



**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Dirección Regional para América Latina y el Caribe**

**Investigación para la Política Pública
Desarrollo Incluyente**

ID-01-2009

**La desigualdad y el reto del desarrollo de largo plazo en
América Latina y el Caribe***

Rebeca Grynspan*

Palabras clave: desigualdad, desarrollo, pobreza, protección social

Códigos JEL: D63, H55, I31, O10, O54

♦ Documento preparado para el libro editado por Felipe González a publicarse por Siglo XXI de España Editores y la Fundación Carolina.

* Directora Regional para Latinoamérica y el Caribe, PNUD.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de la autora, y no necesariamente representan la posición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ni de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe.

Favor de citar este trabajo como: Grynspan, R. (2009), “La desigualdad y el reto del desarrollo de largo plazo en América Latina”, Investigación para la Política Pública, Desarrollo Incluyente, ID-01-2009, RBLAC-UNDP, New York

La desigualdad y el reto del desarrollo de largo plazo en América Latina y el Caribe

Rebeca Grynsan

Directora Regional para Latinoamérica y el Caribe, PNUD¹

Introducción

Latinoamérica es la región más desigual del mundo. A pesar de enormes logros sociales observados en el siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, los indicadores de desigualdad muestran que en esta región todavía el futuro de una persona depende crucialmente de condiciones como el lugar en el que nació, el grupo étnico, racial o sexo al que pertenece o las condiciones socioeconómicas de sus padres. La desigualdad en ingresos, es desproporcionadamente elevada, aún en países con niveles de desarrollo humano alto, como Brasil, México y Chile, e incluso en los países más equitativos de la región como Costa Rica y Uruguay, los niveles de desigualdad están por encima de los promedios mundiales para países en el mismo nivel de desarrollo. Esta desigualdad en “exceso”, como se le ha llamado en la literatura, es a la vez causa y resultado de un proceso de crecimiento accidentado, volátil y discontinuo. Así, la reducción de la desigualdad es un objetivo prioritario no solo desde un punto de vista normativo, sino también por sus implicaciones para la dinámica económica y la construcción democrática de la región.

Prados de la Escosura (2007) ha mostrado las tendencias seculares de crecimiento y desigualdad en la región de Latinoamérica. Los logros obtenidos durante el siglo XX son sorprendentes en términos de logro educativo promedio, reducción en mortalidad infantil, incremento en la esperanza de vida y caída en los niveles de incidencia de la pobreza, si observamos los niveles de 1913 y los comparamos con los de finales de siglo. A pesar de ello y del incremento en los niveles de urbanización y en la productividad laboral, destaca el hecho de que la desigualdad muestra una tendencia creciente hasta alrededor de 1950, año en el que se estabiliza por más de

¹ Quiero agradecer especialmente los comentarios y el apoyo a este trabajo de Luis Felipe López-Calva con quien además he escrito diversos trabajos anteriores que enmarcan y aportan las ideas del presente.

dos décadas, fluctuando a niveles internacionalmente altos (arriba de 0.50 en el agregado regional), con una fuerte persistencia y rigidez a la baja. Por otra parte, si observamos la tendencia de la desigualdad por país y no a nivel regional, observamos incrementos importantes en la desigualdad desde los años ochenta. En la década 1980-90, la desigualdad se redujo ligeramente en solo tres países, Colombia, Costa Rica y Uruguay, entre once para los cuales se cuenta con información. En los ocho restantes la desigualdad se incrementó. En los años noventa se contaba con datos para diecisiete países, cubriendo 90% de la población de la región, mismos que muestran que la desigualdad se estanca en siete casos y se incrementa en los diez restantes (Cornia, 2008). No es sino hasta el primer lustro del siglo actual que se empiezan a observar reducciones significativas en los coeficientes de Gini en países como Chile, Brasil, Argentina, México, Colombia, El Salvador y Perú.

El alto nivel de la desigualdad regional y su persistencia han sido objeto de numerosos análisis dentro y fuera de la región. Tres consecuencias de este fenómeno son, primero, los altos niveles de pobreza y su relativamente baja elasticidad al crecimiento. Segundo, el hecho de que la alta desigualdad frena el crecimiento económico, cerrando el círculo vicioso de bajo crecimiento y baja elasticidad de la pobreza a cambios en el ingreso. Por último, la desigualdad se refleja en una débil cohesión social, con la dificultad que ello implica para la construcción institucional en democracia.

Los altos niveles de desigualdad y su persistencia muestran diferentes rostros, algunos de ellos menos explorados y con débiles respuestas de política pública. Por ejemplo, la desigualdad territorial, la desigualdad inter-grupal, la desigualdad de acceso a activos y mercados y en la calidad y acceso en la provisión de servicios públicos. También existe desigualdad en dimensiones menos tangibles, como la capacidad del sistema público de responder a las demandas diferenciadas de grupos específicos. Estos son temas que se deben poner en el debate con mayor énfasis. Ello no implica que rostros menos explorados de la desigualdad lleven a pasar por alto otras dimensiones comúnmente exploradas, como la desigualdad en ingreso y la desigualdad salarial, que son todavía preocupantes y que como tales han sido abordados por la literatura económica y sociológica latinoamericana.

Es importante recordar que en los años recientes América Latina y el Caribe experimentaron un período de crecimiento inédito desde la crisis de la deuda de los ochenta. El crecimiento además se acompañó de bajos déficit fiscales, una disminución significativa del endeudamiento externo y un avance importante en el apoyo a la democracia, como la han mostrado las mediciones más recientes en Latinobarómetro. El porcentaje de personas que declaran que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno fue de 57% en 2008, por encima del 53% de los años 2003-2005.

