El mercado, el Estado y la desigualdad en América Latina

Nora Lustig

Nora Lustig es Directora del Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, Universidad Iberoamericana, México, Consultora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)









1. Introducción

Este artículo se divide en cinco partes. La primera presenta una descripción muy somera de la desigualdad en América Latina. La segunda analiza la relación entre desigualdad y crecimiento. La tercera parte expone el fenómeno de la desigualdad contemplando tres fuerzas que operan y determinan la distribución del ingreso: el mercado, el Estado y los factores institucionales y culturales. La cuarta describirá la evolución de la distribución del ingreso en los países avanzados, en América Latina y se evaluará el rol de las políticas públicas (sistemas tributarios y transferencias) en la reducción de la desigualdad durante los últimos años, comparando nuevamente a Europa con América Latina. Por último se presentan las reflexiones finales.

2. El caso latinoamericano

2.1 Las tendencias

Los gráficos que se exponen a continuación no hacen más que enfatizar lo que muchos ya saben: **América Latina es, efectivamente, la región más desigual del planeta** (véase *Gráfico 1*). El gráfico superior muestra que la inequidad en Latinoamérica es alta en la mayoría de los países (el índice de Gini habitualmente excede a 0,50), aunque se observa cierta heterogeneidad en los niveles de desigualdad entre los países de la región.[1] El segundo gráfico muestra el índice de Gini agrupado en seis regiones: Latinoamérica (LAC), África del Sur Sahara (SSA), Medio Oriente (MENA), el Este de Asia y el Pacífico (EAP), el Sur de Asia (SA) y los países en transición del Este y Centro de Europa (ECA). Lo peculiar de este gráfico es que muestra a América Latina como la región habitualmente más desigual a través del tiempo y, además, se observa una persistencia de ese elevado nivel de desigualdad a lo largo de décadas.

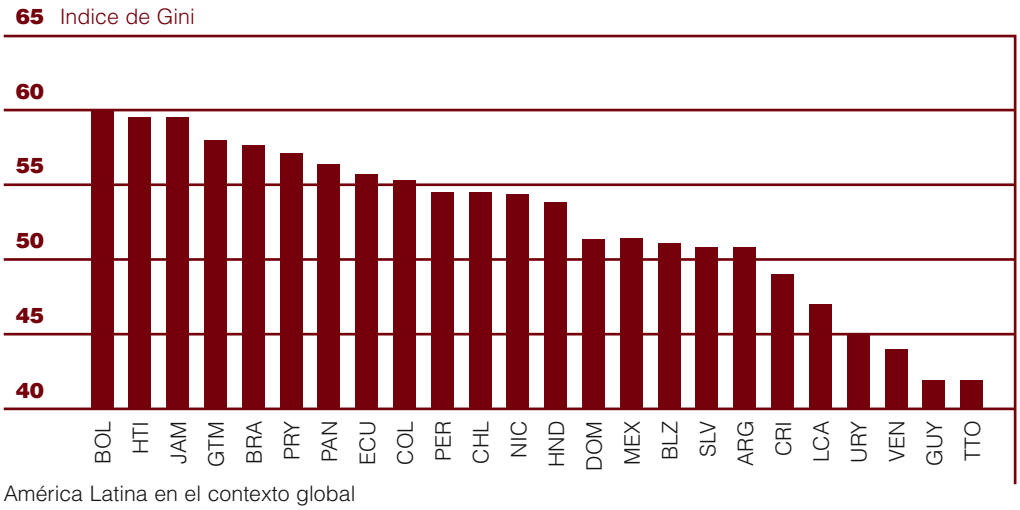
[1] El índice de Gini es un indicador frecuentemente utilizado para medir el grado de desigualdad. Sus valores están definidos entre 0 y 1 y cuanto más cercanos a la unidad, mayor es la desigualdad.

Ahora bien, hay algunos cambios novedosos en la región que merecen ser destacados. **En Brasil, México, Chile y hasta cierto punto en la Argentina** (aunque en la Argentina los datos son exclusivamente urbanos), **se está empezando a observar una disminución en la desigualdad desde hace tres o cuatro años.** Por ejemplo, el *Gráfico 2* ilustra el crecimiento anual promedio del ingreso per cápita, por decil, en Brasil (abarcando el período 2001-2005). Se observa que el ingreso per cápita del decil más rico (10º decil) se expandió a una tasa del 0,9% anual, mientras que en el decil más pobre (1º decil) creció a un ritmo nueve veces superior (8,0% anual). El gráfico también muestra que, a medida que se pasa a un decil de ingresos (per cápita) superior, la tasa de crecimiento anual de los ingresos se reduce; lo cual implica una distribución de los ingresos per cápita más equitativa.

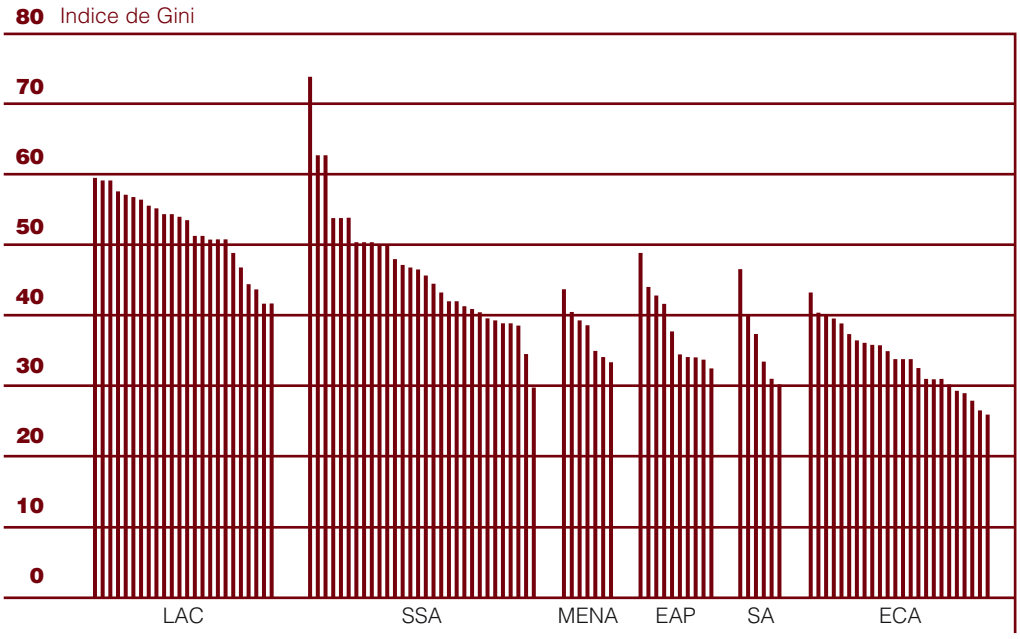
¿Qué factores estarían explicando esta reducción de la desigualdad? En Brasil, quien ha analizado estas preguntas de manera más profunda es el IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). IPEA menciona distintos factores que explicarían esta baja en la desigualdad de los ingresos. Por un lado, ha habido **una mayor igualdad en la distribución del stock educativo.** Ello jugaría a favor de la hipótesis que señala que la caída de la desigualdad en Brasil se debe a cambios estructurales y que el país se ubicaría ahora en el tramo decreciente de la curva de Kuznets.

