

IX jornadas de Investigación  
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

## Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Izquierda, clases  
medias y bienestar  
en América Latina

Federico Traversa



# **IZQUIERDA, CLASES MEDIAS Y BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA**

Trabajo presentado en las

*IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias  
Sociales, Udelar, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010*

Federico Traversa

Departamento de Ciencia Política,  
Facultad de Ciencias Sociales

Palabras clave: Izquierda, Clases medias, bienestar

## INTRODUCCIÓN

Gobernar con el objetivo de reducir la desigualdad en una sociedad capitalista, no es una tarea sencilla. En los últimos diez años la izquierda latinoamericana pudo comprobarlo en muchos países. Por otra parte al problema de la desigualdad, se le agrega en nuestra región otro muy relacionado pero diferente, que es el de la pobreza y emergencia social. Cómo ambos problemas son diferentes, una estrategia exitosa para resolver el problema de la emergencia social, puede resultar por completo impotente frente a la desigualdad.

Asimismo, algunos países con una desigualdad relativamente moderada, pueden mostrar magros resultados en la resolución de situaciones acuciantes de pobreza y exclusión social. Claro está que estas combinaciones no son las más comunes, y que por fortuna existen en otras latitudes ejemplos como las socialdemocracias escandinavas, que han mostrado excelente resultados en ambos campos: han conseguido construir las sociedades más equitativas, y con altos niveles de vida asegurados a toda su población.

Latinoamérica parece estar muy lejos de este desempeño en materia social. Por otra parte, los programas sociales públicos muchas veces ni siquiera llegan a atender la emergencia más extrema. Como demuestra Filgueira (1997, 2007), aún aquellos países con regímenes de bienestar más desarrollados, suelen estar caracterizados por fisuras en la red de protección social. Para colmo de males, estas fisuras suelen estar ubicadas en la atención a los sectores sociales más vulnerables: aquellos más castigados por el mercado, son también los más olvidados por las políticas sociales.

Creo, como ya dije, que estos problemas de la desigualdad y la emergencia social son claramente diferentes. Tiendo a considerar al segundo mucho más urgente, y al primero más difícil de resolver. Asimismo entiendo que cualquier fuerza política que se considere izquierda, debe plantearse arribar a un modelo de sociedad que responda a ambas cuestiones. Pero además, esta preocupación por ambos problemas en conjunto es la principal diferencia entre izquierda y derecha: ambas podrán coincidir, y lo hacen con frecuencia, respecto a la necesidad de resolver la emergencia social, pero la derecha no admitirá nunca a la desigualdad cómo un problema en sí mismo.

Como ya señalé, son muy pocas las sociedades capitalistas que han conseguido mantener controlada la desigualdad. La clave de su éxito es analizada por Korpi y Palme (1998), y consiste en el desarrollar regímenes de protección social públicos y universales, que son efectivamente utilizados por la inmensa mayoría de la población, incluso los sectores medios y medios altos. En estos regímenes de protección, son muy pocos quienes acuden al sector privado en busca de educación, seguros sociales y de salud.

Así, si se articula una amplia coalición social que permanece resguardada bajo el mismo paraguas de protección de las políticas públicas, el Estado puede al menos regular la desigualdad. Construir un Estado de bienestar con estas características, requirió a la socialdemocracia el desarrollo de algunas políticas que son particularmente favorables a los sectores medios. La socialdemocracia implementó entonces servicios de calidad y compensaciones especiales para las clases medias, de modo de atraerlas y mantenerlas dentro de la red pública de protección social, y evitar su salida al sector privado.

Algunos autores como Huber et. al. (2009) afirman que esta estrategia política socialdemócrata puesta al descubierto por Korpi y Palme (1998), no es válida para América Latina. Advierten que dada la estructura de clases, y los regímenes de bienestar existentes en la región, no es posible desarrollar una estrategia redistributiva similar a la socialdemócrata. La alianza entre sectores pobres y medios sería innecesaria, y hasta inconveniente en nuestra región.

El razonamiento de Huber et. al. (2009) es más o menos el siguiente. América Latina es una región de profundas desigualdades, con importantes sectores de la población sumergidos en la pobreza y la marginalidad. Por otra parte, la estructura de protección social en el continente parece haberse construido de espaldas a estas mayorías, ya que en el mejor de los casos sólo beneficia a porciones reducidas de trabajadores formales y sectores medios.

Los gobiernos de izquierda deberían concentrar el arsenal de sus políticas redistributivas en beneficiar a las mayorías de sectores informales y muy pobres, siempre desplazados y perjudicados. Así se conseguiría efectivamente redistribuir el ingreso, y construir una amplia base de apoyo socio-político que respalde estas reformas sociales. La clave está

en soltar amarras respecto de muchos vicios e inequidades propios de la matriz de protección histórica del continente.

Para Huber et. al (2009) entonces, “la política de una redistribución efectiva y sustentable” radica en desarrollar programas universales para atender los riesgos básicos de los sectores bajos y medios bajos más vulnerables. Lamentablemente estos autores no se pronuncian con más detalle respecto a lo que consideran una “redistribución efectiva”. Como ya he dicho, lo que puede ser efectivo para reducir la pobreza, puede ser inefectivo para reducir la desigualdad.

Este artículo se divide en cuatro secciones. Primero expondré la lógica de la solución socialdemócrata al problema de la desigualdad, según la analizan Korpi y Palme (1998). En segundo lugar, analizaré si el dilema redistributivo socialdemócrata también muestra vigencia en los esquemas de bienestar de América Latina. En tercer lugar, repasaré cuatro razones por las cuales es peligroso que las políticas de bienestar de la izquierda ignoren a las clases medias. Finalmente, y en cuarto lugar, analizaré brevemente cómo el dilema redistributivo socialdemócrata afecta a la izquierda de algunos países latinoamericanos.

## **1) LOS SECTORES MEDIOS Y LA DEMOCRACIA CAPITALISTA: LA PARADOJA REDISTRIBUTIVA SOCIALDEMÓCRATA**

La izquierda ha debatido largamente desde el siglo XIX, respecto a la posibilidad de articular amplias coaliciones sociales con el objetivo de reducir desigualdades en una sociedad capitalista. Creo incluso, que este ha sido uno de los temas que más profundos debates ha generado, y que la resolución más feliz del mismo, ha sido la imaginada y realizada por el modelo socialdemócrata escandinavo.

