

Políticas de bienestar de sectores vulnerables y constituciones políticas*

Matthew Edward Carnes, SJ**



Recepción: 26 de octubre de 2016
Aprobación: 18 de octubre de 2017

Abstract. Carnes, Matthew Edward. *Social Welfare Policies for Vulnerable Sectors and Political Constitutions*. Dr. Matthew Carnes offers an overview of the impact that social welfare policies have on the most underprivileged sectors of society. The analysis focuses on three issues: democratization (the political dimension), growth (the economic dimension), and persistent inequality (the social dimension). Ultimately, the aim is to promote reflection on the need to work on the formulation and implementation of legal and political instruments that will have a positive impact on the lives of people, especially those who need it most.

Key words: social welfare policies, vulnerable sectors, political constitutions, democratization, persistent inequality.

Resumen. Carnes, Matthew E. *Políticas de bienestar de sectores vulnerables y constituciones políticas*. El Dr. Matthew Carnes ofrece una visión general del impacto que las políticas de bienestar ejercen sobre los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El análisis se centra en tres problemas: la democratización (dimensión política), el crecimiento (dimensión económica) y la desigualdad persistente (dimensión social). En última instancia, lo que se busca es promover una reflexión sobre la necesidad de trabajar en la formulación y

* Conferencia impartida por el Dr. Matthew Edward Carnes, SJ, de Georgetown University: Center of Latin American Studies, el 19 de octubre de 2016 en el ITESO en el marco del V Encuentro: El humanismo y las humanidades en la tradición educativa de la Compañía de Jesús. Hacia el centenario de la constitución: reflexiones históricas, jurídicas, sociales, éticas, políticas.

** Director del Center of Latin American Studies, Georgetown University. Matthew.Carnes@georgetown.edu

puesta en marcha de instrumentos jurídicos y políticos que afecten positivamente la vida de las personas, especialmente de aquellas que más lo necesitan. **Palabras clave:** políticas de bienestar, sectores vulnerables, constituciones políticas, democratización, crecimiento, desigualdad persistente.

Hoy quiero hablar de políticas de bienestar y constituciones políticas, y voy a hacerlo desde la perspectiva de la ciencia política porque ése es mi campo de trabajo y creo que va a propiciar, espero, un diálogo muy interesante entre nosotros sobre cuáles son las políticas sociales, cómo van cambiando y cómo pueden caber, o quizás no, dentro de las constituciones políticas. En resumen, lo que voy a hacer es empezar con algunas definiciones y después plantearé una discusión sobre tres presiones fuertes en las políticas sociales actuales.

Empezamos con algunas definiciones para aclarar de qué tema estamos hablando aquí. Las políticas sociales pueden incluir muchas cosas y, a veces, pensamos en muchos temas sociales; pero yo quiero que nos focalicemos en las políticas sociales que, de alguna forma, son *arreglos*, arreglos para ayudar o enfrentar desafíos de la vida. ¿En qué tipo de “desafíos” estoy pensando? Las políticas sociales muchas veces nos ayudan a enfrentar los desafíos del ciclo de la vida. Por ejemplo, sabemos que las etapas del nacimiento y la juventud son un tiempo durante el cual no podemos estar en el mundo de trabajo. Muchas veces dependemos de nuestros padres, los padres que tienen que proveer muchos recursos; así, algunas de las políticas sociales intentan ayudar con los hijos en su niñez, a las madres en su tiempo de embarazo y, en general, ayudan a la familia —a toda la familia— a enfrentar estos primeros años de vida. También pensamos en la necesidad de la educación, que es una parte del ciclo de la vida (si vamos a ser productivos a lo largo de la mayor parte de la vida necesitamos un tiempo de preparación). La vejez, la tercera edad, es otra parte del ciclo de la vida para la que es necesario contar con políticas sociales que ayuden a los adultos mayores porque ya no pueden trabajar y porque se les dificulta más

cuidar de sí. Aun si tienen algunos ahorros, ellos necesitan ayuda. Las políticas sociales intentan enfrentar ese desafío.

Por otra parte, las políticas sociales también son diseñadas para enfrentar los riesgos; los riesgos económicos y otros riesgos en que podemos caer:

- La enfermedad. Puede ser que pasemos un tiempo con enfermedad y no podamos trabajar.
- El desempleo. Algo pasa en la economía y entonces no hay trabajo.
- El cambio económico. En esa situación, las reglas cambian y estamos en apuros.

