

Álvaro Espina



Modernización, estadios de desarrollo  
económico y regímenes de bienestar  
en América Latina





# MODERNIZACIÓN, ESTADIOS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

Álvaro Espina

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Están disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.fundacioncarolina.es>

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, septiembre de 2008

© Fundación Carolina - CeALCI

C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.

Edificio Britannia

28003 Madrid

[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)

[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamó; Fotografía: Álvaro Espina

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

*Printed and made in Spain*

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-42.214-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
1. MODERNIZACIÓN, DESARROLLO ECONÓMICO Y MERCADO .....	7
2. DESMERCANTILIZACIÓN, FAMILIARISMO Y REGÍMENES DE BIENESTAR: LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SUS RESULTADOS .....	21
I. El gasto social en educación: Dos modelos: capital humano <i>versus</i> recursos humanos.....	22
II. Los resultados educativos: cantidad y calidad.....	28
3. DESMERCANTILIZACIÓN, FAMILIARISMO Y REGÍMENES DE BIENESTAR: LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SALUD, LA TRANSICIÓN DEMOGRÁ- FICA Y LA OFERTA DE FUERZA DE TRABAJO .....	41
I. Régimen de bienestar y provisión de servicios de salud .....	41
II. Familiarismo, transición demográfica y desarrollo humano .....	46
III. Transición demográfica y oferta global ilimitada de mano de obra .....	48
4. EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS, EL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN LATINOAMÉRICA .....	59
I. Recursos tributarios y gasto público social .....	61
II. Presión tributaria, gasto social y desigualdad .....	64
III. La economía política de la reforma tributaria: dos casos de estudio .....	68
IV. La reorientación del gasto social: hacia una combinación de universa- lismo básico y políticas de integración en el mercado formal .....	74
CONCLUSIÓN .....	81
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	85
ANEXO DE GRÁFICOS .....	93
ANEXO DE CUADROS.....	109



## INTRODUCCIÓN

«Redistribuir es terminar con ese analfabetismo fatal, después de cinco siglos, porque yo no cuento sólo los dos siglos de la República que se van a cumplir, sino desde que llegó el alfabeto, desde que desembarcaron nuestros ascendientes allí en Piura, vino el alfabeto, en muy buena hora, pero dejó fuera de él a una enorme cantidad de gente. Terminar con eso es para mí no solamente un imperativo moral, sino un imperativo económico. (...) Para 2011 estoy seguro de que tendremos el tratamiento integral del agua potable en Lima metropolitana por primera vez.»

Presidente Alán García (Euroamérica, 2008: 237-239)

El seminario sobre «Modelos de protección social: el desafío de la cohesión en el Cono Sur americano», celebrado en Montevideo entre el 24 y el 27 de marzo de 2008 (en adelante: Montevideo, 2008) sirvió para hacer un balance sobre la situación en que se encuentran las políticas sociales en la región, respecto a la cual la mayoría de analistas prefiere no hablar de Estado de bienestar, ya que se presta al oxímoron: Martínez Franzoni (2007, 2008), por ejemplo, se pregunta si en una región de malestar es posible hablar de regímenes de bienestar, como proponen Gough y Wood (2004), tras abandonar la pretensión de encuadrar a los países en vías de desarrollo en nuevas variedades de Estados de bienestar dentro de la tipología canónica, incluyendo las modalidades híbridas de Esping-Andersen (1997) —aplicables generalmente de forma estricta sólo a los países de la OCDE—. Ese trabajo abrió el camino hacia una nueva tipología tridimensional de regímenes, en la que la suma de los Estados de bienestar formaría una única variedad, con distintas familias, haciendo aparecer otras dos variedades: la de los regímenes de bienestar (con Estados mucho más frágiles y menos activos) y la de los regímenes de inseguridad<sup>1</sup>. La propuesta resulta clarificadora y sumamente útil, a condición de no adoptar esta nueva tipología como un recurso de encasillamiento estructural, institucionalista o historicista, adormecedor de las dinámicas de acción social, sino como un recurso cognitivo, susceptible de utilización para el diseño de políticas de transición y para impulsar el cambio social, la modernización y el desarrollo económico, como hacen Assar Lindbeck (2002), Barrientos (2004), el propio Gough (2005), Draibe y Riesco (2007)<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Las características fundamentales de estas tres variedades se sintetizan en el cuadro A.IV del Anexo. Los 18 países de América Latina analizados en nuestro trabajo se incluyen en el segundo grupo.

<sup>2</sup> Partiendo, en este caso, de las cuatro grandes pautas de desarrollo histórico y los sistemas de familias y las zonas de influencia cultural identificables en América Latina, aplicando la tipología de las rutas hacia la modernidad, de Göran Therborn, de acuerdo con la síntesis realizado por los propios autores (Draibe y Riesco, 2006, cuadros 1-3).



Espina (2007a, 2007b), o Marcel y Rivera (2008)<sup>3</sup>, extrayendo lecciones de la experiencia de los Estados de bienestar europeos —y de sus retos de cara al futuro (Lindbeck, 2008)— para impulsar el avance modernizador desde los otros regímenes.

Hay que tener en cuenta que, de entre las cinco grandes regiones globales que distingue el Banco Mundial dentro del mundo en desarrollo, Latinoamérica comparte el primer puesto con los países en transición de Europa y Asia Central en los principales indicadores, siendo su desarrollo mucho más sostenible en lo que se refiere a emisiones de CO<sub>2</sub>, como se observa en el cuadro A.I del Anexo. Resultaría excluyente no contemplar a muchos de esos países en transición dentro de la categoría analítica comparativa de los mundos del bienestar, para situarlos en la categoría, mucho más difusa, de los regímenes de bienestar (y lo mismo habría ocurrido en España durante la etapa de la transición hacia la democracia). Precisamente, porque transición implica «orientación hacia» y no acomodo estructural. Además, el que durante el último cuarto del siglo xx la región experimentase un fuerte aumento de la volatilidad y un cierto retroceso económico —que elevó exponencialmente el tipo de riesgos vitales cuya cobertura pretenden asegurar colectivamente los sistemas de seguridad y bienestar social, llevando a alguno de ellos hasta el colapso—, no es razón suficiente para olvidar que un cierto número de países latinoamericanos disponía de sistemas de pensiones y otras instituciones de seguridad social desde hace tiempo: en Uruguay, las primeras leyes de pensiones de vejez y de jubilación para trabajadores del sector privado datan de 1919 —y de 1924 en Chile— mientras que en otros casos el sistema se remonta sólo hasta la segunda posguerra.

Con independencia de su desarrollo desigual, en Latinoamérica la legislación reguladora de estas instituciones se inspiró inicialmente en el *Código de Seguros Sociales* alemán, de 1901 —y posteriormente en la *Social Security Act* norteamericana, de 1936, o en la Norma mínima de Seguridad Social de la OIT, de 1954 (Nugent, 1997: 611 y ss.)—, incardinándose generalmente todos ellos en la variedad bismarckiana de seguros sociales. Aunque las intensidades protectoras y la extensión de la cobertura habían alcanzado en 1980 grados muy diferentes —relacionados, en general, con el estadio de desarrollo y el grado de madurez alcanzado (dado el escalonamiento de su fundación, recogido en la nota 1 del cuadro A.III del Anexo)—, hasta la etapa más reciente todos estos sistemas parecían orientarse hacia el cumplimiento progresivo de los principios establecidos por Beveridge, sintetizados por Mesa-Lago (2004b) en seis grandes apartados: 1) universalidad en la cobertura; 2) igualdad,

---

<sup>3</sup> Quienes adoptan la terminología de Gough, incluyendo a cinco países latinoamericanos en la categoría de Estado de bienestar potencial.

equidad o uniformidad en el trato; 3) solidaridad y redistribución del ingreso; 4) comprensividad y suficiencia de las prestaciones; 5) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión, y 6) sostenibilidad financiera.