Cómo señalan Korpi y Palme (1998), los debates en torno a los regímenes de bienestar y la desigualdad se han focalizado en dos asuntos controversiales: a) ¿las políticas deben ser focalizadas en los más pobres, o deben ser universales?; b) ¿los beneficios deben ser iguales para todos los ciudadanos o relacionados con sus ingresos?

La constatación más interesante de estos autores, es que el modelo socialdemócrata escandinavo de seguridad social (con notables resultados en materia de igualdad) desarrolla políticas universales, pero no brinda iguales beneficios para todos los ciudadanos. En efecto, en el esquema socialdemócrata los sectores medios se benefician de topes a las jubilaciones más altos, que los que existen en otros modelos de seguridad social, como el liberal o el conservador.

Entonces, el modelo socialdemócrata se caracteriza por una matriz de protección social que en primera instancia no favorece a los más pobres tanto como la liberal o la conservadora. ¡En el modelo escandinavo, la diferencia entre las prestaciones públicas que disfrutaban los sectores medios y las de los sectores pobres, son mayores que las que existen en otros países! El resultado, paradójico, es que por tener “topes” de ingresos más altos y gracias a mostrar pensiones públicas más inequitativas, en los países socialdemócratas la desigualdad entre los sectores pasivos es menor que en otros países.

La explicación es que como contra-cara, ocurre que los sectores medios no contratan seguros privados en la misma proporción en los países socialdemócratas, que en los países liberales y conservadores. En estos últimos, como los topes ofrecidos por las pensiones públicas son muy bajos, los sectores medios suelen contratar seguros privados, y abandonan el sistema público. El resultado global es que el modelo socialdemócrata muestra un sector público con pensiones más desiguales que sus pares liberales, pero que abarcan prácticamente a la totalidad de la población, y son mucho menos desiguales que los seguros privados.

En los países liberales los seguros públicos son más equitativos, pero los sectores medios suelen contratar seguros privados por lo cual el sector público se encuentra reducido y su efecto igualador no se ejerce a nivel general. El resultado global es que la desigualdad entre los pasivos, es mucho menor en países socialdemócratas que en los liberales.

El alto tope existente para los beneficios sociales correspondientes para los sectores medios, actúa como un anzuelo, que los mantiene dentro del sector privado, y permite contener efectivamente las desigualdades a nivel general. En síntesis un modelo de prestaciones sociales universales, pero con prestaciones diferenciales a los sectores

medios, está asociado a un sector público más vigoroso, y a una desigualdad general menor.

### *1.1) América Latina: diagnóstico del bienestar y propuesta de “cortar amarras” con las políticas favorables a los sectores medios*

Cómo destaca Filgueira (1997, 2009), la historia y la situación actual de los regímenes de bienestar en América Latina es relativamente heterogénea. Se reconocen así algunos países pioneros (Argentina, Chile, Uruguay) que desarrollaron tempranamente un sistema de bienestar relativamente extendido y de base contributiva, pero que siempre ha dejado fuera del esquema de bienestar en seguridad social a un sector importante de la población, en particular los sectores más pobres y vulnerables, asociados con actividades informales.

Otro grupo de países desarrollaron sistemas de protección duales (Brasil, México) con acceso casi universal a muchos servicios, pero con derechos aún más reducidos y estratificados que los países pioneros en materia de seguridad social. Finalmente existe un importante grupo de países con sistemas altamente elitistas en materia de salud y seguridad social, y también pobres desempeños en cuanto a la universalización del acceso a la educación (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador).

El diagnóstico de Filgueira (1997), además de ordenar la realidad de los regímenes de bienestar, desnuda algunos críticos de la estructura del bienestar, incluso en países de desarrollo humano relativamente alto. Muchos riesgos sociales permanecen sin cobertura, y se agregan además aspectos dinámicos a estos problemas, como el creciente envejecimiento de la población, y la fecundidad concentrada en sectores de bajos recursos con acceso a servicios públicos deprimidos.

Pero al mismo tiempo, queda claro que las realidades latinoamericanas son relativamente diferentes, así como los desempeños en cuanto a logros sociales y cobertura de riesgos. Comparto entonces con Filgueira, que los problemas y las soluciones del bienestar en América Latina merecen un análisis detallado de la situación particular de los países o grupos de países en cuestión.

En cambio, Huber et. al. (2009) analizan en términos más generales la situación de América Latina, y afirman que los dilemas de la arquitectura del bienestar en la región son completamente diferentes a los de los países desarrollados. Asimismo, señalan que la estrategia de bienestar socialdemócrata analizada por Korpi y Palme (1998), no sería válida para el contexto latinoamericano: “primero, porque los países de América Latina gastan mucho menos en transferencias sociales que los países industriales avanzados. Segundo, porque el perfil distributivo es mucho peor, ya que amplios sectores de la población quedan excluidos (dada la base contributiva) de los beneficios de la seguridad social”.

Ambas confirmaciones de Huber et. al. (2009) son completamente ajustadas. Los regímenes de bienestar latinoamericanos en términos comparados gastan poco, y además amplios sectores de la población quedan excluidos. Sin embargo, ¡esto no tiene ninguna relación con el argumento de Korpi y Palme! Lo que estos últimos muestran es que es posible conseguir el apoyo de los sectores medios a la estructura de bienestar, y que para ello es necesario brindar a estos sectores beneficios diferenciales. Cuando esto se consigue, la desigualdad general suele ser menor en tanto los sectores medios y medios altos permanecen en el sector público y no contratan seguros privados.

Desde mi punto de vista, no está suficientemente probado que este argumento no funcione para algunos países del contexto latinoamericano, como trataré de mostrar a continuación.

## **2) LA PARADOJA REDISTRIBUTIVA EN AMERICA LATINA**

Según Huber et. al. (2009), la estructura de los beneficios de Seguridad Social en América Latina, se concentra abrumadoramente a los quintiles de ingreso más favorecidos y constituye así un gasto regresivo. Esto es cierto, la economía latinoamericana es tremendamente informal y precaria, y en particular los sectores de ingresos más bajos son los que más sufren esta situación, y no alcanzan a beneficiarse de una seguridad social pública contributiva (cuadro 0).