Como resultado de esta tendencia positiva de crecimiento y de la existencia de una política social activa, algunos indicadores sociales mejoraron de manera importante: disminuyó el desempleo y aumentó el empleo asalariado, lo que vino acompañado por una disminución generalizada de la pobreza e incluso notablemente, en algunos países, una reducción de la desigualdad. El porcentaje promedio de población en condiciones de pobreza en la región pasó de 42.5% en el 2000 –habiendo alcanzado 48.3% en el año 1990- a 39.8% en el 2005 y a un 35.1% en 2007². La dinámica demográfica implicó, sin embargo, que el número de pobres en Latinoamérica aumentara durante estos años, a pesar de la caída en el porcentaje de población pobre en el total poblacional. Más aún, de acuerdo con los datos de CEPAL, en el 2005 la región tenía básicamente la misma incidencia de pobreza que en 1980 y no es sino en el año 2006 que se logra rebasar ese nivel a la baja. Lo anterior refleja que a pesar de los logros de la política económica y de que la política social mejoró en cantidad y calidad, todavía se enfrentan retos de gran magnitud tanto en cuanto a la articulación de la política económica y social como en cuanto a los sistemas de protección social y a la cobertura y universalidad de los servicios básicos a todo la población y el territorio.

Una visión de desarrollo de largo plazo para la región requiere por tanto centrarse en los objetivos primordiales, a saber, el logro de un crecimiento estable, de oportunidades económicas iguales para todos y de redes de protección que blinden a los pobres y a las clases medias contra los efectos de largo plazo de los choques adversos. A la equidad como objetivo, sin embargo, se interpone la inequidad como condición inicial. Esta inequidad se refleja en realidades como la debilidad fiscal, falta de cohesión, serios retos de gobernabilidad y condiciones favorables a la

² CEPAL (2008)

captura del Estado por parte de élites económicas, factores que distorsionan el diseño de política pública generando una dinámica de ineficiencia e inequidad que se reproduce a sí misma. Este círculo vicioso intra e intergeneracional de desigualdad es el mayor reto que la política pública enfrenta en LAC y que requiere del fortalecimiento del Estado y del eficaz uso de sus instrumentos legítimos de acción correctiva.

En este trabajo se argumenta que estos deben enfrentarse con una visión integral del concepto mismo del desarrollo. Por otra parte, se plantean algunas líneas específicas que contribuirían a construir ese desarrollo deseable y que en nuestra opinión sientan una agenda un tanto distinta a la discusión que ha dominado el debate de la política social en las últimas dos décadas. Estas incluyen:

- i. Trascender el combate a la pobreza poniendo el combate a la inequidad también en el centro de la agenda³, con una visión de generación de sectores medios fuertes y menos vulnerables, integrando la política económica y la política social;
- ii. Establecer una política social más allá del debate “focalización” versus “universalidad”. El objetivo debe ser crear sistemas de protección social que eliminen la existente fragmentación social que hoy es, de hecho, reforzada por la política pública. Esta debe incluir de manera central respuestas a los riesgos que implica el cambio climático para la región;
- iii. Hacer énfasis en la provisión de servicios públicos, especialmente educación y salud, con una visión de equidad en cobertura y calidad; pero también crecientemente el tema de justicia y seguridad ciudadana que aparece ya como la primera preocupación de los latinoamericanos y lo que plantea nuevamente la importancia del rol del Estado en la provisión de bienes públicos básicos.

³ Hay que reconocer que la desigualdad no ha estado en el centro de la agenda política de la región, probablemente con la excepción de la equidad de género que sí ha sido un tema impulsado por los movimientos feministas en la región.

- iv. Rescatar la importancia de la educación terciaria, técnica y universitaria, como mecanismos de integración y movilidad social. Los análisis estáticos de incidencia del gasto han llevado a una visión errónea al no incorporar los efectos de la educación terciaria en el mediano plazo sobre la equidad;
- v. Por último, de manera central, rescatar la institucionalidad de la política pública y su carácter al ser un mecanismo de fortalecimiento democrático. El fortalecimiento del Estado, del que se habló anteriormente, requiere fortalecer sus instrumentos institucionales y su capacidad de proponer e implementar una visión de largo plazo⁴.

Estos componentes de una nueva visión de la política pública democrática de largo plazo podrían contribuir a establecer las bases de un crecimiento económico más estable y de una equidad sostenible, con las implicaciones positivas que ello tiene para la gobernabilidad democrática.

Breve digresión conceptual: la desigualdad que medimos y la igualdad que buscamos

Los indicadores de desigualdad comúnmente utilizados se enfocan en ingresos totales, ingresos salariales, consumo, acceso a servicios, índice de desarrollo humano y otros indicadores relacionados. Si bien empíricamente es útil partir de estos indicadores, vale la pena señalar que normativamente la aspiración se refiere a una igualdad en “libertades efectivas” o *capacidades*.⁵ El concepto de desarrollo humano toma como punto central de partida, si bien no como punto único, el trabajo de Amartya Sen en su propuesta de medir la equidad y el bienestar en la dimensión de las capacidades y los funcionamientos.⁶ Dicha discusión comienza con una crítica al utilitarismo en su concepción original, fundamentalmente por el énfasis de éste en la medición de resultados al evaluar el bienestar.

⁴ Esto requiere el fortalecimiento de Instituciones distintas a aquellas que recibieron la atención en los últimos 25 años como han sido los Ministerios de Hacienda y los Bancos Centrales y que de hecho han mejorado mucho en la región.

⁵ En algunos círculos académicos se utiliza el neologismo “capabilidad” como traducción de “capability”, el concepto original, para hacer énfasis en el hecho de que “capability” involucra “capacity plus ability”.

⁶ “Functionings and Capabilities”, ver Basu and Lopez-Calva (2002).

La noción de desarrollo humano, que nace de la discusión sobre el concepto de desarrollo económico y social, defiende una estructura de valores específica, cuyos ejes centrales son:

- i. La libertad efectiva, en el sentido de la libertad positiva de Berlin (1969);
- ii. La equidad “ex ante” y la equidad en los procesos de generación de bienestar y participación;
- iii. La autonomía y responsabilidad individuales, entendidas bajo el concepto de “agencia”.

Estos tres pilares de la idea de desarrollo humano nos permiten apreciar el valor instrumental de algunos diseños institucionales. Acciones, políticas, propuestas ideológicas y programáticas serán normativamente valoradas, bajo este enfoque, en la medida que avancen en la dirección de la libertad efectiva, la equidad y la autonomía individual.