Draibe y Riesco (2007), por su parte, proponen la existencia de una modalidad idiosincrásica —el Estado de Bienestar Desarrollista Latinoamericano<sup>4</sup> (EDBSL)—, que se encontraría en proceso de edificación a partir de la crisis y la redefinición de los arreglos institucionales precedentes —a los que sí les sería de aplicación el concepto de régimen, más que el de Estado de bienestar propiamente dicho— asociados a la industrialización tardía de la región, en un contexto caracterizado por Ottone (2000) como de «Estado post-oligárquico». Según esta interpretación, el EDBSL habría sido el verdadero protagonista del proceso latinoamericano de modernización de la segunda mitad del siglo xx, y su crisis se encontraría en cierto modo asociada al éxito de algunas de sus políticas, como la rápida urbanización y la masificación de la educación básica, que terminaron por hacer inviables las limitaciones del modelo, del mismo modo que ocurrió con el tímido régimen de bienestar gestionado por el franquismo en España (injertado sobre la génesis del Estado de bienestar, que se había edificado durante el período de entreguerras, del que constituyó un simple paréntesis y un enorme paso atrás), como yo mismo he puesto de manifiesto (Espina 2007a). Para Barrientos (2004), el EDBSL anterior a los años 1980 —asociado a la estrategia de sustitución de importaciones, impulsada por CEPAL— parecía orientarse hacia un régimen de bienestar de tipo conservador —aunque teñido de informalidad—, no muy distinto del modelo mediterráneo de Estado de bienestar de la misma etapa, mientras que la crisis y las sucesivas reformas estarían dando lugar a la convergencia de Latinoamérica hacia un único régimen liberal-informal.

Tal conclusión no es generalmente compartida. Por ejemplo, Marcel y Rivera (2008) propugnan añadir la economía informal a los cuatro suministradores clásicos de bienestar (a saber: el Estado, el mercado, las empresas y las familias). En su análisis multivariante de 17 países<sup>5</sup>, estos autores —al igual que Gough—, identifican una variante de Estado de bienestar potencial allí donde el Estado comparte el papel de suministrador de bienestar con alguno de los otros tres suministradores clásicos —el

<sup>4</sup> Con características propias, pero asimilable en ciertos rasgos al asiático, definido por Kwon (2005); entre otros, el de haber sido implantado por los militares, tras el golpe de 1961 (Kwon, 2007). Refiriéndose a Chile, Ottone y Vergara (2005) hablan de un modelo de «desarrollo progresista».

<sup>5</sup> Este estudio no incluye a la República Dominicana. El análisis toma en consideración 40 variables: 13 relacionadas con la provisión de servicios por el Estado (incluyendo a la seguridad social, con indicadores como nivel de cobertura, desempleo y pensiones); 4 por el mercado; 7 por la familia; 4 por las empresas, y 12 por la economía informal (esta última comprende desde la economía «gris», la economía «en sombra» o la economía «negra», hasta la economía criminal).

mercado, la familia y las empresas—, distinguiendo, además, cuatro categorías de regímenes informales (estatalizado, dual, desestatalizado e informal puro), en los que se incluyen nueve países con claro predominio de la informalidad; a saber: Colombia, Panamá, Bolivia, Perú, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. En los dos primeros las empresas coadyuvan parcialmente al suministro de bienestar, al igual que lo hace el Estado en Bolivia, por lo que estos tres países entrarían en la categoría de regímenes duales informales, mientras que los otros seis se definirían como informales desestatalizados.

Para el caso relativamente heterodoxo de Costa Rica <sup>6</sup> —que no destaca por su prominencia en ninguno de los suministradores de bienestar de Marcel y Rivera—, Martínez Franzoni (2007) distingue tres períodos: 1950-1980, con régimen de bienestar y modelo de capitalismo estatalista-proteccionista; 1980-1998, o etapa de ajuste, con flexibilización del empleo, aunque manteniendo la política social, y 1998-2007, caracterizado por la aceleración del proceso de reformas y la recuperación del papel de los sindicatos en la concertación de las mismas, que podría estarse orientando hacia el modelo de capitalismo a la chilena, en la perspectiva de aplicación del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA), aunque de definición todavía dudosa.

En lo que se refiere a los sistemas de pensiones de la seguridad social, las crisis del último cuarto del siglo xx y las doctrinas del consenso de Washington dieron lugar a una oleada de reformas estructurales que ha afectado hasta el momento a trece países (uno, a finales de los años setenta, siete durante los años noventa, y cinco a partir de 2000 <sup>7</sup>), quebrando la tendencia secular a la que se refería Mesa-Lago e introduciendo una diversidad considerable de arreglos institucionales en la región, con resultados muy diversos por lo que se refiere al cumplimiento de aquellos principios. En el Cono sur, por ejemplo, de las cuatro grandes reformas analizadas por Busquets (2005), dos (Chile y Bolivia, cuyos sistemas se encontraban poco desarrollados y tenían tasas de sustitución pensión/salario del 50% y el 30%, respectivamente) fueron de carácter privatista-radical e introdujeron regímenes de capitalización con contribuciones definidas, cediendo su administración a fondos privados de pensiones; en cambio, las otras dos (Argentina y Uruguay, con sistemas de pensiones más maduros y tasas de sustitución de 70-85% y 60-80%, respectivamente) aplicaron un «mo-

---

<sup>6</sup> Véase Barahona *et al.* (2005).

<sup>7</sup> Son las siguientes: Chile (1979-81), Perú (1992-93), Argentina (1993-94), Colombia (1993-94), Uruguay (1995-96), Bolivia (1996-98), México (1995-97), El Salvador (1996-99), Costa Rica (2000-01), Nicaragua (2000-04), República Dominicana (2001-03), Ecuador (2001-04) y Venezuela (2002). Véase Busquets (2005), Bertranou (2005) y Mesa-Lago (2004b), quien agrega las reformas de Brasil (1998-2003), Panamá (2000) y Honduras (2001), consideradas no estructurales.

delo mixto público-privado, profesional, combinando técnicas de capitalización con técnicas de reparto, prestaciones definidas con contribuciones definidas y pensiones de cuantía proporcional con sistemas de concesión condicional». Ya veremos también que algunos de estos países están sometiendo actualmente aquellas reformas a una nueva fase de revisión para incorporarles componentes universalistas.

Mesa-Lago (2004a) denomina a esos dos modelos de reforma de los sistemas de pensiones «sustitutivo» y «mixto», respectivamente, añadiendo un tercer modelo, «paralelo», adoptado por Perú y Colombia<sup>8</sup>, caracterizado por la subsistencia de los sistemas público y privado, por la optatividad y por la concurrencia entre ambos. En el modelo sustitutivo habría que incluir también a México, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, y en el modelo mixto, a Costa Rica y Ecuador. Las características de cada uno de los tres modelos figuran en el cuadro A.III del Anexo. La evaluación de la reforma realizada por este autor resulta mucho menos optimista que la del Banco Mundial en relación al cumplimiento de los seis principios tradicionales. Y, lo que es más llamativo, respecto al cumplimiento de dos objetivos adicionales, que la orientación general hacia la privatización supuestamente debería de haber contribuido a mejorar: la acumulación de capital, el ahorro nacional y el rendimiento en el uso de los fondos, y la inmunización contra el riesgo político.

Nuestro trabajo comienza con un análisis de las propuestas de tipificación de los regímenes de bienestar en América Latina, enmarcándolo en el contexto de los estadios de modernización y desarrollo económico. El segundo epígrafe estudia el grado de desmercantilización de la provisión de servicios de educación y su impacto sobre los resultados educativos. El tercero, la desmercantilización de los servicios sanitarios, en relación con los indicadores de desarrollo humano en salud y con los procesos de transición demográfica. Esta última condiciona la formación de una oferta prácticamente ilimitada de trabajo, que restringe la participación de los asalariados en la distribución de los ingresos, en el contexto de formación de un mercado de trabajo global. El cuarto epígrafe analiza el problema de los sistemas tributarios y la economía política de su reforma, en relación con las necesidades de crecimiento del gasto social y con la reorientación de uno y otro para lograr resultados de redistribución de la renta. El último epígrafe sintetiza, plantea líneas de extensión y concluye el estudio.