**Cuadro 0 – Ocupados que realizan aportes previsionales según quintiles de ingreso  
c. 2002**

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Argentina	15.2	38.3	57.7	66.4	76.1
Bolivia	3.2	6.3	10.3	16.2	30.3
Brasil	20.1	36.1	47.2	55.6	63.5
Chile	50.3	60.0	64.5	68.1	71.4
Costa Rica	49.6	58.2	63.7	66.2	75.1
Ecuador	11.1	18.8	25.1	33.7	54.5
El Salvador	11.5	16.8	29.5	36.1	52.9
Guatemala	4.7	15.0	17.1	23.3	24.0
México	28.9	46.9	51.8	64.2	73.4
Nicaragua	6.4	12.0	13.5	23.5	26.9
Panamá	22.3	42.7	54.8	61.0	67.0
Paraguay	2.0	5.7	10.1	15.7	24.9
Dominicana	34.9	40.7	37.5	47.6	51.6
Uruguay	25.6	48.1	62.7	75.9	85.3
Venezuela	36.9	51.9	59.7	68.1	78.9

Fuente: elaboración propia datos de CEPAL

Ahora bien, Huber et. al. (2009) comparan luego el perfil regresivo del gasto en seguridad social respecto a otros gastos sociales como la educación primaria pública, del que se benefician mayoritariamente los sectores más pobres. En tanto el gasto en seguridad social es más regresivo, concluyen inmediatamente que tiene también efectos redistributivos negativos para la sociedad en su conjunto. Afirman que la paradoja de la redistribución de Korpi y Palme no funciona para América Latina: es necesario priorizar aquél gasto más progresivo y alejarse de los intereses de los sectores medios.

Así, Huber et. al. parecen tomar benévola en cuenta la particularidades de nuestra región, que no debería compararse con el mundo desarrollado. Sin embargo su afirmación es inconsistente, siempre existen gastos más progresivo y otros más regresivos, pero: ¿qué tiene que ver esto con el argumento de Korpi y Palme, de que un gasto regresivo puede estar asociado con una sociedad más igualitaria?

En el cuadro 1 se reúne información referida a seguridad social, gasto público social y desigualdad, para todos aquellos países latinoamericanos que la tienen disponible. Huber et. al. (2009) afirman genéricamente que la economía latinoamericana es informal, sin embargo la informalidad reconoce grados, aún en nuestra región como

puede apreciarse a partir de la información referida al porcentaje de aportantes a la seguridad social.

A pesar que Huber et. al. recomiendan priorizar el gasto público social en rubros fuera de la seguridad social, estos gastos reputados como más redistributivos no tienen ninguna relación en la práctica con la desigualdad que muestran los países de la región<sup>1</sup>. Tampoco el gasto público social total se relaciona con una disminución de la desigualdad. De todas las variables analizadas, la única correlacionada con una menor desigualdad, es la cobertura de la seguridad social.

### **Cuadro 1- Indicadores de gasto público social, cobertura y desigualdad en algunos países de América Latina**

	Ocupados que aportan a la Seg. Social	Gasto Público en Seg. Social	Gasto Público Social Total (GPS)	GPS excluida Seg. Social	Desigualdad Quintil 5/ Quintil 1 (a)	Desigualdad Gini	Tipo de régimen de Seg. Social
Costa Rica	65.3	5.5	19.3	13.8	14.8	0.48	MIXTO
Chile	64.9	6.4	14.2	7.9	15.7	0.52	PRIVADO
Uruguay	63.8	12.5	21.7	9.2	10.3	0.46	MIXTO
Venezuela	61.5	4.6	13.4	8.9	10.6	0.43	PÚBLICO
Argentina	56	10.8	23.2	12.4	14.9	0.52	MIXTO
México	55.1	2.5	12.5	10.0	14.8	0.53	PRIVADO
Panamá	53.8	1.9	9.4	7.6	18.9	0.54	PÚBLICO
Brasil	47.8	13.4	26.1	12.6	25.9	0.59	PÚBLICO
Dominicana	44.7	2.1	8.1	6.1	26.4	0.56	PRIVADO

<sup>1</sup> No argumento aquí que este gasto no tenga efectos positivos sobre los sectores que más necesitan de la acción del sector público. Todo lo contrario, es necesario y urgente gastar en estos sectores como muestra Filgueira (2009). Sólo afirmo que los países que más gastan en rubros sociales fuera de la seguridad social, no parecen constituirse en sociedades más igualitarias. Huber et. al. (2009) afirman que el gasto público social fuera de la seguridad social es la herramienta efectiva para una redistribución sustentable, creo que si esto fuera cierto, entonces debería estar asociado a otros resultados en materia de desigualdad, y no es el caso.

El Salvador	32.9	2.6	11.1	8.5	16.3	0.49	PRIVADO
Ecuador	32.3	2.3	6.3	3.9	18.3	0.54	MIXTO
Guatemala	17.8	1.1	7.0	5.9	23.9	0.59	PÚBLICO
Bolivia	14.5	4.7	16.2	11.5	31.5	0.57	PRIVADO
Paraguay	13.5	5.3	8.9	3.6	19.1	0.54	PÚBLICO
Colombia	.	7.1	12.6	5.5	27.8	0.58	PRIVADO