De acuerdo con el enfoque de capacidades, al determinar la calidad general de vida de una persona, no es suficiente saber qué funcionamientos alcanzó: también es necesario conocer entre cuáles de éstos eligió. La equidad debería medirse en el espacio de estos conjuntos de opciones disponibles a las personas para su elección. Como segundo componente, es necesario determinar si las personas tienen los elementos para elegir efectivamente y de manera autónoma entre dichas opciones. Como es obvio, ello implica desvincular la situación ex post de una persona de sus condiciones iniciales como su raza, su género o su lugar de nacimiento. Estos no deben determinar la capacidad de una persona para llegar al estado que ha elegido como su opción deseable. Asimismo, el proceso debe ser tal que los individuos sean agentes de su propio logro y no “receptores pasivos de políticas de desarrollo”, como ha mencionado el propio Sen. Esta conceptualización, si bien empíricamente compleja, es importante como contexto dentro del cual se entiende la igualdad en el enfoque de desarrollo humano, promovido por el PNUD desde 1990.

El diagnóstico de las desigualdades en LAC: La tiranía de los promedios

Hemos planteado la existencia de un “exceso de desigualdad” que produce además un “exceso de pobreza”, que se observan en los indicadores disponibles en la región. Esta desigualdad en la

región tiene una dimensión grupal, étnica-racial y territorial. Sin embargo, los promedios nacionales, utilizados en muchos casos para decisiones importantes de distribución de recursos y clasificación en niveles de desarrollo, esconden dichas diferencias, por eso hemos sostenido que hay que liberarse de lo que llamaremos “la tiranía de los promedios”.

Consideremos, por ejemplo, el nivel de del índice de desarrollo humano estatal más alto en Brasil y México y comparémoslo con los estados de menor logro. La diferencia es entre 2.2 y 2.5 veces. Esta diferencia es equivalente a la brecha en desarrollo humano entre los Estados Unidos de América y Zambia. Estos dos mundos conviven al interior de las mismas fronteras nacionales. Es cierto que ambos casos, Brasil y México, ha habido un proceso de “convergencia en desarrollo humano” en las últimas décadas, si bien a una velocidad muchos más lenta de lo deseable. En el caso de México, por ejemplo, dicha tendencia se mantuvo entre 1980 y 2000 debido a los avances en matriculación escolar, alfabetización y aumento en esperanza de vida, ya que el indicador de ingreso mostró en esas dos décadas un proceso divergente que solamente empezó a revertirse en el primer lustro del presente siglo (Esquivel, et al., 2005). Como resultado de dicho proceso, si consideramos los niveles de ingreso per capita entre el sur y el norte de México, nos encontraríamos con dos *Méxicos* sustancialmente diferentes. A pesar de ello, el promedio nacional de desarrollo humano lleva a estos dos países, Brasil y México, a ser considerados en el debate público internacional como países de alto desarrollo humano. Ello esconde que, en términos de población total en condiciones de pobreza, Brasil y México representan un número de pobres similar al de siete países de África, el continente más pobre del mundo.

Los promedios también esconden desigualdades debido a origen étnico y racial, mismas que se correlacionan con la dimensión geográfica, pero están lejos de ser explicadas solamente por la noción territorial. En países como Bolivia, México, Guatemala, Perú y Ecuador, las brechas de ingreso, salud y educación entre poblaciones indígenas y no indígenas replican aquellas entre los países más ricos y los más pobres del mundo. Si tomamos, por ejemplo, la incidencia de pobreza en la región en la población no blanca respecto a la población blanca, en promedio esta razón es de 2.8 veces para la línea de pobreza de un dólar por día y 2.3 veces para la línea de dos dólares

diarios (Busso, et al., 2005). La única excepción en países donde la población blanca es mayoría es Costa Rica.

Dimensiones como territorio, origen étnico, género y raza deben recuperarse de manera explícita en el diseño de políticas por la equidad. Prácticamente en todos los países el diseño de políticas y su evaluación se hacen con base en promedios territoriales –típicamente por unidades políticas. Ello puede llevar a grandes errores en asignación de recursos. Esto se refleja, incluso, en la definición de metas e indicadores de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Estos, al considerar promedios de países omiten el hecho que la desigualdad al interior de dichos territorios y entre grupos puede ser muy amplia. En el extremo, se puede crear el incentivo de enfocar recursos en aquellos grupos, estados, provincias o municipios que se encuentran más cerca de los umbrales establecidos, con el fin de alcanzar la meta de política al menor costo fiscal posible. Ello implicaría, de hecho, una política que refuerza la desigualdad.

Sectores medios y desarrollo equitativo sostenible

Un indicador que puede ser utilizado como medida de logros en crecimiento equitativo, por su naturaleza económica y sociológica, es la densidad y características de los sectores medios.⁷ La literatura económica ha argumentado que un mayor desarrollo económico y social generalizado puede observarse precisamente a través del fortalecimiento de la *clase* media, debido a que este grupo social tiene una influencia importante en al menos dos sentidos. En primer lugar, Los sectores medios son un importante medio de cohesión social y estabilidad política, y un impulsor de un mayor grado de gobernabilidad. Alesina y Perotti (1996) argumentan, por ejemplo, que estos sectores (que el autor llama *la clase media*) aparecen como grupos capaces de moderar conflictos sociales⁸ La clase media jugaría un papel importante como determinante de un mayor grado de cohesión social, en el sentido descrito en Grynspar y López-Calva (2007). La cohesión social requiere de objetivos potencialmente compartidos y un sistema de incentivos e instituciones que permitan unir y alcanzar dichos objetivos. En este contexto, no sólo es

⁷ Bajo ciertas condiciones, como se comenta más adelante, estos sectores medios pueden ser definidos como “clases medias”, una categoría de carácter más bien sociológico.

⁸ No hay que idealizar tampoco a las clases medias ya que debemos recordar los trabajos que también argumentan lo contrario y apuntan a los pasajes históricos y las condiciones en las cuales las clases medias se vuelven por ejemplo xenófobas y el sustento de soluciones autoritarias.

importante la existencia de grupos sociales sino que también existan puentes de comunicación entre ellos. El entorno institucional, el contexto y la historia colectiva se constituyen en fuerzas de atracción o “distracción” con respecto a los anhelos de la colectividad, es decir, pueden facilitar o frustrar la cohesión social.

En segundo lugar, la clase media bajo cierta definición es una fuente importante de trabajo productivo y calificado y, al mismo tiempo, es un sector que demanda una importante cantidad de bienes y servicios, fortaleciendo el papel del mercado interno como motor de crecimiento (Easterly, 2002). Ambos aspectos estimulan un mayor dinamismo económico.