Un riesgo muy importante es el de la pobreza. Ese riesgo nos amenaza a todos. No debemos pensar que la pobreza es simplemente algo que le sucede a gente que viene de zonas marginales. En mi país (Estados Unidos), por como está cambiando la economía, la gente joven (entre veinte y treinta y cinco años) presenta 40% de posibilidades de pasar un año en pobreza: sin trabajo, sin salario. En ese tiempo esos jóvenes van a necesitar algo de ayuda del Estado.

Pero también las políticas sociales son un mecanismo para la *redistribución* con el que una sociedad puede decir: “Tenemos algunas prioridades y creemos que algunos miembros de nuestra sociedad tienen derechos, tienen necesidades y vamos a buscar cómo redistribuir los ingresos, redistribuir los recursos entre ciudadanos”. En términos generales, esas son las políticas sociales de las que voy a platicar hoy.

Como politólogo, voy a hablar de la política de las políticas sociales, o sea, sobre el “combate político” a propósito de las políticas sociales. Muchas veces hay competencia, diferencia de ideas con respecto a cómo deben ser las políticas sociales. Ese debate puede ser sobre:

- Cómo definir los fines. ¿Realmente debemos proveer un ingreso garantizado a todos, o no? ¿Debemos ayudar en la educación superior o solamente a la de los niños? ¿Qué tipo de seguro de enfermedad debemos dar? Definir los fines es una parte del debate político.
- Definir las estrategias. ¿Qué estrategia vamos a usar para realizar lo que queremos lograr? Si queremos proteger a la gente en la tercera edad, ¿qué método es mejor? ¿Debemos darles algunos incentivos para que ellos ahorren durante la vida y después puedan valerse por sí mismos?, ¿o debemos tener una cuenta del Estado en la que todos paguen un seguro social y desde ahí podamos ayudar a los que tienen necesidad? La estrategia también es tema de debate.
- El conflicto distributivo entre distintos sectores, porque algunos dicen: “Nosotros vamos a ser los que pagan, otros van a ser los que reciben”. Estos conflictos generan mucho debate en el ámbito político.

Quiero señalar que todo esto refiere a un plano teórico: ¿Cuáles son los medios, cuáles son los fines, cuáles son las estrategias, qué tipo de conflicto tenemos?, etc. Pero también trabajamos siempre con una herencia del pasado; las políticas sociales que tenemos actualmente vienen de una larga historia en cada país en la que se ha pensado cómo enfrentar estas necesidades, y cada país ha tenido diferencias en su manera de acercarse a estos problemas y de cómo enfrentarlos. Hablando de esta herencia: ¿qué podemos decir en términos generales de las políticas sociales en América Latina? ¿Cuál es nuestra herencia?

En términos grandes, es decir, generalizando un poco entre los países de América Latina, podemos afirmar que las políticas sociales, en su principio, casi siempre fueron basadas en contribuciones de trabajadores, o sea que son sistemas en los que los trabajadores y sus empleadores están haciendo contribuciones a algunos seguros, a algunos sistemas de seguros sociales o de cuentas desde los cuales pueden financiarse las pensiones, las bajas por enfermedad, etc. La idea es

que estas contribuciones, aportaciones (casi siempre mensuales) que se depositan en una cuenta común, se puedan usar para enfrentar los riesgos. Esto significa que en América Latina las políticas sociales se han enfocado principalmente en trabajadores sindicalizados, o sea, en un grupo de trabajadores (no en todos, porque sabemos que muchos trabajadores han quedado fuera del sistema, trabajan en la economía informal y no tienen un trabajo registrado ante el Estado). Esto significa que en Latinoamérica tenemos una gran brecha entre quienes tienen acceso a las políticas sociales en la región, y muchos que no lo tienen. Y el acceso se define por haber hecho contribuciones, y para hacer contribuciones uno tiene que estar registrado ante el Estado. Éste ha sido un problema muy grande en la región. Los que tienen acceso realmente han tenido, en general, suficiente protección y han sido tratados muy bien; pero los que no tienen acceso muchas veces han quedado fuera: no han tenido recursos para su jubilación, no han tenido oportunidades para educar a sus niños, han pasado tiempos difíciles de desempleo. Hay una brecha grande dentro de la región. Eso ha generado últimamente nuevos intentos de inclusión, nuevos intentos de tratar de incluir a ese grupo informal que no ha sido parte del sistema. Estoy hablando de nuevos intentos, como las pensiones no contributivas (que ya están muy de moda en América Latina); de programas como transferencias condicionadas (que no son contributivas); en México, podemos hablar de programas como Prospera, un programa que intenta incluir gente que antes estaba fuera del sistema.