(a) Quintil 5 es el 20% más rico de la población, Quintil 1 es el 20% más pobre

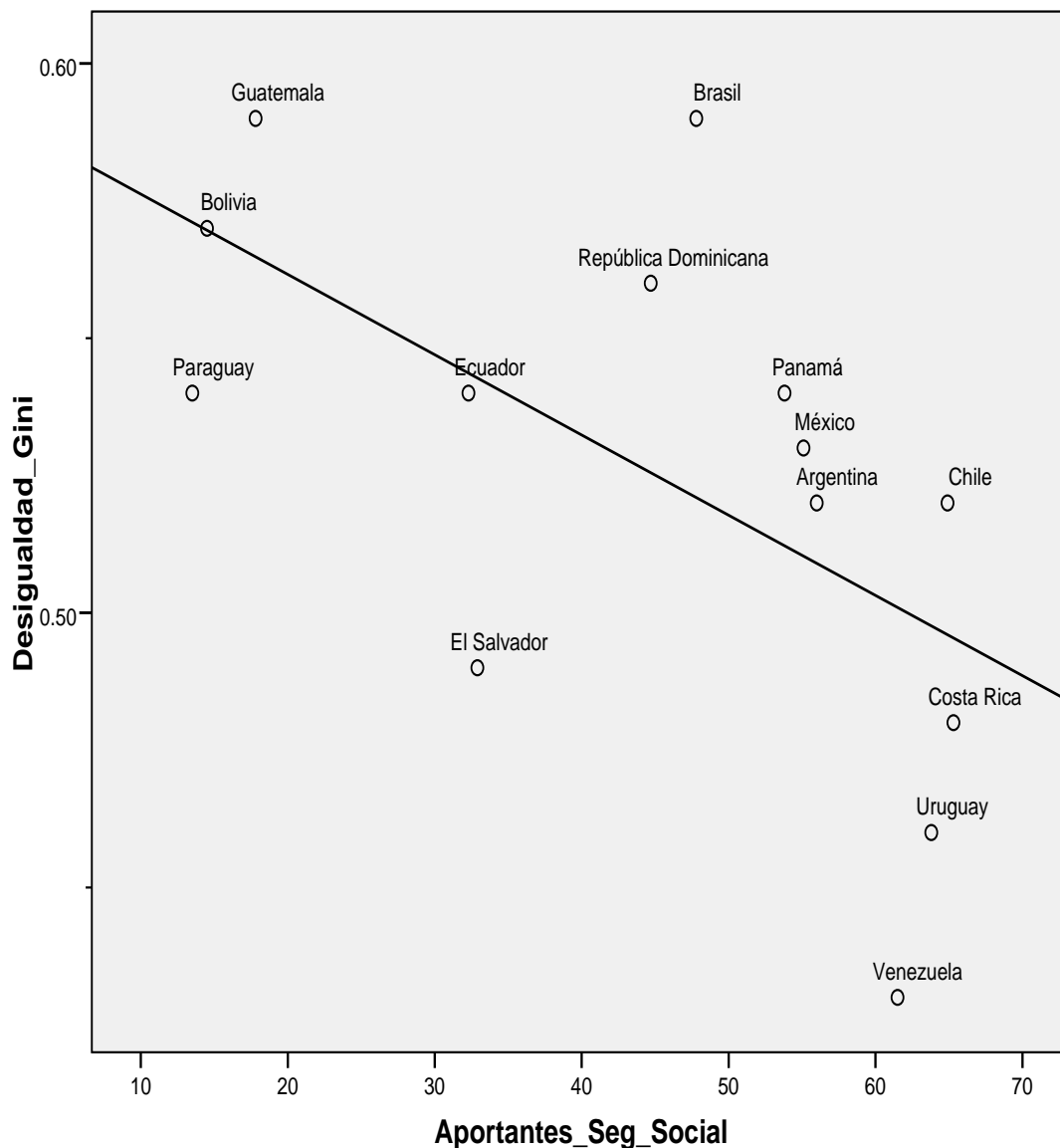
Fuente: elaboración propia, datos de CEPAL

Entonces, cómo puede apreciarse en el gráfico 1, los países con sistemas de seguridad social más extendidos, tienden a ser más igualitarios. Los tres países con menor desigualdad de la región, se encuentran entre los de mayor cobertura en seguridad social (Costa Rica, Venezuela y Uruguay). Pero además existe otra coincidencia: ninguno de los tres tiene un sistema de seguridad social privado. El otro país con alta cobertura en seguridad social es Chile, tiene un régimen privado, y una desigualdad bastante mayor que Costa Rica, Venezuela y Uruguay.

Surge entonces naturalmente cuatro preguntas respecto a la evidencia empírica: el gasto público en seguridad social por ser regresivo: ¿afecta negativamente la desigualdad?; ¿otros gastos públicos sociales reputados como más progresivos están asociados con menor desigualdad?; ¿un mayor gasto público en seguridad social está asociado a un menor cantidad de gasto público social en otros rubros?.

La respuesta a partir de los datos es una triple negativa. El gasto en seguridad social no está asociado a un menor gasto en otros rubros, el gasto en seguridad social no está asociado a una mayor desigualdad, y los otros gastos públicos sociales no están asociados a una menor desigualdad. Y cómo corolario, la cobertura en seguridad social es la única variable asociada estadísticamente con una menor desigualdad, un efecto que parece más claro en aquellos países que no han privatizado la seguridad social.

Gráfico 1- La relación entre la cobertura de la seguridad social y la desigualdad



Fuente: elaboración propia, datos de CEPAL

### 3) LOS RIESGOS DE ALEJARSE DE LOS SECTORES MEDIOS: DESIGUALDAD E IMPOTENCIA POLÍTICA

Vistos los datos de la sección anterior, no me atrevería a afirmar rotundamente que el argumento de Korpi y Palme se confirme para América Latina. Pero menos aún afirmaría que no funciona. Tampoco considero apropiada la idea de abandonar el gasto en seguridad social, sobre todo en el caso de aquellos países que tienen ya una cobertura extendida y con un papel importante del sector público. Los tres países de menor desigualdad del continente tienen dos características en común: una alta cantidad de

aportantes a la seguridad social, y un sector público que juega al menos un papel relevante en la administración del sistema.

De ahí que considero que los países de desarrollo socio-económico más alto de la región, deberían prestar atención a la paradoja de la redistribución planteada por Korpi y Palme<sup>2</sup>. Mientras tanto Huber et. al. (2009) desestiman su validez, y recomiendan genéricamente abandonar aquellas políticas que favorecen particularmente a los sectores medios, para en su lugar concentrar esfuerzos en políticas progresivas, favorables a los más pobres.