Dentro de la literatura que analiza la importancia económica de la clase media, Solimano (2008) observa la correlación entre el tamaño de ésta con distintas variables para un grupo de 129 países. Sus resultados muestran que en países de alto ingreso, el tamaño relativo de la clase media es mayor que en los países de bajo ingreso en alrededor de seis puntos porcentuales, sugiriendo una relación positiva entre el nivel de ingreso per cápita del país y el tamaño relativo de la clase media. El mismo autor señala que los países con una mayor desigualdad en la distribución del ingreso tienen una menor clase media en términos relativos, sugiriendo una relación negativa entre el grado de desigualdad y el tamaño de la clase media.

Analizar empíricamente la importancia de la clase media depende de la definición que se adopte. Por ejemplo, es posible adoptar un análisis subjetivo de auto-reporte, evaluando a quienes se adscriben a sí mismos como pertenecientes a dicho grupo social. La *World Values Survey* nos permite comparar, por ejemplo, a México y Chile. Al preguntarle a la población a cuál clase social creen pertenecer se reporta que entre 1996 y 2000 la “clase media” en México cayó de 59% a 51%, mientras que la “clase baja” aumentó, lo que quizá refleje el deterioro económico motivado por la crisis de 1994-95. No obstante, la evolución en Chile es opuesta, ya que la “clase media”, según la auto-percepción, pasó de 63% a 67%, con ligeras reducciones en el resto de las clases.

Alternativamente, hay formas “más objetivas” de analizar a la clase media. Por lo general, los economistas la definen estadísticamente en términos de alguna característica medible, como el

ingreso. Bajo este enfoque, algunas definiciones identifican como clase media a los hogares cuyo ingreso per cápita se ubica alrededor de la mediana de la distribución del ingreso. Por ejemplo, Birdsall, et al. (2000) establecen un rango de entre 0.75 y 1.25 veces el valor de la mediana, y Davis y Huston (1992) con un rango de 0.50 y 1.50 veces. Otras definiciones identifican a la clase media según la posición de los hogares en la distribución. Por ejemplo, Solimano (2008) la identifica entre los deciles tres y nueve.⁹ Existen otras definiciones y mediciones consistentes con éstas, que están basadas en nociones menos “estadísticas” y tienen una fundamentación sociológica. C. Wright Mills, por ejemplo, en su clásico estudio sobre clases medias en los Estados Unidos, basa la noción de clase media en características ocupacionales, estableciendo grupos dentro de la clase media, todos ellos relacionados con posición laboral: administradores, gerentes, funcionarios y profesionales auto-empleados. Otra visión es la escala socioeconómica de Goldthorpe, también vinculada a condición de empleo. Por último, la noción “Weberiana” se centra en la idea de que la clase media la constituyen “profesionales y propietarios que comparten una cierta estructura común de valores y que están protegidos contra crisis sociales, principalmente porque poseen riqueza neta (activos) o educación (habilidades).” Estas definiciones en buena medida se desprenden de la noción marxista de clase social, relacionada con la posesión de medios de producción. Estas definiciones sociológicas tienen características que podrían considerarse comunes entre ellas: el papel de la propiedad y la educación profesional, así como protección contra crisis (menor vulnerabilidad) como nociones necesarias para determinar qué es clase media.

Si consideramos las nociones “estadísticas”, más comunes en la literatura económica, la comparación entre el auto-reporte y las mediciones objetivas resulta interesante. Conforme a la definición de Birdsall, et al. (2000), entre 1992 y 2006 la clase media incrementó de 22.1 a 24.5% en Chile, mientras que en México pasó de 21 a 23%. Esto es consistente en tendencia con la definición de Davis y Huston (1992), aunque el grupo se amplía a niveles por arriba del 40% de la población: en Chile pasa de 46.7 a 48.7%, mientras que en México pasa de 45.8 a 47.8%.

⁹ Easterly (2001) y Barro (1999) la ubican entre los quintiles dos y cuatro, Partridge (1997) en el quintil central y Alesina y Perotti (1996) entre el tercer y cuarto quintil.

Tendencias similares a la experimentada en estos países se presenta para Brasil cuya clase media pasó de 19.4% a 22.8% y de 40.1% a 43.5% bajo las dos definiciones utilizadas, respectivamente, y para El Salvador donde la proporción se mantuvo prácticamente invariable (21.5%) según Birdsall, et al. (2000), pero aumentó de 41.4% a 44.8% bajo la segunda medida. En Argentina, por su parte, la primera definición muestra que la clase media se mantuvo sin cambio en alrededor de 23.3% entre 1992 y 2006, sin embargo, al tomar la segunda definición la proporción cayó de 49.7% a 45.3% en el mismo periodo. Situación parecida ocurre en el caso de Uruguay donde la clase media cayó en alrededor de 3 puntos porcentuales para ambas definiciones. En este último país, sin importar la definición adoptada, se observan consistentemente mayores proporciones de clase media que en el resto de los países analizados.

Parecería entonces que es inconsistente el hecho de que estadísticamente, con base en definiciones objetivas, la clase media aumente en ambos países mientras que la proporción de personas que se consideran dentro de esta clase en México se reduce. Puede haber varias explicaciones para ello.

Por ejemplo, si analizamos algunas características de esta población con base en las definiciones mencionadas podemos ver que la clase media también habría experimentado mejoras educativas en ambos países al aumentar la proporción de jefes de hogar con secundaria completa o más y con algún grado universitario. Destaca, sin embargo, que en cuanto a la cobertura de seguridad social, siete por ciento más de la población en clase media cuenta con protección en 2006 con respecto a 1992 en el caso de Chile, pero dicha cobertura cayó en México en el mismo periodo en casi cuatro puntos porcentuales. Una explicación plausible, más allá de problemas de muestreo y comparabilidad, es que las personas que se sienten más vulnerables al ver que se reduce relativamente la protección social dejen de considerarse clase media, independientemente de su nivel de ingreso. En otros países de la región también los cambios en protección son ambiguos. En Argentina se registra una caída sostenida en los años siguientes a 1992 y pese a una ligera recuperación hacia 2006 no se alcanza el nivel mostrado a inicios del periodo. El resto de los países (Brasil, El Salvador y Uruguay) registran un aumento de la cobertura de seguridad social en la década de los noventa y aun cuando experimentan caídas en la década actual, dicha cobertura mejoró ligeramente entre el periodo analizado.