---

<sup>8</sup> Para un análisis de la Ley 100/1993, que introdujo la reforma colombiana y una evaluación comparativa del funcionamiento de los diferentes parámetros desde entonces, véase GES (2007).



## 1. MODERNIZACIÓN, DESARROLLO ECONÓMICO Y MERCADO

Aplicando la técnica estadística del análisis de conglomerados (*clusters*) a los 18 países de la región para los que se dispone de datos, Martínez Franzoni (2007) identifica tres grandes conglomerados de bienestar, atendiendo a cuatro dimensiones de análisis: el grado de mercantilización de la economía (MTL, medido a través de diez variables), el nivel de desmercantilización inducido por las políticas sociales (DML, con otros diez indicadores), el grado de familiarización de los sistemas de protección (FAM, con nueve indicadores) y los resultados alcanzados, medidos en términos de cinco grandes resultados de desarrollo humano (RDH). A su vez, el tercero de estos conglomerados admite una subdivisión en dos subconglomerados lo que permitiría hablar de cuatro regímenes de bienestar, cuyas denominaciones y países pertenecientes figuran en el cuadro 1.A.

CUADRO 1.A. *Regímenes de bienestar en Latinoamérica*

Denominación	1. Productivista- Informal	2. Estatal- Proteccionista	3. Familiarista	4. Altamente Familiarista	Total
Países en cada conglomerado o régimen de bienestar	Argentina Chile	Brasil Costa Rica México Panamá Uruguay	Colombia Ecuador Perú R. Dominicana El Salvador Guatemala Venezuela	Bolivia Honduras Nicaragua Paraguay	18

Fuente: J. Martínez Franzoni (2007).

Caber señalar que, sorprendentemente, este estudio no toma en consideración ningún indicador —cualitativo ni cuantitativo— referido a los sistemas de pensiones, anterior o posterior a su reforma. Obsérvese que, de hacerlo, la variante privatista de Busquets (2005) incluiría a un país del primer conglomerado y a otro del cuarto. Los otros dos países del modelo «substitutivo», de Mesa-Lago, se distribuirían entre el segundo y el tercer conglomerado. Por otra parte, la variante «mixta» combinaría a uno del primero con dos del segundo, y sólo los dos países del modelo «paralelo» (Perú y Colombia) se mantendrían unidos en el tercer conglomerado.

En el cuadro 1.B se refleja la clasificación establecida por Marcel y Rivera (2008), en la que Brasil y Uruguay son los países de la región que se encuentran más próximos a la edificación de un Estado de bienestar de corte socialdemócrata —en lo que se refiere al papel del Estado como proveedor—, aunque con niveles de equidad todavía muy distantes de los estándares europeos, por lo que los autores optan por encuadrarlos en el

régimen de Estado de Bienestar Potencial. Históricamente, el primer grupo es el que se ha beneficiado de un proceso de modernización más largo y profundo; los tres países que forman el segundo grupo se caracterizan por disponer el Estado de abundantes recursos provenientes del petróleo (un 30% de los ingresos totales, en promedio), lo que les ha permitido descuidar el desarrollo de las fuentes fiscales ordinarias y la práctica del clientelismo y el oportunismo político; el tercero incluye a tres países con fracturas y conflictos internos de carácter estructural; finalmente, en el cuarto grupo se dan relaciones precapitalistas y premodernas, con un escaso grado de institucionalización política.

CUADRO 1.B. *Regímenes de bienestar en Latinoamérica*

Denominación	1. Estado de Bienestar potencial	2. Régimen conservador	3. Régimen dual	4. Réf. informal desestatificado	Total
Países en cada conglomerado o «régimen de bienestar»	Brasil Uruguay Argentina Chile Costa Rica	México Ecuador Venezuela	Colombia Panamá Bolivia	Perú El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Paraguay	17

Fuente: M. Marcel y E. Rivera (2008).

La comparación entre ambos cuadros pone de relieve los límites que encuentra el análisis de los regímenes de bienestar en América Latina, aunque ambas ordenaciones por regímenes guardan una cierta relación con la clasificación histórica de Mesa-Lago, a condición de no ser demasiado estricto con sus fronteras, que toman en consideración los estadios y las características del desarrollo económico de cada país en la etapa de implantación de los sistemas de pensiones, que es uno de los rasgos de mayor influencia sobre la persistencia de la orientación de los mundos del bienestar. E igual sucede con la clasificación de Riesco (2007).

En el resto del trabajo utilizaremos como pauta para la agrupación cuantitativa por regímenes la clasificación de Martínez Franzoni (MF) porque minimiza la distancia intraconglomerados en lo que se refiere principalmente a los estadios de desarrollo económico<sup>9</sup>, introduciendo, sin embargo, referencias cualitativas a la de Marcel y Rivera (M-R). El cuadro 2 sintetiza los principales indicadores empleados por MF para definir aquellos cuatro niveles de análisis en el conjunto de la región y en los cuatro

<sup>9</sup> El promedio de los coeficientes de variación intraconglomerados de la renta *per capita* media para los cuatro regímenes, utilizando la clasificación de Marcel y Rivera, equivale a 1,7 veces la correspondiente a la clasificación de Martínez Franzoni que figura en el cuadro A.1 del Anexo.

CUADRO 2. Valores de indicadores por conglomerados (período: 1999-2003)

Dimensión	Régimen 1	Régimen 2	Régimen 3	Régimen 4	Total
MTL					
PIB/ <i>per cápita</i> \$ 1995	6.326	4.243	2.080	929	2.897
% Asalarización	73,5	66,0	50,2	43,7	55,8
% PEA FEM 15/64	38,8	36,8	38,8	38,6	38,2
% Ruralización	11,5	26,5	34,5	44,3	31,9
% Bajo lín. pobreza	22,7	28,9	53,5	67,7	47,4
DML					
% Educac. Privada	36,1	13,5	25,7	28,5	24,1
% Emp. Público Urb.	16,1	14,1	8,7	7,6	10,8
Gasto social/ <i>per cápita</i>	1.876,5	1.257,8	334,4	195,3	714,9
Empleados con S.S.	56,5	59,3	29,5	21,0	38,9
FAM					
Trabajo infantil	0,7	5,2	14,9	18,0	11,3
% Familia extensa	17,7	19,4	29,2	28,1	25,0
% Fam. Bip. Empleo	51,6	46,5	40,6	38,5	43,0
% Pob. > 65 años	8,4	6,7	4,5	3,5	5,3
RDH					
Tasa mort. < 5 años	14,5	22,2	31,6	43,5	29,7
Homicidios/100.000	6,4	10,0	31,1	56,4	28,1
Desar. hum. género	0,84	0,80	0,72	0,68	0,75
Esperanza años escol.	12,2	11,3	10,1	9,9	10,6

Fuente: J. Martínez Franzoni (2007).

regímenes de bienestar idiosincrásicos latinoamericanos, que se escalonan en primer lugar por relación con el nivel de desarrollo económico (con medias de PIB *per cápita* por debajo de mil dólares de 1995 en el último régimen y algo por encima de 2.000, 4.000 y 6.000 en los otros tres). Actualizando estos datos con cifras de OPS (2006) a tipo de cambio de paridad de poder adquisitivo (PPA) las cifras respectivas se elevarían a 3.415, 5.421, 8.512 y 11.570 dólares internacionales (primera fila del cuadro 3). Además, esta agrupación por conglomerados respeta el orden establecido por el indicador de renta, con las excepciones de Colombia y Panamá (que, de acuerdo con su renta *per cápita* real en 2004-2006, deberían intercambiar sus posiciones al final del régimen 2 y a la cabeza del 3), y Ecuador y Paraguay, que con este criterio intercambiarían sus posiciones en los conglomerados 3 y 4.