En mi opinión, para que su argumento tuviera sentido, habría que probar la validez de al menos dos razonamiento contra-fácticos de muy dudosa lógica. En primer lugar, Huber et. al. (2009) deberían demostrar que el gasto público en los sectores medios, perjudica directamente las posibilidades de gasto en los sectores más pobres. Este razonamiento muestra algunos visos de plausibilidad en primera instancia. En efecto, dado que los márgenes para el gasto público reconocen en todo país algún límite, resulta lógico pensar que si se gastan cuantiosos recursos en un sector, se carecerá luego de los mismos para gastarlos en otras tareas y funciones

Si bien esto parece lógico, también podría afirmarse que el razonamiento opera como una falacia de falsa oposición: se afirma que o bien se gastan recursos en políticas sociales de corte regresivo para los sectores medios, o bien se invierten estos recursos en políticas progresivas para los sectores de bajos recursos. En realidad, esa afirmación no es estrictamente cierta, en tanto ambas políticas no son contradictorias, como muestra la socialdemocracia escandinava.

Puede gastarse tanto en los más pobres como en los sectores medios, y el resultado serán las sociedades capitalistas más equitativas que se hemos conocido. El falso dilema tiene entonces una vía de solución a través de un aumento del gasto público social. Pero esta no es la única, de hecho, ¿porqué poner en contradicción dos rubros del gasto

---

<sup>2</sup> En aquellos países calificados por Filgueira como regímenes excluyentes el diagnóstico puede ser completamente diferente. La existencia de una enorme porción de la población con ingresos muy bajos y homogéneos entre sí, y la ausencia de estructuras de bienestar induce a plantearse una pregunta distinta. No se trata aquí de reestructurar el bienestar como en los países de desarrollo socio-económico más alto, sino más bien de construirlo. Políticas universales de componentes fuertemente progresivos cobran mucho más lógica en este contexto.

público social, y no establecer en cambio un dilema entre el gasto público social y el gasto en intereses de deuda o el gasto militar? En tren de elegir, preferiría reducir cualquiera de estos dos últimos y elevar el gasto social de toda índole.

Asimismo, los datos analizados en la sección anterior muestran que el gasto en componentes de gasto regresivo, como la seguridad social, no están correlacionados negativamente con el resto del gasto público social. De hecho entonces, no es cierto que gastar más en los sectores medios esté asociado en la práctica con la reducción de otros gastos sociales, sino todo lo contrario: ambos gastos se encuentran asociados en la práctica en América Latina.

El segundo contra-fáctico que sustenta el razonamiento de Huber et. al. (2009), me resulta aún más improcedente que el primero. Aún si aceptáramos que la estructura de gasto en los sectores medios perjudica a los sectores pobres, todavía tenemos que demostrar que es posible, sustentable y recomendable “desvestir a un santo, para vestir al otro”.

La primera duda que surge es evidente. Si se va a recortar el gasto social entre los sectores medios, el procedimiento no resulta nada fácil, pues dado que América Latina es una región pobre, no sería de extrañar que al redirigir el gasto se produjeran efectos indeseados. En efecto, dada la situación ajustada en ingresos reales del tercer quintil por ejemplo, no sería de extrañar que un exceso en el recorte, terminara por desplomar algunos sectores también vulnerables a situaciones de pobreza y marginalidad<sup>3</sup>.

Aún así, supongamos que este procedimiento de recorte pudiera realizarse sin problemas. ¿Cuáles serían los efectos dinámicos en el largo plazo? Creo que aquí es que el argumento de Korpi y Palme entra tallar en el análisis, y un vistazo al caso uruguayo en perspectiva comparada podría resultar ilustrativo. Existen cuatro razones por las cuáles abandonar las políticas para los sectores medios podría resultar

---

<sup>3</sup> En tal sentido, una simulación realizada por Cepal alrededor del año 2000, muestra que el gasto en seguridad no tiene casi incidencia en la reducción de la pobreza en los países de menor cobertura en Seguridad Social. Pero en países de alta cobertura como Uruguay y Argentina, si no existiera la Seguridad Social la pobreza aumentaría en 8 y 12 puntos porcentuales respectivamente.

### *3.1) Cuatro motivos por los cuáles no es deseable “cortar amarras” con los sectores medios*

El primer motivo es puramente electoral. Básicamente puede afirmarse que si se concentra el gasto en rubros progresivos de inmediato se producirían dos efectos. El primero de ellos, es que el gasto se volvería más redistributivo, como afirman Huber et. al. (2009). Los que más lo necesitan se verían más favorecidos. El segundo efecto inmediato, es que se restringiría la amplitud de la coalición redistributiva. En efecto, ahora los sectores medios se verían menos beneficiados por las políticas redistributivas, y sus incentivos para apoyar a la izquierda serían menores.

Esto tiene un efecto electoral inmediato: la izquierda arriesgará en algunos países a restringir tanto sus apoyos electorales, que podría verse derrotada. Así la derrota electoral se transformaría es el primer motivo por el cuál “soltar amarras” de los sectores medios puede ser negativo. Creo que este es un factor importante para explicar la derrota de la izquierda chilena en la última elección.

El segundo motivo es el expuesto por Korpi y Palme (1998). Si se restringe la coalición redistributiva los sectores medios acudirán al sector privado para atender sus necesidades. Cómo el sector privado tiende a redistribuir menos que el público, entonces el efecto sería un aumento en la desigualdad global. Huber et. al. afirman sin más que esto no funciona para América Latina, creo que un vistazo a los índices de Gini en Chile, comparados con los de Costa Rica, Uruguay y Venezuela, muestran que la afirmación es apresurada. A iguales condiciones de cobertura, allí donde el sector público se retira dejando su espacio al privado, la desigualdad parece mayor.

El tercer motivo tiene que ver con procesos de micro-alianzas, que pueden desatarse una vez que se sueltan amarras de los sectores medios, este proceso es analizado por Narbondo (2007). En efecto, si los sectores medios comienzan a recurrir al sector privado para cubrir algunos riesgos y servicios, nacen y se tejen nuevas redes de intereses, entre proveedores y compradores. La salida de los sectores medios puede transformarse entonces en un proceso de ida, pero de difícil retorno. Y entonces la

desigualdad promovida por el sector privado, puede transformarse en un problema “endémico”.

El cuarto motivo tiene que ver con las dinámicas del capitalismo en el largo plazo. Un análisis rápido a la distribución del ingreso en más de 500 economías capitalistas, muestra que cuanto más rico es un país, mayor es el diferencial entre los ingresos del decil 5 y el decil 1. Esto es: parece que los sectores medios aumentan más sus ingresos que los más pobres, conforme una economía capitalista se desarrolla. Las diferencias entre sectores medios y pobres no disminuyen con el desarrollo: ¡aumentan!