Si se considera la proporción del ingreso total que es “apropiada” por la clase media, bajo cualquiera de las definiciones citadas, en 1992 la clase media mexicana recibía una mayor proporción de ingreso que en Chile. En los siguientes años, sin embargo, el crecimiento fue más acelerado en Chile. Para 2006 se había registrado, de hecho, una caída importante en dicha proporción en México, ubicándose por debajo de su nivel en 1992. Argentina, Brasil y Uruguay registran una caída en la participación del ingreso de la clase media durante los 90, recuperándose posteriormente a partir del 2001 en Brasil y del 2003 en Argentina y Uruguay. El Salvador presenta aumentos en la participación del ingreso de la clase media hasta el año 2003 con una caída entre el 2003 y el 2006.¹⁰

En estos ejemplos podemos identificar algunas de las razones por las cuales el análisis de la evolución de las clases medias debe ser cuidadoso, entendiendo qué se está midiendo para poder distinguir patrones que muestran carencias y, por lo tanto, requieren respuestas de política distintas. “No todas las desigualdades son iguales”, lo cual se refleja en que las clases medias deben diferenciarse, en el sentido de que no solamente importa su densidad sino sus características. De esas características, como por ejemplo su grado de vulnerabilidad y la existencia de mecanismos de protección contra choques idiosincrásicos o sistémicos, dependerá su importancia para explicar la sostenibilidad del crecimiento y la cohesión social derivada. Esto es, la política pública, de alguna manera, define qué clase media se construye y, por lo tanto, a qué tipo de sociedad se aspira¹¹.

En las siguientes secciones se discuten dos ejemplos de aspectos determinantes de la equidad y su sostenibilidad. Primero tomando como ejemplo la incidencia de choques relacionados a eventos climáticos extremos y la exposición a este tipo de riesgo en ALC, mostrando el impacto de largo plazo que ello puede tener sobre la pobreza y el crecimiento. Esto refuerza la necesidad de que existan mecanismos de protección social eficientes y de cobertura universal. Segundo, se discute la potencial miopía de los análisis de incidencia distributiva del gasto público, que

¹⁰ Estas estimaciones se toman de PNUD-RBLAC (2008).

¹¹ El propósito de este trabajo es concentrarse en las tareas de la función y política públicas. Sin embargo es importante advertir que el buen funcionamiento del mercado y de las oportunidades de empleo y de inversión son fundamentales y no sustituibles por el sector público sino que este es complementario y a la vez un factor importante para el desarrollo de un sector privado dinámico, moderno y eficiente.

clasifica como regresivo o inequitativo a tipos de gasto que tienen efectos probados sobre la desigualdad futura en el sentido deseable, si bien pueden parecer regresivos en un análisis estático, precisamente debido al alto grado de desigualdad inicial.

La protección social y la vulnerabilidad a la pobreza

Las economías y los individuos que en ellas se desenvuelven están expuestos a una gama amplia de riesgos, que van desde el desempleo hasta la destrucción de activos debido a un evento climático extremo. Cuando los choques se manifiestan, pueden hacerlo de manera aislada en hogares específicos –como sería el caso de una enfermedad o muerte sin que la causa sea una epidemia o desastre—o de manera generalizada, como una inundación o terremoto. Entre estos últimos, choques sistémicos, se clasifican los efectos de las crisis económicas como la que se ha manifestado a nivel global a partir de mediados de 2008. Sin embargo, además de estas crisis debidas al funcionamiento anárquico de mercados y la ausencia de mecanismos de corrección, recientemente se ha alertado sobre el incremento en la incidencia e intensidad de eventos climáticos extremos, debido al calentamiento global (PNUD, 2007).

Los eventos climáticos extremos pueden tener impactos directos sobre el bienestar de regiones y hogares específicos, revirtiendo avances importantes obtenidos mediante política pública activa y esfuerzo colectivo.¹² Estos impactos podrían resultar, por ejemplo, en un aumento inmediato de la pobreza con potenciales efectos permanentes de largo plazo, frustrando la posibilidad de generar una clase media estable menos vulnerable o vulnerabilizada y una igualdad sostenible. La vulnerabilidad de los hogares a dichos eventos está determinada por la estructura económica, el grado de desarrollo local, la disponibilidad de mecanismos de protección y la exposición al riesgo, así como la frecuencia e intensidad de los desastres, entre otros factores.

Las condiciones geográficas hacen de América Latina una región muy propensa a la ocurrencia de eventos de alta intensidad. Parafraseando a John Coatsworth (1981) podemos afirmar que Latinoamérica y El Caribe –de manera importante este último—forman una región en donde la exposición al riesgo de eventos climáticos conspira contra el establecimiento de un desarrollo

¹² Los resultados que se muestran en esta sección se toman de López-Calva y Ortíz (2008).

con equidad sostenible. Ello no hace sino resaltar la importancia no solo de la adaptación, mitigación y prevención del riesgo sino también de una política de protección social especialmente activa que tenga como eje de intervención el reconocimiento explícito de esta circunstancia y la reducción de dicha vulnerabilidad.

La evidencia en este sentido es robusta. En el caso de México, por ejemplo, a nivel municipal entre 2000 y 2005 se observó una reducción promedio de casi un punto porcentual en el valor del IDH como resultado de la incidencia de algún tipo de evento natural. No sólo esto, sino que la ocurrencia de eventos naturales (principalmente inundaciones y sequías) ocasiona un incremento importante en los niveles de pobreza: en promedio, de 3.6 puntos porcentuales para pobreza extrema (alimentaria) y 3.0 puntos para pobreza moderada. En el caso de El Salvador, si consideramos un evento extremo, el terremoto de 2001, éste se asocia con una reducción promedio de 15% en el ingreso per cápita de los hogares afectados, además de un incremento de las brechas de pobreza en las áreas con mayor afectación. Pero aún más importante que esto son los efectos de largo plazo. Más allá de los efectos sobre el ingreso y la pobreza, los impactos más profundos pudieron resultar en una reducción del capital humano, lo cual se refleja en el hecho de que la matriculación escolar de los niños en hogares altamente expuestos a los terremotos cayó en alrededor de 7%.