En cambio, con los datos más recientes de Renta nacional *per cápita* elaborados por el Banco Mundial (2008), en el año 2006 México se situaría a la cabeza del primer con-



glomerado (con 11.990\$ PPA) y Venezuela habría abandonado el tercero para ponerse a la cabeza del segundo (con 10.970\$ PPA) —como consecuencia de la buena coyuntura por la que atraviesa el petróleo, que tiene, como vimos, gran relevancia en la disponibilidad de recursos estatales en estos países—, manteniéndose los otros dieciséis países en las mismas posiciones del cuadro 1. Las cifras respectivas, según esta última fuente, aparecen en la penúltima fila del cuadro 3, en la que el promedio simple de Renta nacional para los 18 países se eleva a 7.343 dólares internacionales de 2006 (y ascendería a 8.922, si la media se ponderase por las poblaciones).

El escalonamiento por conglomerados de los indicadores de desarrollo económico se mantiene en el año 2006, pero al estimar el PIB o la Renta nacional a tipos de cambio PPA las distancias entre regímenes se acortan y la horquilla entre extremos se reduce a la mitad (desde 6,8/1, en el cuadro 2, a 3,4/1 en la primera fila del cuadro 3, y a 3,3/1 en la penúltima). Esto ocurre con todo el conjunto de los países incluidos en los WDI, ya que cuanto menor es el nivel de ingresos mayor suele ser la subvaloración del tipo de cambio de mercado respecto al tipo PPA. En conjunto, con este último tipo de cambio Latinoamérica mejora su participación desde el 6% al 8% del PIB global (WDI, 2008: 3). Sin embargo, las tasas de crecimiento anual no sólo no muestran tendencia alguna hacia la convergencia, sino que tienden hacia la divergencia, creciendo el grupo del primer conglomerado en 2006 a una tasa que casi duplica a la del cuarto (cuadro 3, fila 2ª).

Las cifras del cuadro 2 indican que el mayor desarrollo se traduce en tasas de asalariación de la población ocupada más elevadas, en mayores tasas de urbanización y en la reducción de la pobreza, como corresponde a las implicaciones del *crecimiento económico moderno*, analizadas por Kuznets (1966, 1973). Lo mismo ocurre con el conjunto de indicadores de los WDI sintetizados en el cuadro A.I del Anexo, con excepción de la *ratio* deuda pública/exportaciones, que es nueve puntos superior en el régimen 1 que en el 2 (como consecuencia del *default* de la deuda argentina, que situó esta *ratio* en 31,6%, mientras que la uruguaya se mantiene en 87,8% con el consiguiente deterioro de la capacidad de endeudamiento futuro de la primera).

No sucede igual con la tasa de actividad femenina: Sólo el segundo conglomerado veía reducida en 1,4 puntos porcentuales la tasa de participación femenina respecto a la media de la zona en el año 1999 (38,2%), equivalente a la tasa media en 1950 de los 16 países más industrializados (G16), estudiados por Maddison (1991: 246), que se corresponde con la de España a comienzos de 1987, año en que la media del G16 se situaba en 60,6 (*Ibid.*: 247). Esta cifra no sería alcanzada por España hasta comienzos de 2006. En 1999 la tasa española era de 50,2% (y la de comienzos de 2008, de 63,2%). Puede hablarse, pues, en este aspecto, de un retraso latinoamericano de me-

CUADRO 3. *Indicadores socioeconómicos de desarrollo*

<i>OPS (año 2006)</i>	<i>Rég. 1</i>	<i>Rég. 2</i>	<i>Rég. 3</i>	<i>Rég. 4</i>	<i>Total</i>
PIB <i>per capita</i> (\$ PPA) promedio 2004-2006	11.570	8.512	5.421	3.415	6.517
Coeficiente de variación (%)	8	12	21	26	42
Crecimiento PIB (% anual) año 2006	7,6	6,3	5,7	4,3	5,8
Coeficiente de variación (%)	19	46	92	13	65
Disponibilidad de calorías (Kcal/pc/día)	2.916	2.860	2.446	2.352	2.592
Coeficiente de variación (%)	1	11	7	5	12
Población bajo índice intern. de pobreza (%)	4,5	4,5	11,2	26,4	12,0
Coeficiente de variación (%)	56	49	46	42	87
Ratio de ingresos quintiles extremos s80/20	18,3	17,0	18,2	24,0	19,1
Coeficiente de variación (%)	2	34	24	52	40
<i>Indicadores WDI (2008)</i>	<i>Rég. 1</i>	<i>Rég. 2</i>	<i>Rég. 3</i>	<i>Rég. 4</i>	<i>Total</i>
Renta nacional <i>per capita</i> (\$ PPA) año 2006	11.485	9.708	6.669	3.498	7.343
Coeficiente de variación (%)	2	16	28	14	36
Índice Gini (año pivote: 2003)	0,53	0,50	0,52	0,54	0,52
Coeficiente de variación (%)	3	10	5	12	9

dio siglo con respecto al G16, y de doce años respecto a la España de 1987, aunque en los veinte años subsiguientes España reduciría su atraso respecto al G16 en 18 años, lo que pone de manifiesto las posibilidades de convergencia.

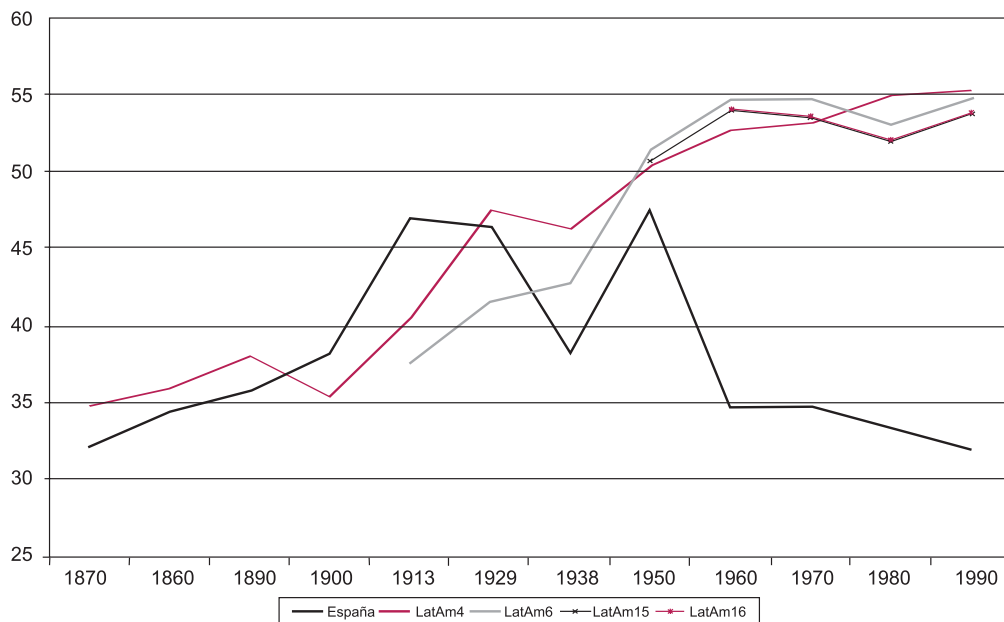
Tampoco se percibe asociación alguna entre crecimiento y avances en la distribución de la renta: el índice Gini alcanza su máximo en el segundo régimen (0,57) y su mínimo en el tercero (0,53), siendo la media general bastante homogénea entre grupos y muy elevada, tanto en términos absolutos (0,54) como en términos comparativos, ya que para el grupo de nueve países del continente europeo analizados por Evelyn Huber *et al.* (2008) el índice Gini se situaba en 0,35 y en los cinco grandes países anglosajones (Australia, Canadá, Irlanda, EE UU y Reino Unido) el índice medio era 0,42. Todo ello con datos de la primera mitad de los años noventa.