Pensemos también en cómo caben esas medidas dentro de las constituciones. Las constituciones, ¿pueden realmente incluir, o no, a estas políticas sociales? ¿Qué son las constituciones? Podemos decir que son arreglos políticos básicos. Las constituciones pretenden ser las “reglas del juego”, las reglas básicas de cómo la gente, día tras día, semana tras semana, busca una manera de diseñar políticas que le van a servir. ¿Cómo se encuentran las políticas útiles? Las constituciones hacen algunas definiciones fundamentales.

La primera definición es la de la “ciudadanía”. ¿Qué es pertenecer a la sociedad? Sin una constitución que defina que tal persona es ciudadana, esa persona no tiene acceso a todo lo demás que ofrece el Estado. Y quizás aún más importante es que las constituciones establecen “derechos”. Derechos a la vida, derechos a poder hablar en público, derechos a la asociación, a la seguridad económica, personal. Estos derechos son la *base* para todo lo demás. Y una pregunta abierta es si realmente pueden las constituciones garantizar responsabilidades. ¿Se puede exigir al Estado la responsabilidad de garantizar todos los derechos que promete? Es fácil decir “vamos a permitir que la gente se asocie”; pero es mucho más difícil decir “vamos a garantizar que toda persona tendrá tal cantidad de ingreso”. Algunos discuten si realmente es posible garantizar ese tipo de responsabilidad. En mi país incluso se preguntan a veces si podemos exigir a la gente que haga contribuciones. ¿Puede una constitución hacer este tipo de requerimiento, o no?

Concluimos aquí con las definiciones, planteando, digamos, el campo del cual estamos hablando. Quiero hablar de tres procesos que están haciendo nuevas presiones sobre el sistema de políticas sociales. Voy a hablar brevemente de a) un proceso político: *democratización*, b) un proceso económico: *crecimiento* (la búsqueda de crecimiento económico) y —aquello en lo que se centrará esta conferencia— c) un proceso social: *desigualdad persistente* —que ha sido una constante en América Latina y que ha crecido en otros países (como el mío) en los últimos años.

Un proceso político: democratización

Para empezar, pensemos primero en la democratización, porque si creemos que las constituciones pueden proveer algo va a ser a través de un proceso democrático. Y en América Latina podemos decir que hemos pasado un momento importante en los últimos treinta años: hemos pasado de las dictaduras en varios países a las *democracias imperfectas*;

decimos que ya es “democracia” porque hay elecciones, porque hay participación, porque hay partidos políticos, etc., pero la consolidación no está totalmente terminada, la verdadera consolidación de la democracia todavía está pendiente. Y eso afecta las políticas sociales, porque si no todos creen que la única manera de instrumentar cambios es a través de la democracia, si otros están buscando opciones fuera del sistema político esto puede causar problemas. Y sabemos también que hay una *falta de inclusión política y social* porque, a pesar de tener partidos políticos, éstos no representan a toda la gente. Muchas veces representan a *bases* que son muy importantes para ellos, pero no proveen una manera para que gente, especialmente de escasos recursos o que vienen desde grupos históricamente marginados, pueda contar con representación. Y también, en muchos de nuestros países tenemos que preocuparnos de si hay libre competencia, una competencia en la que todos tengan la misma oportunidad, o si los medios están dominados por algunas voces. Eso puede causar que no haya una democracia completa.

En América Latina los politólogos decimos frecuentemente que hemos tenido *un sistema de democracia delegativa*, en la que los presidentes, muchas veces, toman su mandato como su momento de hacer lo que quieran, y después los otros tienen menos poder, la legislatura tiene menos poder. Realmente son dominados por sus presidentes. Hemos visto que muchas veces las políticas sociales suben o bajan según quién es el mandatario. Eso es un problema si consideramos que tenemos que pensar en todo un ciclo de vida, todo un proceso de vida; pues si está cambiando cada vez la política social según quién sea presidente, eso hace que sea muy difícil que la gente planifique bien su vida, que piense bien en cómo ahorrar y pueda preservar lo que necesite. Este tipo de democracia es algo que nos preocupa.

