicianos. Por ende, la política de guerra a las drogas ha aumentado exponencialmente la población detenida en presidios, superpoblados en condiciones inhumanas.

Los gobiernos progresistas, en general, tienen enorme dificultad de abordar en sus programas políticos esa cuestión que afecta la cotidianidad de miles de personas y atormenta la vida de madres y padres de jóvenes que se encuentran sin alternativa en las escuelas o en las empresas. En Brasil, más de la mitad de los jóvenes en las familias más pobres se encuentra en la

situación denominada ni-ni, por no frecuentar la escuela o no tener empleo. Las medidas asistenciales de transferencia de ingresos no fueron capaces de revertir tal situación. Igualmente, vemos que el nuevo paradigma económico basado en un modelo de industrialización por misiones es muy limitado para pensar la incorporación de toda esa población que no tiene capacidades para insertarse en tal estructura productiva. Es necesario pensar en políticas combinadas de mejora de la infraestructura urbana, políticas de gratuidad del transporte público, políticas asistenciales y sociales de promoción de la ciudadanía, políticas económicas de desarrollo volcadas para los jóvenes y para los informales.

Al mismo tiempo, asistimos en las favelas y periferias a la proliferación de colectivos culturales en los cuales los jóvenes se encuentran y participan de movimientos y discusiones sobre su identidad, su etnia, sus ancestros, su búsqueda de una salida para denunciar la exclusión y construir perspectivas alternativas a la de ser bandidos, policías o informales. Durante la pandemia de Covid-19, frente al elitismo de las medidas sanitarias adoptadas por los gobiernos, grupos locales se organizaron para ejercer la prevención, informar a la población, producir planes epidemiológicos, buscar recursos y construir una logística y una planificación propia de gestión territorial.¹⁷ Esa potencia que emerge de las carencias necesita ser considerada en las políticas públicas como posibilidad de construcción de lo común, de una sociedad solidaria, pues ya está siendo disputada por el mercado en la promoción de *startups* manejadas por emprendedores competitivos.

Otra característica de la complejidad actual es la fuerza de los movimientos identitarios en los cuales las personas se agrupan y se organizan alrededor de sus identidades de género, raza, etnia. Tales movimientos construyen sus luchas a partir de sus particularidades, pero las insertan en la problemática más general de la dominación. Reivindican una epistemología anticolonial, entendiendo con Quijano¹⁸ que el dominio colonial introduce la noción del otro, no como distinto del europeo, pero como el inferior, inculto, primitivo, salvaje –el indígena, el criollo, el negro– que precisa y merece ser dominado. El patriarcalismo refuerza la dominación, destinando a las mujeres al último

¹⁷ Fleury y Menezes. Pandemia nas favelas: entre carências e potências. *Saúde debate* 44 (spe4). Dez 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0103-11042020E418>

¹⁸ Anibal Quijano, *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. Disponible en: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf

puesto de la cadena y a la población LGBTIAQ+ la tilda de escoria humana. Una *Epistemología del Sur*, como propone Boaventura Santos e Meneses,¹⁹ necesita tomar en cuenta la cosmovisión de los pueblos originarios, su sabiduría en el modo de convivir con los animales y la naturaleza, destronando el antropocentrismo de la cultura occidental, que nos ha llevado a los desastres climáticos actuales que ponen en riesgo la vida en el planeta.

Un riesgo, sin embargo, es el reemplazo de los valores de universalidad en las políticas por la equidad, considerando que la universalidad no contempla las diferencias y asimetrías, terminando por privilegiar los mismos grupos con mayor capacidad y recursos. No es cierto que equidad deba de reemplazar la universalidad, pues no deja de ser una estrategia para alcanzarla. Hay que buscar una combinación virtuosa entre la necesaria focalización que reduzca las asimetrías y promueva la ciudadanía, que solo puede ser pensada en términos de la universalidad de la comunidad de ciudadanos.

¹⁹ Boaventura Souza Santos e Maria Paula Meneses (org). *Epistemologias do Sul*. Edições Almedina, Coimbra, 2009. Disponible en: <https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/Epistemologias%20do%20Sul.pdf>