Hay que tener en cuenta que estos índices Gini se calculan sin descontar el efecto de los impuestos y las transferencias sobre la renta disponible, que en los catorce países estudiados por Huber *et al.* producía una reducción del índice de 0,11 (de 0,15 en los países nórdicos, con lo que su Gini resultante caía por debajo de 0,21, frente a 0,27 en media para los catorce países). Con los datos de renta neta disponible elaborados por Eurostat a partir de la *European Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), para el conjunto de la UE-25 el índice Gini en 2001 era 0,29, aumentando hasta 0,32 en 2005. En este último año el mínimo lo ostentaba Suecia (0,23); la me-

diana se situaba en Malta (0,28); el índice Gini de España era 0,32, y el máximo se registraba en Portugal, con 0,41 (Caixa Catalunya, 2007: 87). En cambio, en nueve de los diez grandes países de América Latina analizados por Gómez-Sabaini el índice Gini aumenta al agregar el efecto de impuestos y transferencias: 0,044 en México (1989)<sup>10</sup>, 0,019 en Argentina (1997) y Panamá (2003), ¡y 0,182 en Nicaragua! (2000). Los índices Gini del gasto de los hogares en estos tres últimos países eran: 0,513 (2004); 0,561 (2003), y 0,431 (2001)<sup>11</sup>. Únicamente en Brasil la acción redistributiva del Estado reducía el índice Gini (pero sólo en 0,002, en 2000-2001).

Según CEPAL (2007a: cuadro II.1), sólo tres países utilizan el gasto social con criterios redistributivos: Argentina (2003), Chile (2006) y El Salvador (2002). El índice cuasi-Gini de este gasto es -0,137, -0,393 y -0,105, respectivamente, aunque en El Salvador sólo se computa el gasto en educación (E) y salud (S), y en Chile, además, el de asistencia social (AS), pero no el de seguridad social (SS), ni otros. En el resto de paí-

GRÁFICO 1. *Índices Gini en España y Latinoamérica: 1870-1990*



Fuente: Reproducido de L. Prados de la Escosura (2008).

<sup>10</sup> Con datos del *Luxembourg Income Study*, el índice Gini de la renta disponible en México pasó de 0,445 en 1984 a 0,491 en 2000, aunque en 2004 había vuelto a 0,458.

<sup>11</sup> Según los WDI (2008: 68-69).

ses la distribución del gasto social es regresiva: en Brasil, el índice Gini agregado de E, S y SS es 0,272 (en Perú, 0,262, añadiendo la asistencia social). En cualquier caso, en toda la región la distribución del gasto social es menos regresiva que la del gasto primario, lo que aminora el índice Gini general (sin computar el efecto de los impuestos). Pues bien, pese a ello, el índice Gini de distribución de la renta en Brasil en 2005 es 0,566 (WDI, 2008: 68), próximo al máximo regional, que se da en Bolivia (0,6), mientras el mínimo se registra en Nicaragua (0,43).

La evolución histórica comparada de los índices Gini entre España y Latinoamérica puede verse en el gráfico 1, en el que las tendencias de ambas curvas podrían extrapolarse con rectas prácticamente horizontales, aunque con fluctuaciones, para los quince años subsiguientes. El gráfico muestra que en Latinoamérica la curva de Kuznets todavía no había flexionado en 1990. Y desde entonces los cambios resultan prácticamente inapreciables: la media simple de los índices Gini de los 18 países en torno a 2003 se situaba en 0,52, con escasas diferencias intra e interconglomerados, como se observa en las dos últimas filas del cuadro 3, pese a lo cual se percibe una ligera disminución respecto a los datos de CEPAL del período 2000-2003 —que son los recogidos por Martínez Franzoni (2007)—, con un descenso de dos centésimas en el promedio regional (de  $-0,02$  en el primer régimen, de  $-0,07$  en el segundo, de  $-0,01$  en el tercero, pero sin cambios en el cuarto).

Esta evolución resulta consistente con el modelo de Acemoglu y Robinson (2002), según el cual la inflexión de la curva de Kuznets de distribución de la renta se debe a la consolidación de la democracia, que se encuentra asociada a la aparición de los Estados de bienestar. Al mismo tiempo, tal asociación explica que la democracia resulte frágil en sociedades excesivamente desiguales, como sucede en Latinoamérica (Acemoglu y Robinson, 2001), cuya curva superó el umbral de 0,5 en los años cincuenta, porque en esos casos combatir la desigualdad resulta más costoso para las clases altas en términos de bienes públicos distributivos. La persistencia de elevados niveles de desigualdad a largo plazo se explica por la existencia de regímenes oligárquicos que hacen frente a la amenaza de revoluciones —democráticas, expropiatorias o populistas— a través del fortalecimiento de su aparato militar, pretendiendo configurarlo como agente defensor de la estructura distributiva oligárquica<sup>12</sup>. Sin embargo, por comparación con los regímenes oligárquicos puros —con bajos costes en bienes públicos— este proceso de delegación es caro porque implica abonar «salarios de eficiencia» para preservar la lealtad militar —tanto mayores cuanto más elevada resulta la amenaza revolucionaria— introduciendo, además, el riesgo (*moral*

<sup>12</sup> Los autores ponen como ejemplos típicos la dictadura de Getulio Vargas en Brasil en 1937 y el régimen de Fujimori en Perú durante el decenio de los noventa.

*hazard*) de deslizamiento desde el régimen oligárquico hacia el tipo de dictadura militar en que el ejército abandona el papel de agente oligárquico y asume la gestión de sus propios intereses estamentales, de acuerdo con el modelo de Acemoglu, Ticchi y Vindigni (2008), como sucedió primero en El Salvador entre 1948 y 1956, bajo el régimen de Óscar Osorio. En ciertos casos, este deslizamiento resultó inducido por el propio régimen oligárquico, en defensa frente a oleadas revolucionarias inminentes —como sucedió primero en Perú en los años treinta, con el golpe del coronel Sánchez Cerro contra la revolución aprista encabezada por Haya de la Torre—. En otros casos el deslizamiento se produjo como consecuencia de la acción directa del estamento militar para interrumpir etapas democráticas —como sucedió en Brasil con el golpe de Estado que depuso al presidente Joao Goulart en 1964—, o con el derrocamiento de Jacobo Arbenz por Carlos Castrillo Armas en Guatemala en 1954 —mediante una invasión apoyada por fuerzas norteamericanas—. Finalmente, en otros muchos casos se trató de acciones encabezadas directamente por las cúpulas militares —relativamente autónomas respecto al poder oligárquico—, bajo el *leit motiv* ideológico de la autonomía del aparato político estatal o el corporativismo paternalista del general Onganía, al tomar el poder en Argentina en 1966 (Laguado, 2006). En la etapa más reciente la disponibilidad de abundantes recursos naturales ha significado un poderoso estímulo para la autonomía política del aparato militar (petropolítica), mientras que el contexto internacional ha actuado unas veces como estímulo y otras como factor disuasorio.

Precisamente, durante el decenio en que Latinoamérica entraba en la zona de máximos de su curva de Kuznets, España experimentaba el segundo *turning point* de la suya, cuyo perfil histórico tiene forma de W invertida, que completó su recorrido a finales de los años sesenta del siglo xx, para evolucionar después de forma mucho más parsimoniosa. El ascenso de la educación y la reducción de la concentración de los recursos humanos desempeñaron un papel considerable en este proceso (Prados de la Escosura, 2008). La ausencia de democracia se vio compensada en nuestro caso por la exigencia transnacional de democratización, a la que el régimen franquista respondió con una estrategia de «desarrollo material *versus* libertad» (Espina, 2007a: § 4.2), que anticipó algo que más tarde tendría que ser consolidado por la democracia, pero al precio de un elevadísimo coste de ajuste que duró un decenio.

Por lo que se refiere a las disponibilidades alimenticias, los cuatro grupos de países superan el nivel medio de calorías recomendado por la OMS como consumo necesario por persona adulta (para los varones, entre 2.000 y 2.500 al día), pero esto no implica que la región haya eliminado el hambre, dada la persistencia de la pobreza. Empleando en este caso el índice internacional de pobreza (eufemismo de la indigencia, ya que este indicador mide la *ratio* de población que vive con menos de un dólar al día, a pre-

cios internacionales de 1985), los dos primeros conglomerados ven reducida la fracción de su población por debajo de la línea de pobreza absoluta hasta un 4,5% del total, indicador que se multiplica aproximadamente por 2,5 en el tercer conglomerado y casi por seis en el cuarto<sup>13</sup>. Todavía mayor es la distancia entre regímenes en lo que se refiere a las aportaciones de las remesas de emigrantes, que sólo supusieron el 0,2% del PIB en Argentina y Venezuela, el 0,8% en Uruguay o el 0,9% en Brasil, pero que se elevaron por término medio en los tres últimos regímenes al 1,6%, el 7,3% y el 11,3% del PIB (Matesanz y Palma, 2008: gráfico 15.A), lo que, paradójicamente, convierte a la pobreza —como factor que se encuentra tras la expulsión de emigrantes— en un recurso de crecimiento, derivado del desequilibrio masivo entre oferta y demanda de trabajo como ya sucediera en España entre 1960 y 1973.