Si los ingresos entre los sectores medios y los pobres aumentan con el correr del tiempo, articular estos intereses en una coalición social amplia, debería ser cada vez más difícil. Con ello, el objetivo de la igualdad se encuentra en un serio riesgo, y a decir verdad esto no es ninguna novedad, pues los últimos informes a nivel mundial denotan retrocesos en esta materia.

Asimismo, la última globalización ha sido uno de los reveses más notables para la izquierda en este sentido. Los cambios técnicos y la competencia económica internacional, marcaron algunos sectores ganadores y otros perdedores, aún entre los propios trabajadores y sectores medios. Los asalariados son hoy un actor social y político mucho más heterogéneo que durante las décadas del consenso keynesiano. En un entorno cambiante, las capacidades y saberes de los trabajadores afectan sensiblemente sus ingresos, y esto favorece más el individualismo que la acción colectiva.

Si la dinámica natural del capitalismo corta lazos entre los sectores medios y pobres, y nosotros avivamos esta tendencia reduciendo el interés de la clase media en el sector público, el efecto puede ser muy nocivo. Descuidar o desmontar la estructura de bienestar entre los sectores medios constituye también entonces un error estratégico grave en términos dinámicos y de largo plazo.

### **Cuadro 3- Diferencias de ingresos entre sectores medios y pobres según desarrollo económico relativo**



### Grupos de casos según desarrollo relativo

	<b>Renta Baja</b>	<b>Renta Media</b>	<b>Renta Alta</b>
<b>PBI per cápita</b>	<b>2053.3</b>	<b>6377.1</b>	<b>15713.4</b>
Decil 5 (media)	6.1	6.7	7.9
Decil 1 (media)	2.3	2.2	2.9
<b>Decil 5-Decil 1</b>	<b>3.8</b>	<b>4.5</b>	<b>5</b>
Total Casos	577	578	578

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

#### **4) COALICIONES REDISTRIBUTIVAS EN AMÉRICA LATINA: VIABILIDAD DE UNA “SOCIALDEMOCRACIA PERIFÉRICA”**

El éxito de la izquierda para reducir desigualdades en una economía capitalista, depende de su capacidad de articular coaliciones redistributivas sustentables y efectivas. Múltiples obstáculos pueden surgir en la construcción de estas coaliciones. Pero desde un punto de vista muy abstracto, puede afirmarse que el éxito de la redistribución, depende de conseguir una mayoría de ciudadanos, que consideren que los beneficios que obtendrán del proceso redistributivo, serán mayores a los costos asociados.

Desde esta perspectiva, una mayoría de ciudadanos pueden apoyar a la izquierda en los procesos redistributivos, siempre que considere que los beneficios que obtendrá de la redistribución, serán mayores que los costos que se encuentran asociados a la misma<sup>4</sup>. Desde mi punto de vista, la sustentabilidad de la coalición redistributiva depende de articular una mayoría electoral, que incluye algunos individuos pobres y otros no tan

---

<sup>4</sup> Por lo general los economistas coinciden en que las redistribuciones suponen costos para el desempeño global de la economía. Pero estos costos no deberían ser los mismos en todos los países. En una economía cerrada o en sectores productivos con mercados cautivos, que no compiten para ubicar su producción en mercados internacionales, los individuos deberían ser menos temerosos respecto a los costos de un proceso redistributivo radical, que en una economía abierta, que debe vender sus productos compitiendo con otros países. Este punto marca diferencias para la izquierda en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela por un lado; y Brasil, Uruguay y Chile, por otro (Traversa 2008).

pobres. Quiero decir que a veces la izquierda debe nutrirse del apoyo electoral de sectores medios, o medios bajos para alcanzar una mayoría electoral.

En la totalidad de las economías capitalistas desarrolladas, para construir una coalición redistributiva mayoritaria, es necesario articular los intereses de algunos individuos pobres, y al menos de algunos sectores medios y medios bajos. La razón es muy sencilla: como puede apreciarse en el cuadro 2, en las economías capitalistas más desarrolladas, existe un diferencial de ingresos bastante importante entre los individuos más pobres (decil 1) y los individuos ubicados en los sectores medios de la distribución del ingreso (decil 5).

Esto genera algunos dilemas de acción colectiva. Para asegurar una mayoría ciudadana, es necesario al menos articular bajo la misma propuesta política al decil 1 y al decil 5 (y todos los que se encuentran en medio). Cómo las diferencias de ingreso al interior de esta coalición son bastante grandes, puede resultar complicado conformar a todos los intereses: si se propone una redistribución demasiado radical o progresiva, los sectores medios pueden sentirse perjudicados y abandonar la coalición redistributiva, si la redistribución es demasiado moderada quienes se desincentiven pueden ser los más pobres.

Si bien este es un problema notorio en los países más ricos, en algunos países de América Latina, las diferencias entre sectores medios y sectores pobres pueden no significar tantas dificultades para la izquierda. Esto podría suceder por dos grandes razones. Primero puede ocurrir que los beneficios a obtenerse de la redistribución son tan grandes, que pueden amortiguar las dificultades de articulación en la coalición distributiva. En América Latina esto puede ocurrir cuando existen grandes recursos naturales pasibles de redistribución sin implicar costos para la mayoría, cómo es el caso de los hidrocarburos en Bolivia, Ecuador o Venezuela. Por eso caracterizo a la izquierda de estos países como *izquierda nacional rentista* (Traversa 2008).

La segunda gran razón por la cual las diferencias de intereses entre sectores medios y pobres pueden no resultar trascendentes es muy sencilla. Ocurre a veces que las personas en situación de pobreza son un número tan grande, que les alcanza para erigirse por sí mismas como una mayoría redistributiva, sin necesidad de coaligarse con

los sectores medios para este objetivo. Dada la terrible pobreza imperante en América Latina, esto sucede en muchos países, sobre todo en aquellos de desarrollo humano más bajo, y menor dinamismo económico.