Gráfico 1. Desigualdad en América Latina: índices de Gini

Inequidad en América Latina

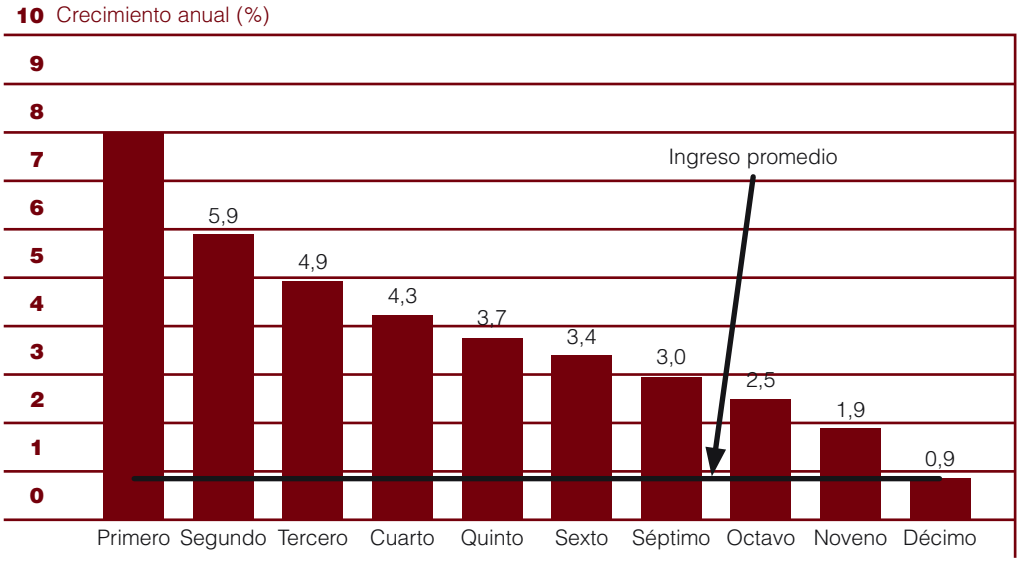


América Latina en el contexto global



Fuente: Cálculos propios en base a Gasparini (2007) y otros.

Gráfico 2. Crecimiento anual del ingreso per cápita por decil - Brasil, 2001-2005



Fuente: Estimaciones producidas por Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD) 2001 y 2005

Otro factor que se menciona es la **menor brecha salarial entre los más educados y los menos educados,** lo cual probablemente sea un reflejo de la mayor igualdad en la distribución del stock educativo. Otro factor que se ha indicado es el **desplazamiento de la inversión desde las grandes metrópolis hacia ciudades medianas y pequeñas,** simplemente por cuestiones de búsqueda de mayor competitividad. Este proceso estaría generando una disminución en la segmentación que existía previamente en el mercado de trabajo y estaría contribuyendo a la reducción de las brechas salariales entre ciudades grandes, medianas y pequeñas. Finalmente, **las transferencias del programa social *Bolsa Familia*** también tienen una explicación sobre lo que ha pasado con la disminución de la desigualdad reciente.

En este marco, un interrogante que queda pendiente de cara hacia el futuro es **si la disminución de la desigualdad en América Latina, en países tan importantes por su tamaño de población como son Brasil y México, va a sostenerse una vez que recuperen un ritmo de crecimiento económico más elevado.** Esto se debe a que la reciente caída de la desigualdad en ambos países (principalmente en Brasil) se ha producido en un contexto de crecimiento económico relativamente bajo respecto al exhibido por el resto de los países de la región. ¿La caída en la desigualdad, es un fenómeno transitorio, o refleja cambios estructurales que modificaron la tendencia previa?

2.2 Las implicaciones negativas de la desigualdad

Ahora bien, **¿por qué nos debe preocupar la desigualdad?** En primer lugar, porque **puede ser resultado de injusticias** o mala suerte y no de las diferencias de retribución al talento o esfuerzo. En efecto, la desigualdad puede estar asociada a factores fortuitos: por ejemplo, la generosidad o visión de los padres (si les interesa o no invertir en la educación de sus hijos), el color de la piel o la religión con la cual se nace, o discapacidades congénitas o adquiridas de manera accidental. Estos hechos pueden producir diferencias en las remuneraciones originadas por razones injustas o discriminatorias, lo cual se considera inaceptable desde el punto de vista ético. Por otra parte, la desigualdad nos debe preocupar cuando coexiste con la corrupción, impunidad, divisiones religiosas o étnicas, pues **conduce a inestabilidad política, crimen y violencia,** hechos que son considerados en sí mismos como negativos para cualquier sociedad. Y, por último, la desigualdad nos debe preocupar porque tanto la teoría económica como la evidencia empírica demuestran que a mayor desigualdad el crecimiento económico puede llegar a ser menor[2]. **Tiende a existir una relación negativa entre (más) desigualdad y (menor) crecimiento económico.**

[2] Véase el artículo de Robert Barro en este número, por ejemplo.

3. Relación negativa entre desigualdad y crecimiento

Para clarificar la relación teórica y empírica que existe entre desigualdad y crecimiento, debemos señalar que **la desigualdad y la pobreza generan un impacto negativo sobre el crecimiento económico cuando están asociadas a los factores que se enumeran a continuación:**

Restricciones en la capacidad de invertir

La existencia de fallas de mercado, ya sea en el mercado de créditos o seguros, tienden a restringir la capacidad de las empresas (sobre todo de las microempresas) y/o individuos para invertir en capital físico o humano. La asimetría de información

(una típica falla de mercado) entre una institución financiera y un individuo/empresa, puede llevar a que dicha institución financiera exija una tasa de interés (a cambio de un préstamo) tan alta que el individuo/empresa nunca pueda comprometerse a pagarla y, entonces, queda fuera del mercado financiero (sin acceso al crédito).