CUADRO 4.A. Ratios *s80/20* y *s90/10* en la Unión Europea (circa 2000)

	p80/p20	CV	p90/p10	CV
Países nórdicos (3)	4,1	4,0%	6,7	16,4%
Países centrales (7)*	4,4	11,9%	7,0	18,1%
Países bálticos y Polonia (4) (2004-2005)	6,2	4,1%	10,2	6,6%
Países mediterráneos** e Irlanda (5)	6,4	12,0%	11,3	11,7%
Reino Unido (1999)	7,2		13,6	
MEDIA (20) EU-25	5,3	22,6%	9,0	28,6%

\* Rep. Checa, Austria, Hungría, Francia, Holanda, Alemania y Bélgica; \*\* Italia, España, Grecia y Portugal.  
Fuente: WDI (2008), pp. 68 y ss.; elaboración propia.

CUADRO 4.B. Ratios *s80/20* entre quintiles de renta disponible: UE-27

	1995*	2000**	2005	2006	CV
Países nórdicos (3)	2,9	3,3	3,5	3,5	2%
Países centrales (10)***	4,4	3,7	3,8	4,0	14%
PP. mediterráneos e Irlanda (7)****	6,2	5,3	5,3	5,3	16%
Reino Unido	5,2	5,2	5,8	5,4	
Países bálticos (4)	n.d.	5,4	6,5	6,3	15%
MEDIA EU-27	5,0	4,5	4,7	4,7	24%
Eurozona-13	5,1	4,4	4,6	4,6	22%

\* Países EU-12 más Austria; \*\* Sin datos para República Checa, Eslovaquia, Chipre, Suecia y Dinamarca; \*\*\* Incluye, además de los 7 del cuadro 4.A, a Luxemburgo, Eslovaquia y Eslovenia; \*\*\*\* Incluye, además de los 5 del cuadro 4.A, a Malta y Chipre.

Fuente: Eurostat. *Population and Social Conditions*; elaboración propia.

<sup>13</sup> La cuantía equivalente de esta línea de pobreza en moneda de cada país y año es estimada por el Banco Mundial (BM) empleando tipos de cambio PPA.

En el Atlas de la OPS (2006) el indicador de distribución empleado es el cociente entre la renta agregada del 20% de los hogares más ricos y la del 20% de los más pobres (o *ratio* s80/20). Para el conjunto del área el múltiplo es 19,1, situándose el primer y tercer conglomerado (con 18,3 y 18,2) por encima del segundo (17), mientras que en el cuarto régimen la *ratio* entre los quintiles extremos se eleva a 24. Probablemente este es el indicador que mejor expresa la profunda desigualdad que impera en la región. Los cuadros 4.A y 4.B recogen los datos de la Unión Europea provenientes de dos fuentes distintas: el Banco Mundial y Eurostat. La primera (con las *ratios* s80/20 y s90/10) se refiere al «ingreso o consumo» por hogares y al dato más próximo al año 2000. La segunda (con la *ratio* s80/20), a la renta neta disponible por unidad de consumo en los años 1995, 2000, 2005 y 2006 (con los CV para este último año). En ambos casos los datos se agrupan en forma que permite observar el escalonamiento norte-sur (correlacionado con los Estados de bienestar canónicos), la peculiaridad británica y la deriva hacia la mayor desigualdad durante el último sexenio, que fue especialmente aguda en los Países Bálticos (incluida Polonia), aunque no en los países centrales con economías en transición.

Los datos relativos a América se recogen en los cuadros 5 y 6, con indicadores s80/20 y s90/10 para el último año disponible en los WDI (2008). La comparación de estos datos con los de los cuadros 4.A y 4.B permite afirmar que, en conjunto, la desigualdad media latinoamericana medida por la *ratio* s80/20 resulta ser 3,4 veces la de la UE-25 proveniente de la misma fuente, mientras que la de EE UU la multiplica por 1,6. Resulta todavía más llamativa la desigualdad entre las decilas extremas, ya que la media simple latinoamericana equivale a 5,1 veces la de la UE (mientras que para EE UU este multiplicador sólo se eleva a 1,7). Cabe añadir, en relación con la disper-

CUADRO 5. *Ratios s80/20 y s90/10 en América*

	s80/20	s90/10		s80/20	s90/10
Canadá (2000)	5,5	9,5	Chile (2003)	15,8	32,1
EE UU (2000)	8,5	15,7	Honduras (2003)	17,1	35,2
Nicaragua (2001)	8,8	16,9	Ecuador (1998)	17,6	46,2
Uruguay (2003)	10,1	17,9	Argentina (2004)	17,9	42,4
México (2004)	12,8	24,6	El Salvador (2002)	20,7	55,4
Costa Rica (2004)	13,0	26,2	Brasil (2005)	21,0	49,9
R. Dominicana (2005)	13,5	26,0	Colombia (2004)	21,0	56,3
Guatemala (2004)	13,9	29,2	Panamá (2003)	24,0	61,4
Perú (2003)	15,3	31,5	Paraguay (2003)	25,8	65,9
Venezuela (2003)	15,8	50,3	Bolivia (2002)	42,0	157,3

Fuente: WDI (2008).

CUADRO 6. *Ratios s80/20 y s90/10: Media y CV por regímenes*

	s80/20	s90/10	CV 80/20	CV 90/10
Régimen 1	16,8	37,3	6,2%	13,8%
Régimen 2	16,2	36,0	32,9%	46,3%
Régimen 3	16,8	42,1	16,8%	28,4%
Régimen 4	23,4	68,8	52,4%	78,5%
LATAM 18	18,1	45,8	40,1%	67,0%

Fuente: WPI (2008).

sión (con un coeficiente de variación para toda Latinoamérica del 40% en el s80/20 y del 67% en el s90/10) que el conglomerado de bienestar más homogéneo del hemisferio es el primero (con CV 6,2% entre quintiles y 13,8% entre decilas extremas, del mismo orden que los existentes en los grandes grupos europeos), mientras que los regímenes más heterogéneos son el segundo y el cuarto (con CV del 32,9% y el 52,4% entre quintiles extremos y 46,3% y 78,5% entre decilas extremas). Sobresale en todo esto el caso límite de Bolivia (con datos correspondientes al año 2002) en donde la primera decila sólo dispone del 0,3% de la renta, mientras que la última acapara el 47,2% (y los quintiles extremos disponen del 1,5% y el 63%, respectivamente). Contemplada a través de este prisma, no resulta sorprendente la inestabilidad y la convulsión política desencadenada en el país tras las elecciones de ese mismo año.

El cuadro 6 suscita nuevas interrogantes acerca del alcance del concepto de régimen de bienestar y la idoneidad de la agrupación de los dieciocho países en los cuatro regímenes de bienestar latinoamericanos (cualquiera que sea la clasificación empleada, que no modifica sustancialmente los resultados, pero en la de Marcel y Rivera las mayores desigualdades entre decilas extremas se agrupan en el régimen dual), ya que tampoco aquí existe diferencia significativa entre ellos (al menos, entre los tres primeros) en un indicador que resulta crucial para medir la distribución de la renta<sup>14</sup>, siendo así que éste es el resultado discriminatorio más relevante en el análisis de los Estados de bienestar de la mayoría de países de la OCDE.