Otro estudio destacable es el de Perú y los impactos asociados al llamado fenómeno de “El Niño”. Entre 2002 y 2006 los hogares en zonas de exposición tienen entre 2.3 y 4.8 veces más probabilidades de ser “siempre pobres” que de no serlo nunca dado que han experimentado algún evento natural en su comunidad. Por otro lado, la ocurrencia de eventos naturales muestra un impacto profundo sobre el consumo per cápita mensual, sobre todo para aquellos hogares localizados en la parte baja de la distribución.

Finalmente, tomemos el ejemplo de Bolivia y la inundación de 2006 en la ciudad de Trinidad. El análisis muestra que la pobreza en esa ciudad incrementó significativamente después a la inundación: entre 2006 y 2007 la pobreza creció en 12 puntos porcentuales (el aumento nacional fue tan sólo de 2 puntos entre los mismos años). Además de esto, la desigualdad medida por el índice de Gini creció de forma importante al pasar de 0.37 a 0.43 entre ambos años, mientras que

el retorno a la educación cayó de 8.7% a 6.6%. Estos aspectos revelan el fuerte impacto de la inundación sobre el bienestar de la población.

La evidencia muestra de manera robusta que los eventos climáticos extremos y su persistencia tienen efectos importantes de corto plazo y, sobre todo, un potencial impacto permanente, de largo plazo, sobre la pobreza. Además dicho impacto refuerza e incrementa la desigualdad existente.

Los efectos de estos y otros choques –como las crisis macroeconómicas—muestran la importancia de incorporar esta variable en el diseño de los esquemas de protección social para que tengan capacidad de respuesta rápida, evitando los efectos permanentes sobre grupos vulnerables o vulnerabilizados por los efectos del choque externo. Como veremos los sistemas de protección y seguridad social de la región son insuficientes para lograr lo anterior ya sea por lo incompleto de su diseño como por la baja cobertura de los mismos, o porque como en el caso de las transferencias condicionadas, carecen de la flexibilidad requerida para expandir su cobertura a la población afectada por estos eventos. En Latinoamérica, la debilidad de los sistemas de protección y seguridad social ha convertido pobreza coyuntural en pobreza estructural. Lo que no se consiga para proteger a estas poblaciones –que incluye a clases medias vulnerables en zonas urbanas—se reflejará en mayores costos futuros. Incluso, debe destacarse que el efecto de un aumento de la desnutrición infantil o de la deserción escolar, incluyendo la de los jóvenes en secundaria, es irrecuperable.

La estrategia de protección social debe incorporar como objetivo la eliminación de la segmentación social que hoy existe. Por ello, programas focalizados, como los de transferencias condicionadas, deben ser parte de una estrategia, no su principal componente, estrategia que tenga como base una protección social universal y completa. Siguiendo a Ocampo (2008), “la focalización (o, mejor, selectividad) debe ser vista como un instrumento de la universalización más que como un sustituto de ella.” Ocampo también previene, sin embargo, que un requisito fundamental en el giro hacia una concepción universalista de la política social es fortalecer los sistemas tributarios y hacerlos más progresivos. Por lo tanto, el avance hacia una política social de corte universal no será posible sin un nuevo pacto fiscal que refuerce en particular la

tributación directa. Es este último punto el que da inicio a la vez a la reflexión de la sección siguiente sobre la calidad de los servicios públicos y la equidad.

La calidad de los servicios públicos y la equidad

Como se ha discutido anteriormente, la región de Latinoamérica y El Caribe ha logrado enormes avances en provisión de servicios públicos a amplios grupos de población. El reto de cobertura, sin embargo, está aún presente para grupos de población muy importantes y requiere esfuerzos adicionales. Sin embargo, aún en aquellos países en donde la cobertura de servicios básicos ha avanzado de manera importante, ha surgido una nueva dimensión de segmentación y transmisión intergeneracional de inequidad: la calidad en la provisión de estos servicios. Los ejemplos son muchos y en diversas áreas: interrupciones en servicio eléctrico o de agua potable, mala calidad del agua accesible a grupos pobres urbanos, entornos urbanos sin alumbrado ni seguridad pública, solamente por mencionar algunos. Sin embargo, vale la pena analizar con más detalle los casos de salud y educación, dos áreas en las que ha habido un esfuerzo fiscal importante por el lado de la demanda mediante programas de transferencias condicionadas. Las transferencias que incentivan la demanda por estos servicios públicos no se han visto acompañadas por intervenciones de la magnitud requerida en el lado de la oferta, determinando una persistencia de la mala calidad en la provisión de los servicios a la población pobre. No solamente las intervenciones de oferta son limitadas, cuando existen, sino que los sistemas en general no responden de igual manera o no tienen los mecanismos para responder y rendir cuentas a grupos con menor capacidad de influencia y menores recursos. Evaluaciones recientes que se han llevado a cabo en programas como Oportunidades, en México, muestran que las brechas en calidad de los servicios médicos entre la población pobre y la población no pobre son enormes. Los equipos médicos, el equipamiento de escuelas, la preparación y entrenamiento de los proveedores de servicios son sustancialmente de calidad cuestionable en los centros que proveen estos servicios a poblaciones beneficiarias de programas de transferencias condicionadas. Aún más, los sistemas no cuentan con mecanismos eficaces de retroalimentación y demanda pública para que respondan a esta necesidad de mayor calidad. Hay una sistemática falta de “voz” de los grupos pobres para lograr respuestas de los sistemas públicos. Así, la cobertura se vuelve

insuficiente para lograr el objetivo real de estas intervenciones: eliminar los canales de transmisión inter-generacional de la pobreza.

Dentro de este apartado quisiéramos referirnos por último al tema de la justicia y la seguridad lo que se ha convertido en un verdadero desafío para la región. Pero es crucial resaltar que cuando hablamos de abordar el desafío de la seguridad ciudadana, hablamos no solo de responder de manera directa a los actos de violencia, criminalidad y hechos delictivos, sino también de enfrentar de manera integral las causas de estos fenómenos. Sabemos que las causas son múltiples, y que probablemente, como muestran muchos estudios, es la convergencia de varios factores de riesgo lo que explican la erupción de este fenómeno. Sin duda también, es distinto enfrentar el fenómeno del crimen organizado que enfrentar la “delincuencia común”.