Esto último es particularmente relevante para las personas pobres, que pueden tener la necesidad de solicitar un crédito para invertir en su propia educación (inversión en capital humano) y a quienes probablemente se les exigirá un rendimiento (tasa de interés) mucho mayor que a los individuos situados en la mediana de la distribución del ingreso (porque pueden presentar un mayor respaldo –*collaterals*– previo a la aprobación del crédito). En este contexto, es más probable que los ricos consigan financiamiento para educarse (y, así, mayores ingresos futuros) antes que los pobres.

En suma, cuando la productividad de la inversión en capital físico o humano debe alcanzar un umbral mínimo relativamente alto para la población pobre, o cuando existen altos costos de transacción para acceder a dicha inversión y los mercados de capitales son imperfectos, la población con menores recursos se verá impedida de acceder a créditos y las pequeñas empresas enfrentarán limitaciones para asegurarse, innovar o ampliarse. Todo ello conducirá a una mayor desigualdad (ya que las personas ricas y las grandes empresas acceden al mercado crediticio), a una menor inversión y a un menor crecimiento económico que el que prevalecería en ausencia de fallas de mercado por la recurrencia de oportunidades productivas desperdiciadas.

Políticas públicas ineficientes

La coexistencia de la pobreza y la desigualdad pueden derivar en políticas públicas ineficientes, como una redistribución ineficiente de los recursos (ya sea mediante una excesiva carga tributaria o algún esquema de transferencias ineficiente), o en el surgimiento de regímenes populistas que llevan a cabo políticas redistributivas que a la larga terminan en grandes decepciones y crisis.

Inestabilidad política, conflicto y comportamientos disfuncionales

En contextos de injusticia social y falta de canales de participación política, se ha visto que la pobreza y la desigualdad pueden llevar a estallidos sociales o violencia sostenida que afecten de manera negativa al crecimiento. Además, la frustración asociada a la pobreza y a la desigualdad puede llevar a comportamientos disfuncionales: crimen, alcoholismo, violencia intrafamiliar que, a su vez, tienen impacto negativo sobre la productividad y el crecimiento.

Exclusión social y oportunidades perdidas

La exclusión social frecuentemente se manifiesta en el mercado laboral a través de salarios inferiores para personas que, aún teniendo el mismo talento o capacidad que otros, son discriminadas por ser mujeres o pertenecer a ciertos grupos étnicos, raciales o religiosos. La exclusión social, entonces, genera un círculo vicioso ya que las personas excluidas terminan por fijarse metas menos ambiciosas en términos de inversiones en capital humano, esfuerzo, etc. de las que en realidad podrían lograr. Esta subutilización de las habilidades y del potencial de la población implica *oportunidades perdidas* que pueden reducir el crecimiento económico.

Por ejemplo, cuando existen *pujas distributivas* que derivan en altas tasas de inflación, la desigualdad tiende a aumentar y el crecimiento económico suele reducirse.

4. La dinámica de la desigualdad

4.1 Factores que determinan la dinámica de la desigualdad

Como se puntualizó al inicio de este trabajo, la dinámica distributiva se determina en los tres espacios que se describen a continuación:

> **Las fuerzas del mercado;** donde los elementos que afectan la distribución del ingreso son básicamente los siguientes:
- El nivel de activos (incluyendo al capital humano) y su distribución.
- La tasa y la estructura de la acumulación de capital.
- El cambio tecnológico y sus características (si es sesgado a mano de obra calificada, ahorrador de mano de obra, etc.).
- Los costos de adquisición de nuevas calificaciones o de desplazarse hacia sectores tecnológicamente avanzados.
- Las fallas de mercados (mercados no existentes, barreras a la entrada).
- La estructura de los mercados (si hay o no competencia, por ejemplo).
- La competencia de nuevos sectores y grupos de la población que están asociados a los procesos de globalización, ya sea a través del comercio internacional o de la migración.

> **El Estado y las políticas públicas;** donde los elementos que influyen en la distribución del ingreso son:
- Impuestos.
- Gasto público y subsidios.
- La regulación de los mercados (en particular, el mercado de trabajo).
- La propiedad estatal.
- La corrección de fallas de mercado.
- Las políticas de redistribución de activos (como las reformas agrarias).
- Las reformas culturales y en el sistema de valores.
- La discriminación (o su ausencia) por ley.

> **Factores institucionales, políticos y socioculturales;** donde los elementos que afectan la distribución del ingreso son esencialmente:
- La fortaleza de grupos de presión como los sindicatos.
- Las normas sociales y la tolerancia por la desigualdad.
- El grado de corrupción.
- Los factores demográficos (fertilidad, mortalidad, migración, selección de pareja) y la participación en el mercado de trabajo.
- El grado de discriminación en la sociedad, el mercado y el hogar.
- La incidencia de conflictos, crimen y violencia.

La presencia y el orden de magnitud de la influencia de estos factores varían entre países y a lo largo del tiempo. De hecho, es común que operen en direcciones contrarias contrarrestándose mutuamente. En países donde los indicadores de desigualdad se mantienen más o menos constantes sería un error pensar que la situación es

estática. Por el contrario, puede ocurrir que las tendencias en el mercado sean desigualadoras pero que se vean compensadas por procesos que reducen la desigualdad en el ámbito demográfico y social (una disminución en la tasa de fecundidad de la población pobre o un aumento en los matrimonios de personas que pertenecen a diferentes grupos socioeconómicos) y de las políticas públicas (impuestos y transferencias progresivos). (Bourguignon, Ferreira y Lustig, 2004)

A continuación presentaremos de manera muy somera cómo contribuyeron las fuerzas del mercado y las políticas públicas en la evolución de la distribución del ingreso en países avanzados y en América Latina.

4.2 La dinámica de la desigualdad en los países industrializados

El caso de **Inglaterra en el siglo XIX** fue analizado por Lindert y Williamson (1983), quienes encontraron una típica **curva de Kuznets.** El período en cuestión se caracterizó por la existencia de un cambio tecnológico heterogéneo, tanto al interior del sector industrial como entre el sector industrial y el agrícola (o sea, hubo actividades que experimentaron un *shock* positivo en términos de productividad). Esto fue acompañado por un aumento de la demanda de mano de obra calificada y, al mismo tiempo, durante ese período continuó incrementándose la oferta de mano de obra no calificada (fenómeno asociado al proceso demográfico). Este proceso resultó en un aumento de la desigualdad salarial. Entonces, **el siglo XIX en Inglaterra se puede caracterizar como un período de incremento en la desigualdad determinado por la dinámica de las remuneraciones relativas del mercado de trabajo.**

Con la madurez del proceso de industrialización, la desigualdad disminuyó por las siguientes razones:

i. Los desequilibrios tecnológicos (diferencias en la productividad) desaparecieron, tanto entre sectores como al interior de estos.
ii. Hubo una disminución de la tasa de fecundidad que redujo el crecimiento de la oferta de la mano de obra no calificada.
iii. Se produjo una gran expansión de la educación, lo cual aumentó la oferta de mano de obra calificada.