Sin embargo, no resultaría positivo analizar al conjunto de países de la región en un solo bloque —dadas las profundas diferencias existentes entre ellos—. Cabe interpretar, además, que el criterio relativo a la inflexión de la curva de Kuznets vendría a

<sup>14</sup> Teniendo en cuenta, además, que el cuarto régimen se ve afectado por el caso extremo de Bolivia, excluido el cual las medias del grupo serían 17,2 y 39,3, y los CV 40,2% y 51,4%, respectivamente. En cambio, en el conglomerado dual de Marcel y Rivera las medias serían 29 y 91,7 y los CV 32% y 50,7%, respectivamente, mientras que los otros tres regímenes se mantendrían entre multiplicadores 15 y 18 para el s80/20 y entre 34 y 40 para el s90/10.



ser el signo característico de la transición hacia el «régimen de Estados de bienestar», que implica un mayor grado de formalidad como fuente de la cartera de recursos de que dispone la población. Desde esta perspectiva cobra mayor sentido la denominación Estado de bienestar potencial aplicada por Marcel y Rivera a los cinco países del primer conglomerado del cuadro 1.B, en que la informalidad es más reducida. En cualquier caso, la clasificación de Latinoamérica en cuatro conglomerados tiene más virtualidad cuanto mayor resulta su coincidencia con los cuatro estadios de desarrollo económico que se observan en el hemisferio, aunque las características definitorias de cada uno de ellos señalan también un cierto impacto diferencial sobre el nivel de bienestar percibido (en el sentido de *wellbeing*<sup>15</sup>, ya que no de *welfare*, asociado este último concepto, desde sus orígenes, al compromiso de actividad laboral, de alcance tanto más limitado cuanto más elevado resulta el nivel de informalidad).

Cabe hacer la salvedad de que, con los datos del *Luxembourg Income Study* (LIS) recogidos en el cuadro A.II del Anexo —que, en lugar de comparar la agregación de rentas, mide la distancia entre los niveles de renta de los hogares situados en los correspondientes percentiles de ingresos—, los indicadores de México (único país latinoamericano estudiado en LIS) cambian sustancialmente respecto a los del cuadro 5, ya que sus p80/p20 y p90/p10 en 2000 se sitúan en 4,4 y 10,4, cifra esta última que casi duplica a la de EE UU y triplica a la de la UE, pero que dista mucho de la de 24,6 registrada por los WDI, lo que indica que en México las mayores asimetrías se concentran precisamente en las zonas superior e inferior de la curva de distribución.

CUADRO 7. LATAM: Ratio de los porcentajes de ingresos por tramos

Años	Quintil 2/1	Quintil 3/1	Quintil 4/1	Quintil 5/1	Quintil 5/3	Decila 10/9
1990	2,1	3,4	5,8	18,9	5,5	2,8
1999	2,3	3,8	6,4	22,3	5,9	3,0
2005	2,2	3,6	5,9	19,6	5,5	2,9

Fuente: D. Matesanz y A. Palma (2008), tabla 3.

Otros muchos indicadores muestran, con carácter general, que la desigualdad latinoamericana tiene características típicamente oligárquicas y que la asimetría de la distribución de ingresos se acumula considerablemente en el segmento superior: la *ratio* entre los ingresos del último quintil respecto al quintil intermedio ( $q5/3 = 5,5$ ) era en 2005 un 53% superior a la existente entre este último y el quintil más bajo ( $q3/1 =$

<sup>15</sup> Para una delimitación de este concepto y una propuesta de metodología para su empleo en la teoría y la práctica del desarrollo económico, véase McGregor (2007a).

3,6), ya bastante elevada de por sí, y los ingresos de la última decila prácticamente triplicaban a los de la precedente, como refleja el cuadro 7, en el que se observa también que la desigualdad en 2005 es superior a la de 1990, aunque inferior a la de 1999. Se constatan de este modo los efectos asimétricos de las grandes crisis financieras que azotaron a la región durante el último decenio del siglo xx, mermando su capacidad para luchar contra la pobreza, aunque la proporción de hogares que viven por debajo de la línea nacional de pobreza estimada por CEPAL (2007a) se redujo desde el 48,3% en 1990 al 35,1% en 2007, afectando todavía ese año a 190 millones de personas. La indigencia, por su parte, pasó desde el 22,5% al 12,7%, afectando todavía a 69 millones.



## 2. DESMERCANTILIZACIÓN, FAMILIARISMO Y REGÍMENES DE BIENESTAR: LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SUS RESULTADOS

En la segunda dimensión del análisis del cuadro 2 (*supra*, p. 9) (la de la desmercantilización inducida por las políticas sociales: DML) se mantiene la gradación entre regímenes por lo que respecta al gasto público social *per capita* (medido en este caso en dólares de 1997) y en la proporción que representa el empleo público respecto al empleo urbano total. El cuadro 8 permite comparar los niveles de gasto público social en Latinoamérica y en la UE-27, diferenciando en ambos casos por conglomerados y por grupos de países afines (e incluyendo los gastos en educación). Puede observarse que la proporción que representa el gasto público social en Latinoamérica viene a ser aproximadamente la mitad de la europea, con la peculiaridad de que dentro de la propia UE-27 el nivel de gasto del grupo de países con economías en transición (ex COMECON), que ocupa la posición inferior de la tabla europea (a siete puntos de distancia del grupo mediterráneo), supera sólo en dos puntos al del primer conglomerado latinoamericano y equivale, a su vez, a la mitad del gasto social de los tres países nórdicos. Diferencias similares se observan en América Latina, donde el primer conglomerado dispone de un gasto social que duplica al del tercero.

CUADRO 8. *Gasto público social en América y en la UE-27 (en % del PIB, incluyendo gasto público en educación)*

AMÉRICA*	2004-2005	UE-27**	2005
Régimen 1	16,3	Países nórdicos (3)	36,8
Régimen 2	15,1	Países centrales (6)	33,9
Régimen 3	8,5	Países mediterráneos e Irlanda (7)	25,0
Régimen 4	12,2	Reino Unido	28,4
MEDIA A. LATINA	15,9	Países ex COMECON (10)	18,3
EE UU***	21,3	MEDIA UE-27	32,3

\* Fuente: CEPAL, [http://www.cepal.org/dds/GastoSocial/GPS\\_TPIB.htm](http://www.cepal.org/dds/GastoSocial/GPS_TPIB.htm) (Media de América Latina ponderada por la población de cada país. Medias simples para los cuatro regímenes); \*\* Fuente: EUROSTAT, *Social Protection Expenditure and Funding*, 2005: Medias simples; \*\*\* Fuente: OCDE, *Social Expenditure Database* (Beta 1.0), y *Education at a Glance 2007*; T. B2.4.

El nivel de gasto se encuentra obviamente relacionado con el nivel de desarrollo pero no existe en modo alguno determinación, como se pone de manifiesto en el hecho de que el gasto público social de EE UU se sitúe prácticamente a medio camino entre el nivel medio de Latinoamérica y el del Reino Unido. Sobre el significado de este dato a nivel agregado no se puede afirmar gran cosa, excepto, quizás, la prevención ideológica desarrollada contra él durante la etapa de vigencia del consenso de Washington, con la correspondiente presión a escala internacional para desencadenar una carrera hacia el fondo. Tal presión no ha reducido este gasto en

el conjunto de países de la OCDE, aunque haya contribuido a la moderación de su crecimiento: en el conjunto del área, el gasto público social (excluida la educación), que se había duplicado entre 1960 y 1980, creció cinco puntos entre 1980 y 2003, y la tendencia del gasto social agregado (público y privado), se detuvo durante los años noventa, pasando a fluctuar a partir de entonces en relación con el ciclo económico<sup>16</sup>.

Además, la corriente imperante ha venido propugnando la privatización del gasto social, apoyándose en la hipótesis de que la financiación del gasto público vía impuestos produce desventaja competitiva a la hora de captar inversión extranjera directa (FDI) por parte de los países. Frente a esta hipótesis, sin embargo, el estudio de Görg, Molana y Montagna (2007) pone de relieve que dentro de la OCDE el efecto negativo de los impuestos sobre la FDI se ve más que compensado por el efecto positivo del gasto social, que las empresas multinacionales contemplan como un factor de atracción a la hora de decidir la localización de sus plantas y oficinas, apreciando sus efectos beneficiosos sobre el vector de variables que mejoran la competitividad-país, de modo que, en lugar del nivel de gasto, conviene analizar su destino y los resultados derivados de su empleo, que es, a todas luces, lo verdaderamente determinante.