Finalmente, hemos visto en otros países —no tanto en México— un *individualismo*, o sea, presidentes o candidatos que están buscando po-

der y están usando no a los partidos políticos, sino su propio nombre. Están buscando fama para sí mismos, algo que les dé una oportunidad para gobernar. Eso quita una de las partes importantes de los sistemas políticos que son los partidos. El proceso de democratización es, por tanto, un proceso que tiene sus problemas cuando lo encuadramos con las políticas sociales.

Un proceso económico: crecimiento

Cuando pensamos en el panorama mundial, especialmente el panorama de los países de América Latina, podemos decir que hemos tenido, como en ninguna parte de nuestra historia, una *disminución en la cantidad de gente en extrema pobreza*. Eso es un logro como nunca se ha visto en la historia de la humanidad. Es algo que hay que reconocer.

En la región de América Latina no hablamos de países en pobreza, sino de países de ingresos medios con la capacidad de que todos sus ciudadanos también tengan ingresos medios o mejores. También tenemos que reconocer que hay mejores condiciones de vida: más gente en la región tiene acceso a la educación, a servicios de salud, están viviendo más (la expectativa de vida ha crecido mucho en las últimas décadas).

Vemos también una *urbanización*. Eso tiene sus propios riesgos. Existe la oportunidad de buscar nuevos trabajos; pero también esa concentración de la gente en un solo lugar puede engendrar muchos problemas sociales (por ejemplo, la delincuencia en las ciudades). En fin, hay una urbanización que abre oportunidades, pero también dificultades.

Hay también —y esto es muy importante— una nueva *vulnerabilidad*. La gente está llegando a la clase media, pero no siempre se queda ahí. Muchas veces, por algún cambio en la economía, por algún imprevisto o una enfermedad, se cae de la clase media a la pobreza, por lo menos por un tiempo. Y muchas veces no tenemos políticas sociales

muy buenas para enfrentar esa vulnerabilidad. Hay mucho “reciclaje” de personas que están yendo de arriba a abajo y eso engendra mucha inestabilidad para las familias.

Se sigue el problema de la *informalidad*. Es impresionante que algunos países de América Latina tengan sesenta por ciento de la población en la informalidad. Eso significa que no hay contribuciones a los sistemas de seguros sociales generales. Eso es un gran problema para los sistemas.

Un proceso social: desigualdad persistente

Voy a enfocar el resto de mi charla en el problema de la desigualdad persistente. Conuerdo con Thomas Piketty en que *la desigualdad persistente es el tema de este siglo* (puede ser que sea el tema de este milenio). Es la desigualdad entre los que tienen muchos recursos y los que tienen menos. Es un tema preocupante y permanente en América Latina. Quizás ustedes ya saben que América Latina se ha distinguido por ser siempre, en el último siglo, la región más desigual en el mundo. La brecha entre los ricos y la gente pobre es la más grande, y aun entre los ricos y la clase media es preocupante hoy, aunque algunos países han hecho algunos intentos que la han reducido un poco.

Sabemos que esa desigualdad tiene un *impacto político*, o sea, que los que tienen más recursos tienen más acceso a los medios, a los congresistas, y tienen más oportunidad de promover las políticas que quieren y que muchas veces no implican una redistribución. También tiene un *impacto social*, porque significa que muchos se sienten excluidos. “Yo no tengo una oportunidad para expresar mi opinión porque no tengo los recursos, no tengo el tiempo, tengo que trabajar...”. Es difícil que tengan una voz.

Lo que quiero hacer con esto, con la desigualdad permanente, es darles dos ilustraciones. Una que quizás han visto mucho y otra que probablemente va a ser nueva y, tal vez, muy impactante. La primera es el bien conocido “coeficiente de Gini”, que es un coeficiente que más o menos mide en distintos países cuán desiguales son. La segunda corresponde a lo que yo llamo “gráficos distribucionales”. Éstos son muy impactantes.