Estos factores operaron en sentido contrario, generando una mayor igualación de los ingresos hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

En suma, **lo que pasó en Inglaterra con la desigualdad se determinó esencialmente en el espacio del mercado; poco tuvieron que ver las políticas públicas y los aspectos institucionales.** Si bien las tendencias demográficas jugaron un papel importante en la distribución, los cambios tecnológicos tuvieron una gran injerencia en las distintas dinámicas distributivas.

Durante el siglo XX, se ha registrado una igualación de la distribución del ingreso en la mayor parte de los países europeos. Hubo dos factores en la primera mitad del siglo XX que poco tienen que ver con lo analizado hasta ahora, en el sentido que fueron situaciones exógenas y adversas, pero que como consecuencia de ellas, mejoraron la distribución de los ingresos. Estamos haciendo referencia a **la Gran Depresión y a la Segunda Guerra Mundial, fenómenos que redujeron de manera significativa los ingresos de los individuos que se ubicaban en el tope de la distribución** (Piketty 2003).

¿Qué es lo que llevó a mantener durante la segunda mitad del siglo XX esta distribución de los ingresos más equitativa, que se dio en cierto modo de manera fortuita y por factores ajenos a los que estamos analizando? La conclusión es que **el modelo de Estado de Bienestar,** mediante una serie de políticas públicas en el ámbito de impuestos y transferencias, **jugó un papel fundamental para mantener la relativa igualdad que se ganó luego de estos dos grandes choques sistémicos.** La progresividad en la política tributaria fue muy importante en todos los países europeos, ya que se gravó fuertemente a los ingresos en el tope de la distribución y, además, estuvo extensamente difundido el impuesto a la herencia.

La mayor equidad lograda se mantuvo hasta la última parte del siglo XX, momento a partir del cual **los países de habla inglesa comenzaron a experimentar un incremento muy fuerte de la desigualdad** (aunque este aumento se produce fundamentalmente en la distribución del ingreso *salarial*). Este incremento en la desigualdad no se observa en otros países europeos y, entonces, está abierto el debate sobre cuáles son los factores que explican esta dinámica diferente.

En síntesis, la dinámica distributiva durante el siglo XX en los países industrializados se vio afectada, al principio, por factores ajenos al mercado (la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial) y, luego, por políticas públicas progresivas que explican porqué se pudo sostener la mejora en la distribución.

4.3 La dinámica de la desigualdad en América Latina

A continuación se enumeran los fenómenos que han afectado la dinámica distributiva de América Latina desde 1970 en adelante:

i. **Ausencia de convergencia de productividad;** es decir, un sostenimiento de la heterogeneidad en las productividades que hace que se mantenga una distribución poco equitativa. Si bien esto no es cierto para todos los países (principalmente para Chile), sí se verifica para la mayoría de ellos. Lo peculiar de este proceso es que en muchos países se ha observado una reasignación del empleo hacia sectores de baja productividad[3]. Es decir que, en lugar de que el empleo crezca en los sectores de productividad más alta, ha crecido en términos relativos en los sectores de baja productividad. Este fenómeno que Pagés (2007) lo llama *growthless jobs,* contraponiéndolo al concepto de *jobless growth* significa que se ha generado empleo sin crecimiento.
ii. **Crecimiento de la oferta de la mano de obra no calificada por encima de su demanda,** resultando en un aumento de la brecha salarial entre mano de obra calificada y no calificada.
iii. **Expansión relativamente lenta de la oferta de mano de obra calificada.**
iv. **Políticas públicas neutras o regresivas** en términos de los impuestos, subsidios y transferencias.
v. **Los choques sistémicos, las reformas estructurales e incluso la redistribución de activos, no han disminuido la concentración de la propiedad y el ingreso;** probablemente en algunos casos la haya exacerbado, porque en general las fugas de capitales asociadas a las devaluaciones reconcentran la riqueza; las privatizaciones no han resultado en una mejor distribución de los activos; y, desafortunadamente, hay todavía una gran cantidad de procesos regulatorios que, en lugar de incentivar la competencia de las empresas privatizadas, han creado nuevas formas oligopólicas de producción que crean enormes rentas.

[3] Sectores de *alta productividad* no necesariamente emplean mano de obra calificada. Han habido cambios tecnológicos muy importantes en la historia que emplean mano de obra no calificada (por ejemplo, el proceso de cambio desde la producción artesanal a la producción de línea de ensamblaje). Entonces, la *alta productividad* no siempre está asociada al empleo de mano de obra calificada. Pero en América Latina hay una reasignación de empleo de mano de obra calificada hacia sectores de baja productividad (cuando esos trabajadores deberían trabajar en sectores de alta productividad).

Entonces, lo que ha pasado **en América Latina** es que **las fuerzas del mercado están reproduciendo y en muchos casos intensificando la desigualdad a partir de la cual se ha partido.**

¿Por qué en América Latina no se está produciendo un fenómeno similar al que observamos en los países avanzados? ¿Por qué no crece la inversión y el empleo relativamente más en los sectores y actividades de alta productividad? A continuación se enumeran las causas posibles:

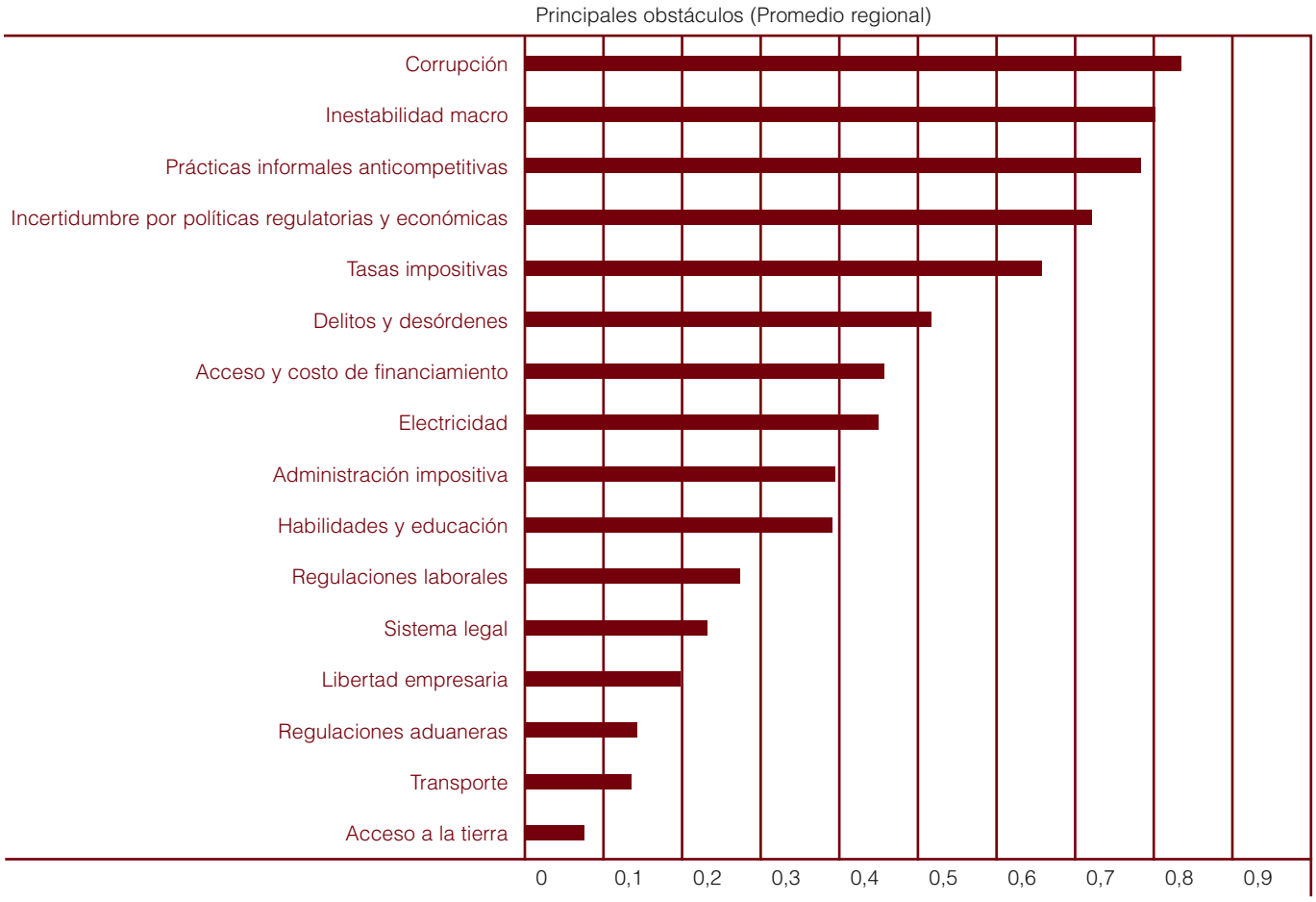
- Insuficiencia de mano de obra calificada.
- Restricciones en el acceso al crédito (mercados financieros poco desarrollados).
- Rigideces estructurales asociadas a los esquemas de regulación.
- Deficiencias en el estado de derecho (y corrupción).
- Excesivo repliegue del Estado en inversión en infraestructura, en investigación y desarrollo, o en educación terciaria.
- Competencia insuficiente.
- La *maldición* de los recursos naturales[4].
- Las consecuencias inhibitorias de la apertura y liberalización[5].

Según las encuestas sobre *clima de inversión* llevadas a cabo por el Banco Mundial, el orden de los problemas se presenta en el *Gráfico 3*. Como puede observarse en los primeros lugares aparecen factores como la corrupción, la volatilidad macro y la disfuncionalidad de los esquemas regulatorios. Las rigideces en el mercado laboral o la insuficiencia de mano de obra calificada tienen, según este conjunto de encuestas, un papel menos importante.

[4] El hecho que América Latina sea rica en recursos naturales y le de una ventaja competitiva en este ámbito, ha llevado a lo que algunos llaman *la maldición de los recursos naturales*, ya que esta ventaja comparativa le resta incentivos a encarar una mayor industrialización.

[5] Por ejemplo, se suponía que México iba a ser un país que se desarrollaría luego de su integración con Estados Unidos en el NAFTA. Pero China llegó al mercado internacional y, aún cuando México sigue exportando mucho a los Estados Unidos, el famoso despegue en términos de modernización nunca se presentó.

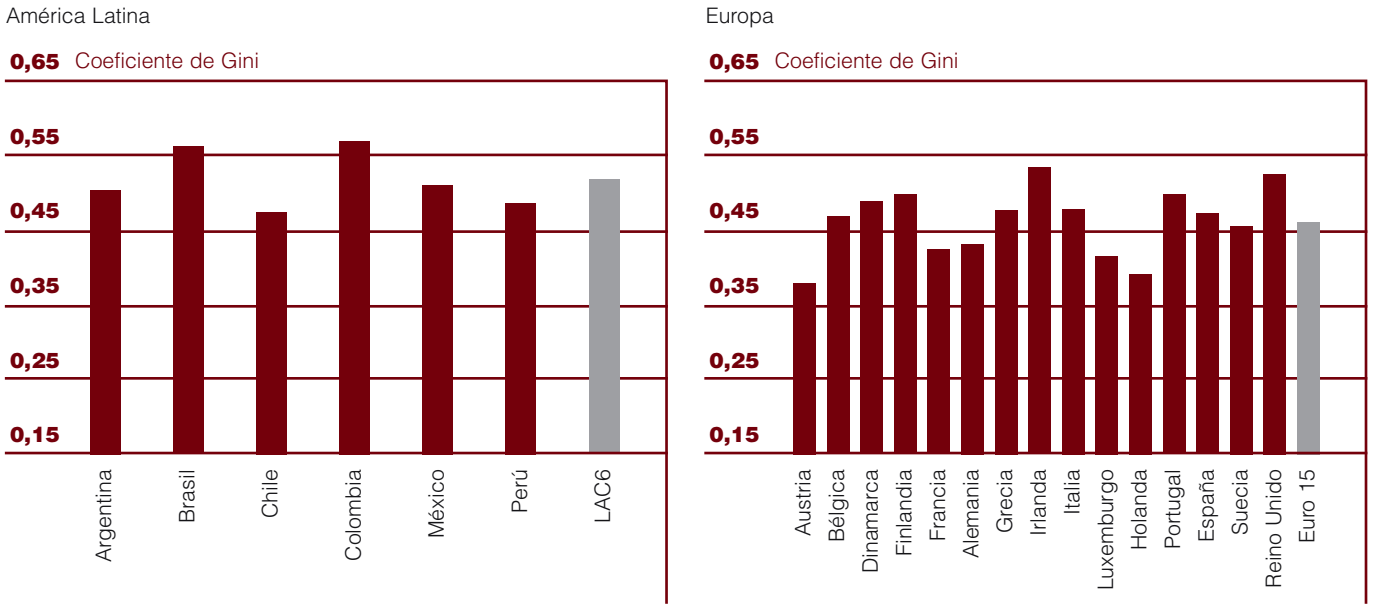
Gráfico 3. Ranking de las restricciones al clima de inversión en la región.