Quisiera llamar la atención sobre la dimensión de esta problemática en la región. Para la Organización Panamericana de la Salud, un índice normal de criminalidad es el que se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100.000 habitantes por año. La tasa de la región (América Latina y el Caribe), **es de 25.1** (sólo América Latina, 25.3) según cifras de 2006. Esta tasa es **cuatro veces mayor que la de los EE UU (6,4) y casi 17 veces la de Canadá (1.5)**. En otras palabras, el promedio de homicidios en la región duplica el mundial, convirtiendo a la región en una de las más problemáticas del planeta en este campo. La violencia, como ustedes saben, tiene altos costos para el conjunto de la sociedad, en términos de los sistemas de salud, seguridad y justicia. Se estima que el 14% del Producto Bruto de la región se pierde por la violencia.

Asegurar seguridad ciudadana en nuestra región es entonces un desafío central y a la vez multidimensional y complejo. Además significa en América Latina profundizar la democracia y garantizar más ciudadanía. Esto implica fortalecer la capacidad del Estado de cumplir con sus funciones básicas y atender las problemáticas sociales, e igualmente promover el involucramiento de la sociedad civil, el sector privado y diversos actores sociales en la atención de las mismas. Sobre este problema, hay que actuar, sin caer en una concepción que promete soluciones prontas y facilistas.

La ausencia de los servicios de justicia y seguridad impide el desarrollo humano, social y económico y erosiona el capital social de las comunidades y las libertades básicas de las personas. La seguridad ciudadana puede considerarse como la facultad que tiene toda persona, natural o jurídica, a desenvolverse cotidianamente libre de amenazas a su vida, libertad, integridad física, psíquica y, cultural, lo mismo que al goce de sus bienes. Como dice Amartya Sen, el desarrollo humano comienza por la libertad, la libertad que garantice que a las personas no sean objetos dominados por el azar, la necesidad o la voluntad de otros. En Latinoamérica el reto de la inseguridad y de la impunidad ha puesto en jaque a varios Gobiernos, tanto en importantes áreas urbanas como también en territorios rurales donde el Estado es en el mejor de los casos “discontinuo” o muchas veces simplemente está ausente.

La importancia de la educación terciaria y la potencial miopía de los análisis de incidencia distributiva

Cuando se habla de la provisión de servicios públicos y de programas de protección social de carácter universal, una discusión frecuente es la progresividad o regresividad de los esquemas de gasto público. El análisis estático de incidencia de la política fiscal genera indicadores útiles, pero debe ser solamente un elemento entre otros para la toma de decisiones. Esto es especialmente cierto cuando se parte de condiciones de desigualdad muy alta. Existe un riesgo de miopía en el análisis de incidencia del gasto desde una perspectiva estática y de corto plazo. A veces se olvida que el corto y el largo plazo inician al mismo tiempo.

El análisis de incidencia identifica a los grupos de población que se benefician de manera directa del ejercicio del gasto público de acuerdo a sus características y posición en la distribución. Al ser estático, sin embargo, no considera los efectos de mediano y largo plazo del ejercicio de dicho gasto en dimensiones que deben considerarse inversión pública en vez de gasto corriente. Una cierta intervención el día de hoy podría tener un efecto sobre la inequidad futura al impactar la posesión de activos de los hogares, los rendimientos económicos de dichos activos o la intensidad de su uso. Un ejemplo clásico es el de la educación, especialmente a nivel terciario. Podemos tomar esta como ejemplo para fines ilustrativos.

En la región latinoamericana, como en otras partes del mundo, la desigualdad se refleja en el hecho de que los grupos con menores recursos abandonan la escuela antes de llegar al nivel terciario. Por lo tanto, el gasto en educación terciaria incide sobre grupos relativamente mejor posicionados en la distribución del ingreso. Hay varias razones para ello, la más obvia siendo la carencia de recursos, la ausencia de mercados de crédito para este tipo de inversión y la inexistencia o insuficiencia de apoyos públicos. Por otra parte, se ha mostrado que los rendimientos a la escolaridad a nivel secundario y terciario muestran discontinuidades que pueden inducir decisiones de salida del sistema educativo. La discontinuidad consiste en que, en el caso de la educación preparatoria y universitaria, los rendimientos en estos niveles son prácticamente nulos a menos que se termine el nivel completo. Un año más de educación preparatoria, por ejemplo, no representa ningún beneficio, pero terminar la preparatoria completa muestra un rendimiento alto. Así, individuos que perciben un alto riesgo de no terminar el nivel completo —porque están sujetos a circunstancias imprevisibles en ausencia de mecanismos de protección, por ejemplo—deciden no invertir en años de escolaridad en el margen. La evidencia respecto a la discontinuidad de los rendimientos y la relación con el trabajo temprano y el abandono escolar es robusta en el caso de México y Chile (Sapelli y Torche, 2003; López-Calva y Macías, 2008).

Debido a todo lo anterior, desde una perspectiva clásica de incidencia, el gasto en educación terciaria sería regresivo. Parecería entonces que dicho gasto estaría reforzando la desigualdad existente, en vez de combatirla. Sin embargo, estudios recientes han reforzado la noción de que la expansión de la cobertura de educación terciaria tiene un papel crucial en la reducción de la desigualdad en el mediano plazo. En el caso de Chile, por ejemplo, más de la mitad de la reducción en la desigualdad salarial observada en los últimos años se debe a la expansión de la matrícula en educación terciaria, técnica y universitaria, a partir del regreso de la democracia en 1990.¹³ Ello puede vincularse también con el fortalecimiento de su clase media, que se discutió en secciones anteriores. Entre 1992 y 2006, hubo un aumento de alrededor de 12% en los individuos considerados “clase media” --en la definición anteriormente utilizada—que tienen algún grado de educación terciaria en Chile. Así, las nociones tradicionales de regresividad y

¹³ Eberhard y Engel (2008), “The Educational Transition and the Decreasing Wage Inequality in Chile”, Documento preparado para el Proyecto “Markets, The State, and the Dynamics of Inequality”, PNUD-RBLAC, New York.

progresividad deben incluir aspectos que trasciendan el análisis estático de incidencia. Existen así argumentos distributivos positivos y aspectos normativos para establecer que la educación terciaria debe volver como prioridad al debate de la política pública.