Mi intención es ilustrar que América Latina históricamente ha sido la región más desigual en el mundo. Estos números son de 2003, un poco viejos, pero, más o menos, siguen siendo los mismos. Algunos países de Europa y de Asia tienen un coeficiente de Gini por debajo de 40. En América Latina todos los países están por encima de 40, y vemos que están todos entre los más desiguales en el mundo. Eso no significa que no haya variación dentro de la región. Algunos países cambiaron a finales de los noventa y los principios del 2000. Argentina empeoró mucho (tiene que ver con la crisis en 2001), Brasil mejoró un poco, Chile empeoró, Honduras y México mejoraron un poco.

Quiero mostrarles esto mismo en una forma más impactante. Lo voy a hacer a través de algunos gráficos distribucionales.¹ Tenemos que recordar cómo son las distribuciones. Ésta es una “distribución uniforme: hay la misma cantidad de gente rica que de gente pobre, y la misma cantidad en la clase media. Si tenemos otra distribución como ésta, eso sería una cantidad pequeña de gente rica, una cantidad pequeña de pobres y una clase media muy grande. Muchos dicen que eso es como el sueño, y ésta sería, de alguna forma, la famosa “curva normal”. Les puedo decir que la curva normal es “normal” para algunas cosas; no así para las alturas de los hombres, de las mujeres, etc. Vamos a ver

1. N. del E. A pesar de que está fuera de nuestras posibilidades reproducir las gráficas que fueron proyectadas durante la conferencia, hemos decidido conservar los párrafos que las comentaban, en primer lugar porque, aun sin la imagen, son muy claros y permiten seguir la descripción. En segundo lugar, la eliminación de esta parte hubiera implicado tanto la pérdida de una parte importante del hilo argumentativo como la desarticulación entre la primera y la última parte de la conferencia.

que si hay una distribución normal no tenemos por qué pensar que debiéramos tener una distribución normal para los ingresos.

¿Cómo son las distribuciones en el mundo? Ésta es la distribución en el mundo en 1970. Es una sociedad mundial en que la mayoría de la gente es pobre; perciben 1,000 dólares al año. Ésos están en dólares del 2000, constantes en todo momento, en todos los países. Vemos que en el mundo hay una clase rica, pero es pequeña. Después vemos que aquí está la gran masa de la población. ¿Qué pasó a través del tiempo? Aquí tenemos una imagen de cómo cambió la distribución de ingresos mundiales. Vemos, primero, ese proceso que yo mencioné: la gente está enriqueciéndose de alguna forma. Vemos que todo está corriendo hacia la derecha. Aunque hay todavía un grupo preocupante que sigue aquí muy pobre. Pero la masa ya está alrededor de 1,000 dólares, un poco más allá. Vemos aquí este túmulo que es como una clase media. Después vemos una clase más rica. Puede ser que nosotros digamos que en términos mundiales esto está bien. Hay menos gente pobre, más gente en clase media y, después, gente aquí, en la clase alta.

Ahora bien, veamos el caso de India. Podemos decir que en 1970 India es un país muy pobre, pero equilibrado. No hay gente súper rica. No están aquí como a escala mundial. Tampoco son pocos en la clase media, o sea, que es un país muy igual. ¿Qué le pasa a India a través del tiempo? Dos cosas. Uno: su población crece mucho y se está corriendo a la derecha de la gráfica, recibe más ingreso, lo que indica que está enriqueciéndose y, también, la brecha entre ricos y pobres no es muy grande. En una sociedad así las políticas sociales son más fáciles porque no hay un gran conflicto entre gente que se ubica en la franja de la pobreza y gente que se ubica en la franja de la riqueza, porque no están a una gran distancia. Vamos a ver que en otras sociedades, cuando la brecha es más grande, es más difícil que la gente esté en la misma página para poder tener una política social. Solamente para que vean tomo el ejemplo de mi país. Éste es Estados Unidos en 1970.