5. El rol de las políticas públicas en la distribución del ingreso: Europa y América Latina

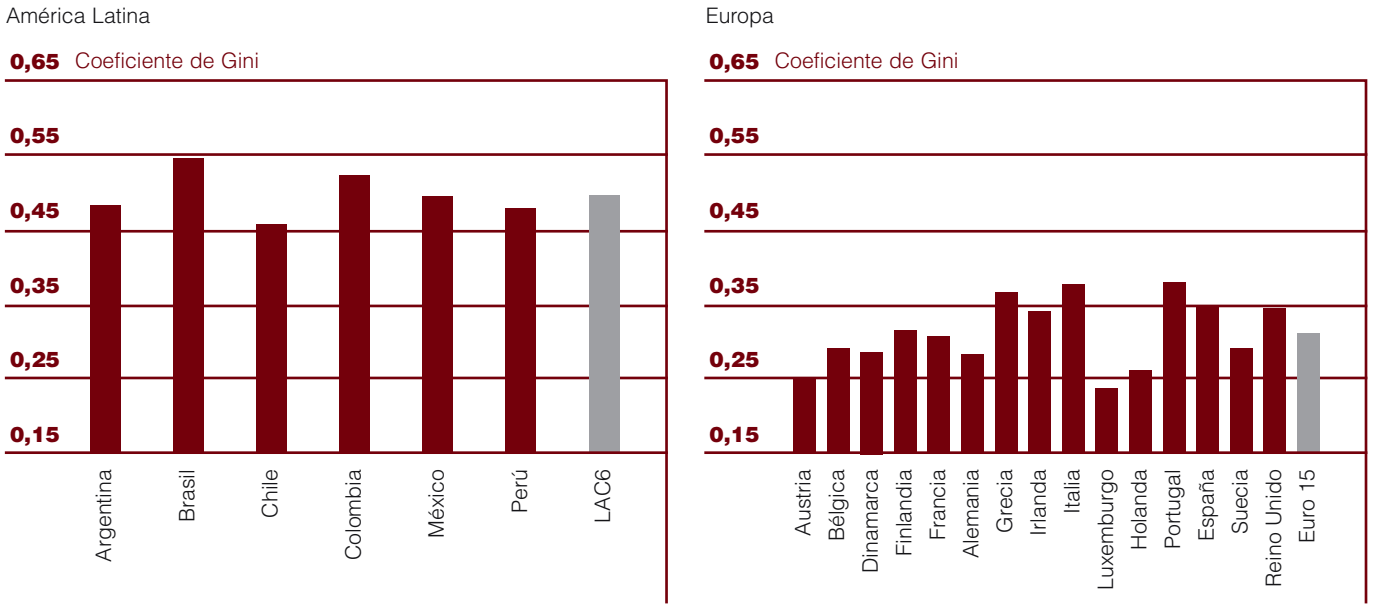
A continuación se compara la desigualdad en América Latina con la vigente en Europa antes y después de la acción del Estado en materia de impuestos y transferencias. En el *Gráfico 4* figuran los coeficientes de Gini del *ingreso* para países seleccionados de Latinoamérica y Europa. En los seis países seleccionados de América Latina, el coeficiente de Gini promedio es aproximadamente 0,52, mientras que en Europa el promedio es cercano a 0,46. Es decir que la distribución del ingreso en Europa es levemente más equitativa que en América Latina.

Gráfico 4. Distribución del ingreso en América Latina y Europa: coeficientes de Gini



Fuente: Goñi, Lopez y Serven (2006).

Gráfico 5. Distribución del ingreso disponible en América Latina y Europa: coeficientes de Gini



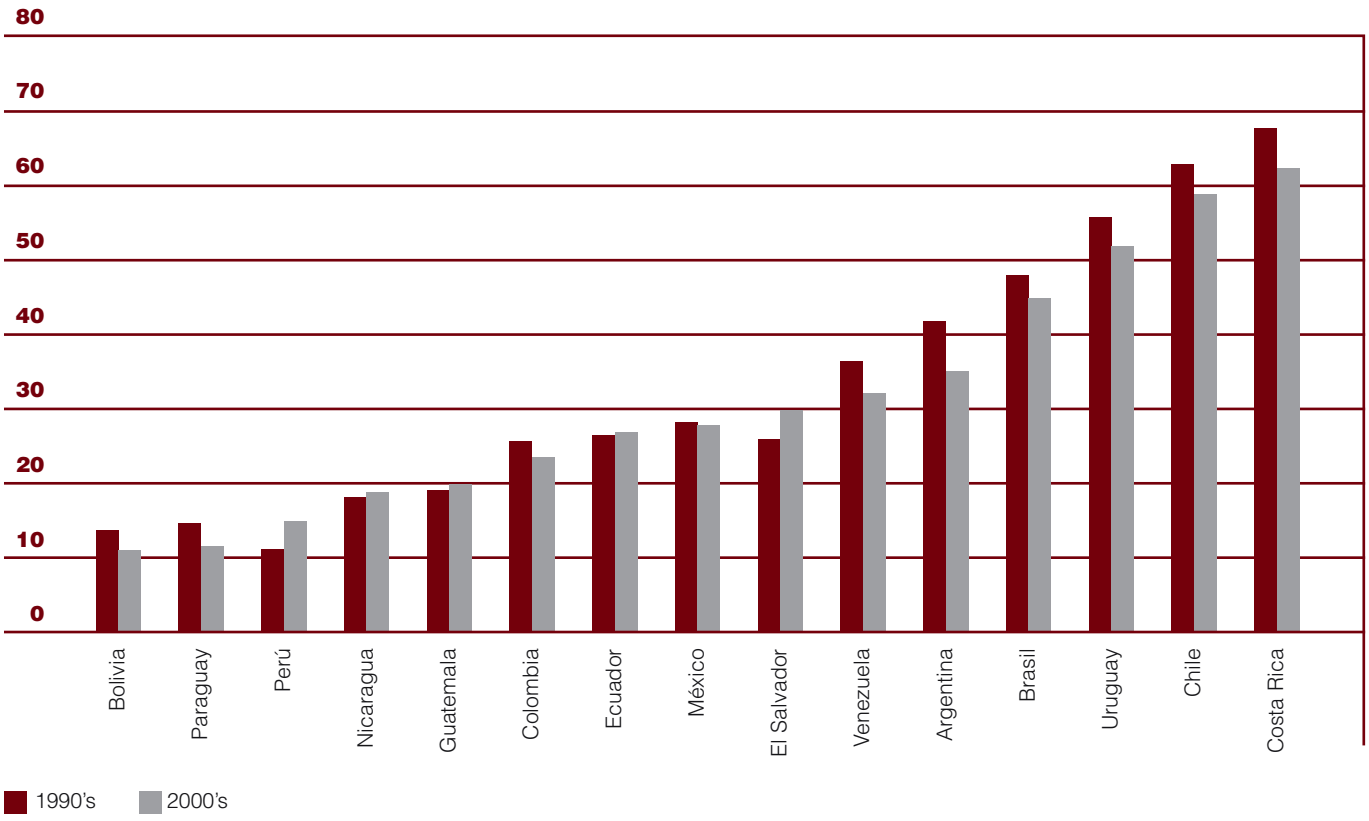
Fuente: Goñi, López y Serven (2006).