Sin embargo, otras veces los sectores pobres necesitan coaligarse con los sectores medios o medios bajos para construir una mayoría. Esto sucede sobre todo en países de desarrollo económico más alto, donde aumenta la incidencia de los sectores medios en el reparto del ingreso, o la economía muestra un gran dinamismo. En general los sectores medios de los países más dinámicos (cómo Chile) ven mejorar su situación económica con el paso del tiempo, y eso los vuelve reticentes a una redistribución demasiado radical, si ésta llegara a afectar su situación personal.

En síntesis, en los países latinoamericanos de mayor desarrollo socio-económico comparado, estos dilemas están presentes. Allí existen sectores medios con ingresos bastante mayores a los más pobres, y la izquierda necesita integrarlos si quiere redistribuir de forma sustentable el ingreso. Si los sectores medios y medios-bajos se volcaran mayoritariamente a la derecha en estos países, la izquierda podría encontrarse en grandes dificultades para acceder al gobierno.

Ahora bien, el riesgo de desarticulación entre los sectores pobres y medios es variable según el contexto del país que se trate, aún dentro del grupo de países de mayor desarrollo relativo. Desde mi punto este riesgo se ve aumentado cuando el diferencial de ingresos entre los sectores medios y los sectores bajos es muy grande. También cuando la estructura de bienestar pública se encuentra segmentada, y los sectores medios acuden al sector privado para cubrir sus riesgos, como anotaban Korpi y Palme para el caso de los países desarrollados.

Desde esta perspectiva, la situación de la izquierda y el bienestar en los países de desarrollo humano alto de América Latina, no es homogénea. Cómo puede apreciarse en el cuadro 3, los diferenciales de ingresos entre los sectores medios y pobres son bastante variables. También es muy variable dentro del contexto latinoamericano, el Gasto Público Social. Creo que ambos factores combinados, pueden servir como una primera aproximación, para evaluar el potencial que tiene un país de articular una coalición redistributiva que mantenga contenida la desigualdad.

Los países con mayor Gasto Público Social tienen una fortaleza de partida importante para articular una coalición redistributiva coherente. Allí el Estado y la lógica redistributiva desempeñan un rol social importante en la vida y el bienestar de un amplio número de individuos. Asimismo, las posibilidades de articular una coalición mayoritaria coherente, deberían ser mayores cuando el diferencial de ingresos entre el decil 5 y el decil 1 es más pequeño. Por eso la tercera columna del cuadro, que divide el Gasto Público Social entre el diferencial de ingresos, nos permite un acercamiento al menos rudimentario, al potencial redistributivo socialdemócrata de cada país.

Ambos factores combinados (el diferencial de ingresos entre sectores medios y pobres, y la importancia del Gasto Público Social) brindan, desde mi punto de vista, una idea del potencial existente para articular una amplia coalición redistributiva, con el potencial suficiente para contener la desigualdad desde un esquema socialdemócrata. En tal sentido la izquierda uruguaya parece ubicarse en el mejor contexto: el gasto público social es alto, y el diferencial de ingresos entre los sectores medios y pobres es bajo.

	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>Potencial redistributivo socialdemócrata</b>
	<b>Gasto Público Social</b>	<b>Distancia mediana/pobres (Decil 5/ Decil)</b>	<b>(1/2)</b>
Uruguay	21.7	3.5	6.2
Argentina	23.2	3.9	5.9
Costa Rica	19.3	4	4.8
Brasil	26.1	5.6	4.7
Chile	14.2	3.6	3.9
Venezuela	13.4	3.8	3.5
México	12.5	3.8	3.3
Colombia	12.6	5.3	2.4
Paraguay	8.9	4.6	1.9
El Salvador	11.1	6	1.9
Ecuador	6.3	3.9	1.6
Guatemala	7	4.5	1.6
Dominicana	8.1	5.3	1.5
Panamá	9.4	6.2	1.5

A partir de un análisis de estos factores, considero que algunos países tienen un potencial relativamente importante para desarrollar una estrategia redistributiva con estilo socialdemócrata, ajustada al contexto de una economía periférica. El caso más destacado en tal sentido es el de Uruguay, y el gobierno del Frente Amplio en período 2004-2009 confirmó esta potencialidad.

En efecto, el gobierno del FA se caracterizó por el desarrollo de una institucionalidad redistributiva con estilo socialdemócrata. Se reinstauró la negociación salarial colectiva, aumentó el número de aportantes al sistema de seguridad social, se efectuó una reforma levemente progresiva de la estructura fiscal, y se aumentó el gasto público social en educación y salud. Paralelamente se verificó un esfuerzo por universalizar algunos servicios sociales, y expandir algunos beneficios de base no contributiva (Plan de Equidad).

Las políticas desarrolladas, reflejan la amplitud de la coalición social que llevó al FA al gobierno en dos ocasiones, con una mayoría absoluta legislativa y de sufragios. La expansión de los beneficios de base no contributiva refleja la necesidad imperiosa de responder de alguna manera a las múltiples fisuras que tiene la ciudadanía social estratificada que caracteriza al Uruguay. Mientras tanto, el aumento del Gasto Público Social en áreas contributivas, ha beneficiado a las corporaciones, sindicatos e intereses de sectores medios y medios-bajos que han sido aliados tradicionales de la izquierda.

Con seguridad las políticas desarrolladas son insuficientes, sobre todo para responder a las necesidades de la población más vulnerable, en particular niños y mujeres pobres, cómo señala Filgueira (2009). Asimismo la notoria mejora de los servicios sociales públicos en calidad y cantidad de beneficiarios, se explica también gracias a un contexto de expansión sostenida del producto cómo pocas veces se ha registrado en el país. Pero en cualquier caso, el primer gobierno del FA es una muestra de la potencialidad que tuvo un accionar redistributivo de estilo socialdemócrata en un país latinoamericano.

Los datos parecen señalar que otros países tienen un potencial similar, como Costa Rica y Argentina. Claro que también comienzan a tallar otras variables referidas a las tradiciones y estilos políticos de las izquierdas (Lanzaro), que en el caso argentino claramente se alejan del tronco ideológico socialdemócrata. Pero también en el nuevo gobierno del Uruguay encabezado por José Mujica, los elementos socialdemócratas parecen haberse diluido, a favor de una mayor inconsistencia ideológica y estratégica respecto a los sectores predominantes en el FA en el período anterior.