Deben notar algo importante. Primero, Estados Unidos es muy rico, aún en 1970. Segundo, Estados Unidos tiene una gran cantidad de personas de clase media, pero después tiene una brecha aquí entre clase media y clase pobre. No es una distribución normal. Tengo que pensar qué pasa ahí, por qué hay este grupo aquí atrás, excluido. No sabemos con seguridad, pero probablemente podemos pensar que es gente sin educación a nivel del colegio, sin terminar secundaria. Sabemos que, en mi país, mayoritariamente ésa es gente de minorías étnicas, o sea, de los afroamericanos y latinoamericanos. Es muy común que estén ahí y creen una brecha, aunque trabajen mucho, pues es difícil que salten desde la clase baja a la media por algún tipo de discriminación que no permite que ellos puedan cambiar de situación. Y miren lo que pasa en mi país desde 1970 hasta 2000: vemos que esa discriminación no disminuye, o sea, que la brecha es aún más grande entre pobres y clase media. Después, la otra cosa es este pequeño túmulo: el nacimiento de esa clase tan rica en Estados Unidos. Si tuviéramos los datos hasta 2010 veríamos que ese grupo ya está tan rico que, si pudiéramos agregarlo en esta línea —y ven que es una línea que está saltando por diez cada vez—, la gente rica, digamos los Bill Gates, estarían ahí, tan ricos, mucho más ricos que los demás. En fin, ahí está la brecha entre ricos y clase media. Después vemos claramente una brecha entre clase media y clase pobre.

Todo esto para ubicar la realidad de América Latina, porque aquí van a ver el conflicto distributivo en una forma impactante. Empezamos con Brasil en 1970. Y recuerden: si creemos que hay una sociedad con clase media, tendríamos una curva normal; si es rica, la masa va a estar hacia la derecha de la gráfica, es decir, en el grupo de mayores ingresos; si es pobre, la masa va a estar hacia la izquierda de la gráfica, en el grupo de menores ingresos acá. ¿Qué tenemos en Brasil en 1970? Viendo esa distribución nos damos cuenta de que hay una gran brecha entre una clase súper rica y el resto de la sociedad. Puede ser que los afrobrasileños estén ubicados en la clase media —y sabemos que hay divisiones

económicas en Brasil sobre estas líneas—, pero aquí hay una brecha entre la clase más rica y la clase media, y probablemente la gente de la clase media terminó la universidad. Son gente muy capaz; están teniendo buenos trabajos, pero no pueden saltar al grupo de los muy ricos. ¿Por qué? Porque estos ricos son los ricos del “Country Club”, son los ricos que siempre han estado en los mismos colegios, que están siempre casándose entre sí y por eso es muy difícil que alguien salte desde aquí para allá. Esa brecha social repercute en las políticas sociales y repercute también en las constituciones. ¿Se sienten todos miembros de la misma sociedad, o no? ¿O se sienten como distintas sociedades? Y miren lo que pasa aquí si miramos a través del tiempo. ¿Qué pasa en Brasil? Vemos que la población crece mucho. La gente pobre se incorpora un poco más en la clase media. Quizá si tuviéramos algunos días o años más veríamos el impacto de cosas como *Bolsa Família*, que está ayudando a la gente más pobre con transferencias condicionadas, para poder entrar en la clase media. Pero lo preocupante es que todavía esa clase rica sigue como una clase totalmente aparte. Es difícil pensar que en una sociedad así se diseñen y apliquen políticas sociales que van a redistribuir desde la clase más rica a las clases más pobres. Es difícil pensar que hagan constituciones que ayudarían en eso.

México es parecido de alguna manera a Brasil. Esto es un mundo de tres clases claramente divididas. Se nota que hay un grupo que es rico. En términos mundiales son ricos. Ricos como en cualquier otro país. Después hay una clase media, un poco mejor como clase media que en otras partes del mundo. Y después, una clase que está aquí atrás como “medio dejada” (estamos hablando todavía de 1970, pero se nota esta división). Recuerden que yo dije que las políticas sociales en América Latina fueron diseñadas para los trabajadores sindicalizados. En este modelo, es este grupo el que tenía acceso al IMSS, a la seguridad social cuando se jubilaran, tenían acceso a la educación más fácilmente, y este otro grupo de clase baja tenía menos acceso, especialmente pensando en 1970. Este grupo tenía mucho menos acceso en este tiempo. Y mu-

chas veces, curiosamente, la clase trabajadora no necesitaba seguro social porque podían tener sus propios ahorros, sus propias maneras de cuidarse en su vejez, cuidar a sus niños, en fin, tenían los recursos. Pero, ¿qué pasa en México a través del tiempo? Vemos un crecimiento de la población y también observamos algo que ayuda mucho a la gente más pobre que se incorpora más y más en el ingreso (y eso significa que hay menos pobres). No hay una brecha tan grande aquí entre estos dos grupos, pero esta brecha sigue, esa diferencia permanece. Otra cosa más: vemos la “década perdida”. Miren lo que pasa: estamos corriendo la gráfica a la izquierda hasta 1980 y, después, en la década perdida casi no hay crecimiento (solamente de población), y después vemos, al final, ese crecimiento que después comienza de nuevo, después de 1990. Lamento no tener datos de los años 2000. Imagino que veríamos más o menos el mismo proceso siguiendo con algo de esta brecha, pero también, con los programas de políticas condicionadas, ayudamos mucho a este grupo a incorporarse más y más en la clase media. Ése es un gran cambio. Para mí eso es impactante, porque me ayuda a pensar en cómo es esta brecha entre los distintos grupos y cómo podemos pensar en una política social que puede servir a todos.