Pero veamos que ocurre cuando medimos la distribución del *ingreso disponible;* es decir, aquel que se obtiene después de impuestos y transferencias gubernamentales. En este caso, la distribución del ingreso en América Latina cambia muy poco, mientras que la de Europa cambia bastante: en Latinoamérica, el coeficiente de Gini baja de 0,52 a 0,50 (2 puntos porcentuales); en tanto que en los países europeos, el Gini cae desde 0,46 a 0,31 (15 puntos porcentuales).

En definitiva **las políticas públicas de los países europeos (en lo que se refiere a impuestos y transferencias) son muy efectivas para redistribuir el ingreso,** ya que permiten mejorar sustancialmente la distribución del ingreso que resulta del mercado. De la caída total en el coeficiente de Gini europeo, un tercio se debe al impacto igualador de los impuestos y dos terceras partes se explican por el efecto igualador de las transferencias gubernamentales (donde las pensiones juegan un papel importante). **Como contrapartida, la acción del Estado en América Latina en términos de impuestos y transferencias, no ha podido contrarrestar las tendencias desigualadoras del mercado:** si bien la política pública (acotada aquí sólo a impuestos y transferencias) no es regresiva, sólo es muy ligeramente progresiva.

En América Latina, **el gasto social,** que es aquella erogación pública que más se utiliza como instrumento redistributivo, **aumentó desde 13,8% del PBI (1990) a más del 15% (2002). Sin embargo, no es lo suficientemente progresivo y, en una serie de rubros, es incluso francamente regresivo** (por ejemplo, el gasto de pensiones es altamente regresivo). Además, la regresividad no sólo se presenta al analizar las cantidades gastadas, sino que también se observa en indicadores de calidad de los servicios prestados (particularmente en salud y educación).

Gráfico 6. Cobertura de la seguridad social de la población económicamente activa



Fuente: Rofman y Lucchetti, 2006 (citado en Saavedra y Tommasi, 2007).

Por otra parte, **la cobertura de la seguridad social,** que fue baja inicialmente y luego creció de manera sistemática hasta los años '80, **comenzó a estancarse a partir de los ´90 y, en muchos países, incluso comenzó a bajar.** Es decir que, en lugar de progresar, el proceso de incorporación a la seguridad social formal está yendo en el sentido contrario. Adicionalmente, en la mayoría de los países la cobertura de la seguridad social sigue siendo baja (salvo en Costa Rica, Colombia y Uruguay) y, en prácticamente todos, este gasto es regresivo.

Deberíamos preguntarnos entonces por qué ocurre esto; es decir: **¿a qué se debe la incapacidad de las políticas públicas latinoamericanas para mejorar la distribución del ingreso que resulta a partir de las fuerzas del mercado?**

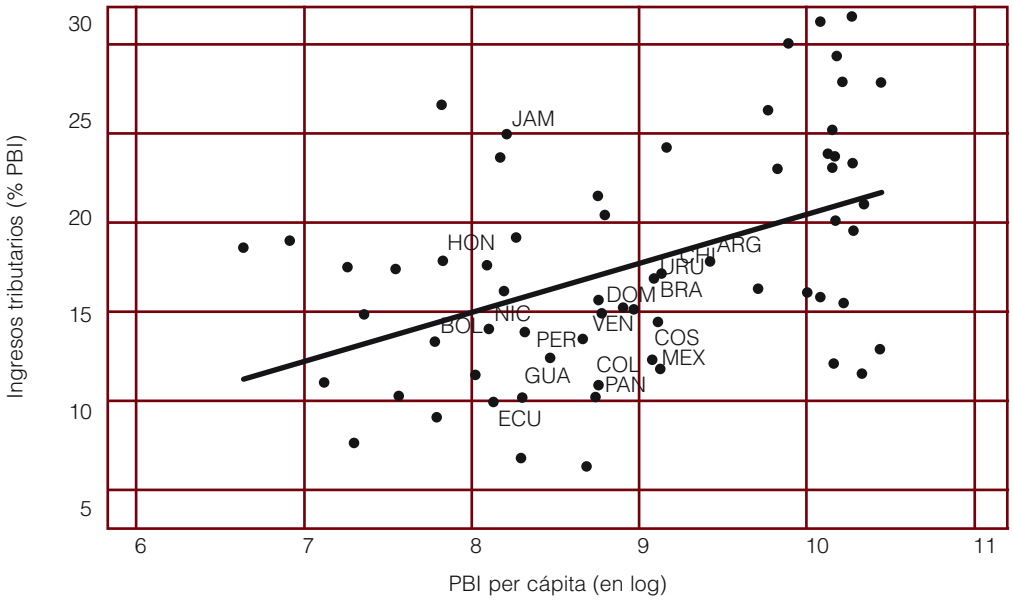
Durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, hubo un intento en América Latina de construir un Estado de Bienestar, pero el proceso quedó trunco. De este modo, la presencia del Estado como recaudador y redistribuidor de ingresos es ciertamente menos relevante que la existente en Europa. De hecho, **los estudios demuestran que los ingresos tributarios en América Latina (como porcentaje del PBI) son aproximadamente 4 puntos porcentuales menores de lo que cabría esperar de acuerdo al nivel de ingreso per cápita que poseen los países de la región.** El *Gráfico 7* revela que prácticamente todos los estados de América Latina están por debajo de la línea de regresión; o sea, están recaudando menos de lo que les *correspondería* de acuerdo a su nivel de ingreso per cápita. Este fenómeno se explica por una acotada base tributaria y no por un nivel de alícuotas bajo. Además, en la región tiende a haber resistencia a pagar más impuestos y se produce una gran evasión debido a la falta de confianza en las instituciones públicas.