En Brasil en cambio, el estilo político del PT parece tener fuertes coincidencias con las trazas más socialdemócratas del FA. Sin embargo el potencial redistributivo parece menor, dadas las grandes diferencias existentes entre sectores medios y pobres. También el potencial redistributivo en Chile parece menguado, en este caso por el importante deterioro sufrido por el sector público durante las décadas liberales.

Es justamente el caso de Chile quien más debería advertirnos respecto a los riesgos de alejarse de los sectores pobres. En este caso, fue el autoritarismo quien se encargó de sentar las bases para el quiebre entre sectores medios y pobres. El resultado es que no es sencillo para la izquierda chilena articular una coalición social lo suficientemente amplia como para desarrollar políticas que permitan poner coto a la desigualdad. A pesar de su alto desarrollo humano relativo, muestra entonces una desigualdad muy importante: el dilema redistributivo socialdemócrata está presente en América Latina.

Si los sectores medios están muy lejos de los más pobres, y el sector público no logra cubrir esta brecha, se corre el riesgo que la izquierda se parezca a una “respuesta homeostática” de la sociedad frente a la desigualdad. Por eso la izquierda en Brasil y Chile podría calificarse como “homeostática” (Traversa, 2008) el contexto socio-político es lo suficientemente adverso como para impedir un accionar redistributivo que reduzca los altos niveles de desigualdad.

Claro que este panorama no es definitivo. Asimismo, con seguridad la izquierda en otros países no necesita hoy articular una coalición amplia con los sectores medios, o puede articular una coalición política por vías alternativas. Sólo afirmo aquí que los países con alta incidencia del Estado en el Gasto Público Social, no se encuentran muy lejos de la paradoja de la redistribución expuesta por Korpi y Palme.

De ahí en más, reducir progresivamente la desigualdad, depende críticamente de articular una coalición redistributiva con los sectores medios. En este contexto, abandonar aquellos rubros del gasto social que más benefician a estos sectores, puede constituirse en un error considerable. El peligro es constituir a la izquierda en un actor político impotente frente a la desigualdad.

## **CONCLUSIONES- LATINOAMERICA: ENTRE LO URGENTE Y LO IMPORTANTE**

Cómo muestra Filgueira (2009) los sistemas de bienestar latinoamericanos, tienen múltiples perforaciones, y aún en el caso de los países pioneros en el desarrollo de una ciudadanía social, los desempeños en la actualidad pueden ser muy desalentadores. El gasto público social latinoamericano suele dejar a los sectores más sumergidos y más débiles sin protección social. Universalizar el acceso a políticas sociales de base no contributiva, y mejorar sus prestaciones es entonces una tarea urgente.

Por otro lado, América Latina es la región más desigual del mundo. La estrategia política más exitosa durante el siglo XX para contener la desigualdad, la desarrollaron las socialdemocracias escandinavas, y supuso una amplia coalición social entre sectores de ingresos bajos y medios. Para articular estos intereses, parece necesario ofrecer a los sectores medios un Gasto Público Social que no atienda solamente lo urgente, aún a costa de tener un perfil levemente regresivo en algunas áreas (Korpi y Palme 1998).

En América Latina, este dilema está presente. La seguridad social tiene un perfil regresivo, sin embargo cuando su cobertura es amplia, ésta se asocia a sociedades menos desiguales, sobre todo si el sector público participa de algún modo en su administración (Costa Rica, Venezuela, Uruguay).

Se ha argumentado que América Latina debería reducir el gasto en Seguridad Social por su carácter regresivo (Huber et. al. 2009)<sup>5</sup>. Pero al menos en los países con alta

---

<sup>5</sup> No descarto que en algunos países deba evaluarse y debatirse alguna medida en tal sentido, pero esta no debería constituirse en una fórmula general para la izquierda en América Latina, que de tal modo podría estar comprometiendo la consecución de su objetivo prioritario: construir sociedades más igualitarias.

cobertura, esta me parece una propuesta de dudoso sustento lógico, y muy peligrosa para la izquierda, y las perspectivas futuras de reducción de la desigualdad en la región.

La propuesta no tiene lógica, en tanto el gasto en Seguridad Social no parece afectar negativamente el resto del Gasto Público Social. No existe ninguna asociación estadística negativa entre ambos componentes del gasto social. Los tres países con mayor gasto en seguridad social de América Latina, gastan también mucho más que el promedio de la región en otros gastos públicos sociales. ¿Por qué entonces recortar el gasto en seguridad social, si además su cobertura está asociada con una menor desigualdad?

Por otra parte, ¿cómo afectaría a la desigualdad, el recorte de los rubros más regresivos del Gasto Público Social, y su sustitución por otros gastos más progresivos? Alguien podría suponer que la desigualdad disminuirá. Creo que esto es analizar con cortas miras<sup>6</sup>. Luego que los sectores medios se alejen para consumir y cubrir sus riesgos sociales en el sector privado, tal vez no haya marcha atrás. En tal sentido, la experiencia reciente de algunos países latinoamericanos parece aleccionadora, si los sectores medios se alejan de la izquierda, la igualdad se vuelve un sueño.

## BIBLIOGRAFÍA

Filgueira, Fernando. 1998. "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo, y ciudadanía estratificada". *Latin American Studies Association, Chicago, IL, USA*.

Filgueira, Fernando. 2009. *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*. CEPAL.

Huber, Evelyne; Pribble, Jennifer y John Stephens. 2009. "The Politics of Effective and Sustainable Redistribution". Forthcoming in Antonio Estache and Danny Leipziger (eds.) *Fiscal Incidence and the Middle Class: Implications for Policy*. World Bank.

Korpi, Walter y Joakim Palme. 1998. "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries", en *American Sociological Review*.

Lanzaro, Jorge. 2008. "La socialdemocracia criolla". En *Nueva Sociedad*, N° 207, 2008.

Narbondó, Pedro. 2006. "Reflexiones críticas sobre el universalismo básico". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 15.

---

<sup>6</sup> La experiencia de los regímenes de bienestar liberales está ahí para desmentir que es sencillo disminuir la desigualdad cuando los sectores medios y pobres están alejados.



Ocampo, José Antonio. 2008. "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización". En *Nueva Sociedad* N°215.

Traversa, Federico. 2008. "Democracia y redistribución en América Latina". En *Stockholm Review of Latin American Studies*.