Les quiero mostrar algunas de las consecuencias de ese tipo de desigualdad.

- Para la salud. Ésta es una imagen de la expectativa de vida y el ingreso. Esto nos muestra que cuando los países son más ricos, la gente vive más. Si vemos esa brecha en la que hay algunos que tienen mucho menos ingreso, eso significa que también hay algunos que están viviendo menos tiempo. Así, hay una muy fuerte correlación entre el ingreso y la expectativa de vida.
- Consecuencias para la violencia. Hay una correlación entre la desigualdad y los homicidios. Los países que tienen más desigualdad también tienen más homicidios. No se puede decir que la primera sea causa de los segundos, pero sí podemos decir que van juntos.

América Latina es una región con mucha desigualdad y también con mucha violencia.

- Consecuencias para el crecimiento. También, si pensamos en el crecimiento, si los países están creciendo, abriendo nuevas oportunidades, donde hay más desigualdad hay menos crecimiento. El crecimiento no se sostiene a través del tiempo.
- Consecuencias para la movilidad social. También la desigualdad empeora la movilidad social. A veces preguntamos: ¿es fácil para una persona subir desde bajos recursos, con sus padres, a algo mejor en la próxima generación? Pues vemos que los países más desiguales tienen menos movilidad social. Y los países de América Latina están casi todos en un bajo nivel de movilidad social.

Éste es el desafío de este siglo para las políticas sociales y también, podemos decir, para las constituciones. Primero, viendo este tipo de desigualdad, tenemos que pensar qué tipo de democracia queremos; porque si tenemos una democracia que se separa en dos o tres grupos, en la que unos tienen mucho acceso y otros no tienen, entonces no vamos a tener una democracia real. Eso es preocupante. Si creemos que es importante que la sociedad pueda avanzar en conjunto, se necesita que todos tengan una oportunidad de participar. Es alarmante que esta desigualdad muchas veces da más oportunidad a algunos y deja a otros atrás. ¿Cómo podemos incorporarlos? Quizá dándoles nuevas oportunidades de servir en el gobierno, programas de educación, etc., pero tenemos que pensar en nuestra democracia según los niveles de desigualdad que hemos visto. También tenemos que pensar en el proceso de crecimiento porque aquellos que creen mucho en el mercado dirán que éste puede resolver el problema, porque el mercado puede hacer parecer que, por la innovación, por el crecimiento, todo mejora. Pero hemos visto con los datos que eso no es cierto, y que el mercado puede dejar atrás a un grupo y también puede, cuando hay tanta desigualdad, significar menos crecimiento. No es que toda la sociedad avance; de hecho, toda la sociedad retrocede. Eso es un problema a largo plazo.

Hace más difícil que ofrezcamos políticas sociales y hace más difícil que participen todos los ciudadanos.

Finalmente, hay un problema en la seguridad. Hemos visto esto últimamente en muchos países, incluyendo a México, pero también a mi propio país. En esas zonas donde hay más de este tipo de desigualdad donde también hay más violencia entre personas. No sabemos qué es. Puede ser que la gente sin recursos esté tratando de sacar bienes de los que son ricos, puede ser que los que tienen menos recursos se están enfrentando entre sí, o sabemos que a veces son los ricos que están haciendo violencia contra los que tienen menos. Sabemos que este tipo de desigualdad deja un problema de seguridad también.

La pregunta realmente es: ¿cómo podemos enfrentar estos desafíos en las políticas sociales y también en las constituciones? Las políticas sociales son muy aptas para enfrentar algunos problemas específicos. Podemos pensar en cómo hacerlas a largo plazo para que ayuden a la gente a pensar en su vida. Pero las constituciones son otro método, otra estrategia, otra herramienta que tenemos para tratar de enfrentar estos desafíos del momento. X