¿Qué es lo que se ha hecho frente a esta situación? Ante el Estado de Bienestar *trunco,* han surgido **los programas sociales focalizados,** entre los que se destacan:

- **Desayunos escolares:** existen en muchos países y tienen un impacto importante en la nutrición de los niños y también en su capacidad de aprendizaje.
- **Los Fondos sociales** de los años '80, que se lanzaron para acompañar a las políticas de ajuste estructural.
- **Programas de empleo temporal** (en la Argentina, el *Plan Trabajar,* que luego cambió al *Plan Jefas y Jefes de Hogar,* es un buen ejemplo).
- **Transferencias de ingreso condicionadas o con corresponsabilidad** (donde el *Bolsa Familia* y *Progresa-Oportunidades* son los más conocidos y de mayor tamaño).

Los programas de transferencias bajo esquemas de corresponsabilidad han sido un instrumento importante en los avances recientes en materia de equidad. **En la actualidad, 75 millones de personas en América Latina están bajo algún esquema de transferencia condicionada**, lo cual constituye una proporción bastante alta. A continuación se presenta un cuadro donde se exponen las cifras por país de los beneficiarios de programas de transferencias con corresponsabilidad. Logicamente, los dos países que más personas concentran son Brasil (40 millones de personas), con *Bolsa Familia,* y México (25 millones de personas), con *Oportunidades* (anteriormente llamado *Progresa*).

Gráfico 7. Ingresos tributarios y PBI per cápita



Cuadro 1. Programas de transferencia con corresponsabilidad en América Latina

País	Número de beneficiarios	Costo anual (U$S)	Costo como % del PBI	Año de la información
Brasil[2]	40.500.000	2 mil millones	0,30	2006
Chile	165.000	N.D.	0,02	N.D.
Colombia	2.066.091	N.D.	0,10	2005
República Dominicana	1.035.000	57 millones	0,34	2006
Ecuador	4.771.872	194 millones	0,60	2006
El Salvador[1/2]	450.000	50 millones	N.D.	2006
Honduras	240.000	10 millones	0,20	2005
Jamaica	195.000	15,5 millones	N.D.	2005
México	25.000.000	1,6 mil millones	0,40	2006
Nicaragua[2]	135.000	3,7 millones	0,70	2006
Paraguay[2]	24.075	1,77 millones	N.D.	2006
Perú[2]	274.500	100 millones	N.D.	2006
Total de beneficiarios en América Latina	**74.856.538**			

*1 Meta de beneficiarios entre 2004 y 2009

*2 Dato estimado a partir de los hogares beneficiarios. Se hace el supuesto de 4.5 integrantes por familia.

Fuente: Banco Mundial.

Es un hecho que estos programas cumplen dos funciones. Por un lado, la transferencia monetaria **reduce los niveles de pobreza en el corto plazo** y, por el otro, **han probado ser efectivos en mejorar indicadores de nutrición, salud, retención escolar y patrones de consumo entre las familias pobres.** Entonces, estos programas contribuyen a reducir la pobreza también en el largo plazo porque mejoran los niveles de capital humano de los niños que hoy viven en pobreza[6]. Sin embargo, para que estos logros se traduzcan en mayor capacidad de generación de ingresos, y se consiga así el objetivo de romper el círculo vicioso intergeneracional de la pobreza y la desigualdad persistente, es necesario que a este grupo de la población se le presenten oportunidades de empleo.

[6] Levy (2006).

6. Reflexiones finales

América Latina continúa siendo una de las regiones con mayor desigualdad y habrá que analizar si las caídas recientes observadas en algunos países significan un cambio a fondo o un fenómeno transitorio. Hay indicios de que la dinámica en el mercado de trabajo refuerza la desigualdad inicial. Sin embargo, también hay indicios de nuevas dinámicas: se observa en algunos de los países la incorporación de regiones al sector moderno de la economía con su consecuente generación de empleo de productividad más alta. En el ámbito de las políticas públicas, habrá que plantearse si el camino de las transferencias de ingreso focalizadas tan utilizadas hoy en la región son una solución a los Estados de Bienestar truncos o deben mantenerse como iniciativas complementarias a un proyecto de políticas sociales de carácter universal a la vez que eficaces y financieramente sostenibles.

Bibliografía

Bourguignon, F., F. Ferreira y N. Lustig (2004) *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America,* Oxford University Press, Washington, D.C.

Goñi, E., H. López, y L. Servén (2006): *Fiscal Reform for Social Equity in Latin America,* Banco Mundial, Washington DC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ediciones Mundi-Prensa. *Informe sobre el Desarrollo Humano* (2005).

Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA): *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente,* http://www.ipea.gov.ar.

Levy, S. (2006): *Social Policy and Productivity,* Banco Mundial, Washington DC, Mimeo.

Levy, S. (2006): *Gasto social y crecimiento económico: ¿Qué sigue después de Progresa-Oportunidades?,* Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, Mimeo.

Lindert, P. y J. Williamson (1983): *Reinterpreting Britain´s Social Tables, 1688-1913,* Explorations in Economic History, Vol. 20, No. 1, pp. 94-109.

Lindert, P. y J. Williamson (1982): *Revising England´s Social Tables, 1688-1812,* Explorations in Economic History, Vol. 19, No. 4, pp. 385-408.

Lucchetti, L. y R. Rofman (2006): *Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage,* SP Discussion Paper No. 0616, Banco Mundial.

Pagés, C. (2007): *Job Creation in Latin America and the Caribbean. Recent trends and the policy options,* mimeo.

Piketty, T. y E. Saez (2003): *Income Inequality in the United States 1913-1998,* Quarterly Journal of Economics, 118(1), pp. 1-39.

Saavedra, J. y M. Tommasi (2007): *Informality, the State, and the Social Contract in Latin America. A Preliminary Exploration,* Banco Mundial, Mimeo.

Strauss, J. y D. Thomas (1995): *Health, Nutrition and Economic development,* Papers 95-23, RAND - Labor and Population Program.