El Estado y las instituciones de planeación y acción de largo plazo

El logro de los objetivos planteados: mayor crecimiento, menos volatilidad y mayor equidad requieren del fortalecimiento del estado y los instrumentos institucionales de que debe disponer para proponer y conducir una visión estratégica de largo plazo. La equidad requiere mecanismos de recaudación fiscal eficaces y progresivos, además de un sistema de protección social y redistribución compensatoria eficientes y con cobertura amplia. Pero no solamente esto, sino también instituciones regulatorias creíbles, barreras legales a la exclusión social, mecanismos efectivos de protección de entornos competitivos, instrumentos funcionales de protección de la integridad física y patrimonial de los ciudadanos, sistemas judiciales transparentes y, de manera fundamental, instancias de planeación de largo plazo.

El objetivo central debe consistir en la creación y fortalecimiento institucional, más que en la aplicación de “iniciativas o intervenciones” específicas, cuya implementación será únicamente el componente programático de una estrategia de desarrollo de largo plazo que se hace posible, precisamente, debido a la existencia y credibilidad de los mecanismos públicos que la proponen implementan y que están sujetas a control democrático.

Consideraciones finales

Latinoamérica y El Caribe, como región, enfrentan un reto común que es el logro de un crecimiento mayor, menos volátil, que genere un desarrollo con equidad. La inequidad existente—que se refleja, incluso, en niveles de pobreza altos en países de ingreso medio—es un obstáculo en si mismo para el logro del crecimiento, de la gobernabilidad democrática y la cohesión social. Estos retos, con las especificidades de cada país, requiere como precondition el fortalecimiento del Estado y sus instituciones, de manera que los instrumentos de regulación, compensación,

recaudación, provisión pública de servicios y demás funciones del Estado mismo, sean creíbles y eficaces.

En este trabajo se han propuesto algunas líneas que pueden re-direccionar el esfuerzo público en la dirección deseable, que parten de una visión distinta del papel del estado y la política pública. Primero, trascender la visión del “combate a la pobreza” para consolidar como objetivo el combate a la desigualdad, y la generación de sectores medios fuertes y menos vulnerables a choques idiosincrásicos y sistémicos. Segundo, proponer una visión de cobertura universal de la protección y la seguridad social en donde la focalización sea un instrumento, con una lógica solidaria, sostenible fiscalmente y eficiente. Ello requiere un esfuerzo fiscal mayor para que dicha universalidad promueva la cohesión y no refuerce la segmentación existente. Este esfuerzo fiscal se requiere para garantizar no solamente la cobertura, sino también la calidad en la provisión de los servicios públicos y de bienes públicos básicos para la vida en sociedad, todo ello como mecanismos de equidad y no de desigualdad, siendo éste el tercer elemento de la propuesta: el esfuerzo homogéneo en calidad de servicios públicos para todos especialmente para los grupos de menores recursos y con menor voz. En cuarto lugar, se propone ir más allá de los análisis estáticos de incidencia y recobrar la educación terciaria como prioridad en la agenda pública. La educación técnica y universitaria es un mecanismo de fortalecimiento de sectores medios y ha probado su papel redistributivo en el mediano plazo. Por último, de manera central, se deben establecer y fortalecer los mecanismos de planeación, regulación y redistribución del Estado, superando la visión de “programas” como el único instrumento de acción pública.

Referencias

Alesina, A. y R. Perotti (1996) "Income Distribution, Political Instability and Investment", *European Economic Review*, Vol. 40(6)

Banerjee, A. V. y E. Duflo (2007) "What is Middle Class About the Middle Classes Around the World?" MIT Department of Economics, Working Paper No. 07-29

Birdsall, N., C. Graham y S. Pettinato (2000) "Stuck In The Tunnel: Is Globalization Muddling The Middle Class?" Center on Social and Economic Dynamics, Working Paper No. 14

Busso, M., M. Cicowiez y L. Gasparini (2005) "Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean", Documento de trabajo, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, documento preparado para PNUD.

CEPAL (2007), "Panorama Económico y Social en América Latina y El Caribe".

Coatsworth, J. (1981) "Growth against Development: The Economic Impact of Railroads in Porfirian Mexico", Northern Illinois University Press

Davis, J. y J. H. Huston (1992) "The Shrinking Middle-Income Class: A Multivariate Analysis", *Eastern Economic Journal*, Vol. 18(3):277-85.

Easterly, W. (2001) "Middle Class Consensus and Economic Development", *Journal of Economic Growth*, Vol. 6(4)

Grynspan, R. y López-Calva, L.F. (2007) "Democracia, gobernabilidad y cohesión social en la región latinoamericana", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 1, Segunda Época, 2007-2.

Klikberg, B. (2008) "Cómo enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina", Nueva Sociedad #215.

López-Calva, L.F. y A. Macías (2008) "¿Estudias o Trabajas?, Deserción Escolar, Trabajo Infantil y Movilidad en México", en Cárdenas, E. y F. Torche (2008), Movilidad social en México, México.

López-Calva, L. F. and E. Ortiz (2009) "Evidence and Policy Lessons on the Links between Disaster Risk and Poverty in Latin America: Methodology and Summary of Country Studies", Research for Public Policy, MDGs and Poverty, MDG-01-2009, RBLAC-UNDP, New York.

Ocampo, J.A. (2008) “Las concepciones de la política social: Universalismo vs. Focalización”, Columbia University, New York.

Partridge, M. D. (1997) “Is inequality harmful for growth? Comment”, *American Economic Review*, Vol. 87(5)

Sapelli, C. y A. Torche (2003) “Deserción Escolar y Trabajo Juvenil: ¿Dos Caras de una Misma Decisión?” Documento de trabajo no.259, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.

Solimano, A. (2008) “The Middle Class and the Development Process”, ECLAC - *Serie Macroeconomía del Desarrollo* No. 65

Prados de la Escosura, L. (2007), “Inequality and Poverty in Latin America: A Long Run Exploration”, in Hatton, et al., The New Comparative Economic History, MIT Press.