## I. EL GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN: DOS MODELOS: CAPITAL HUMANO *VERSUS* RECURSOS HUMANOS

En el cuadro 2 se destaca especialmente la ruptura del escalonamiento entre conglomerados en materia de estructuras educativas, ya que el peso de la educación privada en el segundo régimen es sólo algo más de la tercera parte del que se registra en el primero, y se rompe también la ordenación en los otros dos grupos, teniendo mayor peso la educación privada en el cuarto que en el tercer régimen. Entre todos los indicadores diferenciales recogidos en el cuadro, esos son los únicos en que se produce una inversión de la ordenación (ascendente o descendente) por parejas entre los cuatro regímenes, resultando ser el principal factor de diferenciación.

---

<sup>16</sup> Véase Adema y Ladaique (2005). Para el conjunto de la OCDE, entre 1980 y 2003 el gasto público social (sin educación) pasó de representar el 15,9% al 20,7% del PIB. En España, del 15,5% al 20,3%. En EE UU del 13,3% al 16,2%. En cambio, el gasto privado social de EE UU se duplicó, pasando del 4,2% al 9,7% del PIB, mientras en el conjunto de la OCDE pasaba desde el 0,8% al 2% y en España, del 0,2% al 0,3%. Véase: [http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOEX\\_AGG](http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOEX_AGG).

Puede decirse, pues, que, además de un menor nivel de desarrollo económico (y de mercantilización de la economía) los dos primeros regímenes (y, en menor medida, también los otros dos) se distinguen por adoptar modelos antitéticos de inversión en recursos humanos. El primer conglomerado sigue preferentemente el denominado modelo de capital humano —en el que el interés por la acumulación de este factor se considera una tarea preferentemente privada y la inversión descansa principalmente sobre las decisiones y los recursos de los hogares—, mientras que en el segundo régimen de bienestar la educación tiende a contemplarse sobre todo como un bien público y la inversión en el mismo adopta el modelo de recursos humanos, en el que la formación de un *pool* adecuado de recursos humanos en el país se considera un bien público y tarea preferente de los poderes y las políticas públicas<sup>17</sup>.

La doble inversión de la pauta se observa también en la proporción de gasto público en educación respecto al PIB (GPE) para el curso 2004/2005 (cuadro 9, fila 11). Puede observarse que nos enfrentamos a un fenómeno reciente, sino que se remonta, para los dos primeros regímenes, al menos hasta 1970 —por lo que su vigencia precede al consenso de Washington, aunque en los años noventa se registró una fuerte reducción de sus coeficientes de variación, lo que indica una tendencia hacia la armonización—. En cambio, para los otros dos regímenes la inversión de la ordenación no llega hasta 1990 (cuadro 9, filas 1-10) y no afecta a los CV. En general, parece

CUADRO 9. *Gasto público en educación*

	Rég. 1	Rég. 2	Rég. 3	Rég. 4	Total
1. Gasto público educativo/PIB (1970) %	3,3	3,9	3,0	2,7	3,2
Coeficiente de variación (%)	55	31	29	18	35
3. Gasto público educativo/PIB (1980) %	3,7	4,7	3,3	3,1	3,7
Coeficiente de variación (%)	26	39	38	33	41
5. Gasto público educativo/PIB (1990-94) %	2,9	4,1	2,7	3,2	3,1
Coeficiente de variación (%)	2	30	37	20	33
7. Gasto público educativo/PIB (1995-99) %	3,7	4,6	2,7	4,2	3,7
Coeficiente de variación (%)	4	18	32	18	30
9. Gasto público educativo/PIB (2000-04) %	4,3	4,4	2,8	4,8	4,0
Coeficiente de variación (%)	2	21	43	22	33
11. Gasto público educativo/PIB (2004-05) %	4,0	4,2	3,1	5,9	4,1
Coeficiente de variación (%)	13	18	29	28	36

Fuente: Filas 1-10: CEPAL (2007a), cuadro II.8; Tasa de alfabetización de las mujeres: Atlas OPS (2006). Elaboración propia.

<sup>17</sup> Para una diferenciación de los dos modelos, véase Espina (2000).

tratarse de opciones de política social no meramente coyunturales, con una cierta tendencia hacia la histéresis.

Sobresale, en todo caso, la baja cifra de Uruguay dentro de su grupo (el 3,3%, frente al 5,5% de Costa Rica o el 4,8% de Brasil)<sup>18</sup>. Hay que tener en cuenta a este respecto que Uruguay es también el país que muestra mayores distancias respecto al resto de su grupo en el análisis general de agregados. El escaso peso del gasto público educativo uruguayo resulta tanto más destacable cuanto que en este país el gasto social como proporción del PIB (17,7%) se sitúa incluso por encima del nivel medio del primer conglomerado del cuadro 8, y que si en el cuadro 2 en lugar del GPE se utilizase el indicador de gasto social por habitante, las cifras de Uruguay darían lugar a la aparición de un nuevo conglomerado, que, en relación con este indicador agregado, resultaría ser todavía más estatista que el segundo (Martínez Franzoni, 2007), lo que implica que la baja cifra de inversión pública en educación constituye una opción política claramente diferenciada, aunque haya que descontar el efecto de un menor peso de la población en edad escolar respecto a algunos de los países vecinos, dada la situación de estancamiento demográfico de Uruguay.

La Constitución de la República Oriental de 1950 estableció la obligatoriedad de seis cursos de Enseñanza Primaria, y la de 1966 la amplió a la Enseñanza Media (con un ciclo básico único de tres cursos). En conjunto, en 2005 el gasto total por alumno en Educación Primaria era de unos 1.200 dólares anuales: mucho menor que el de Chile (2.100), Argentina (1.600) o México (1.400), aunque mayor que de Brasil (832).

Pero la característica distintiva del sistema educativo uruguayo es la segmentación educativa, con un tramo muy minoritario de educación privada de alta calidad y elevado coste (no subvencionado)<sup>19</sup> y un amplísimo segmento de educación pública abiertamente infradotada de recursos y capacidad de innovación. Las cifras de la UNESCO indican que en 2002 las proporciones relativas de gasto público y privado en educación se situaban en Uruguay en 92/8. En el polo opuesto estaba Chile en 2004 (con *ratio* media 51/49, que se sitúa en 68/32 para las enseñanzas no terciarias y se reduce a 16/84 en la educación terciaria), mientras que en los otros tres países sudamericanos estudiados la proporción del gasto privado era: 25% en Perú (2004);

---

<sup>18</sup> Hay que señalar que en el Anuario Estadístico de América Latina de 2007, de la propia CEPAL (2007b, cuadro 1.3.9), la cifra de GPE de Uruguay se reduce todavía hasta el 2,7% del PIB, tanto para el año 2004 como en promedio para el quinquenio 2000-2004 (en 1970, la cifra se situaba en 3,9%). La estimación de estos indicadores y de sus CV por regímenes entre 1970 y el quinquenio 2000-2004 figura en las diez primeras filas del cuadro 9.

<sup>19</sup> Véase *El País*, Montevideo, 31-12-2005, comentando los datos del informe PISA 2003.

CUADRO 10. Tasas brutas de escolarización y tasa de alfabetización de mujeres de 15 años y más (TAMA), en %. Año 2006

	Preprimaria	Primaria	Secundaria	Terciaria	TAMA
Grandes áreas					
Renta media superior	63	113	92	40	92
Asia-Pacífico	41	111	72	20	87
Europa y Asia Cental	54	103	89	51	96
Latinoamérica y Caribe	62	119	89	30	89
Or. Medio y África del Norte	23	104	74	24	63
Asia del Sur	41	110	49	9	46
África Subsahariana	16	93	31	5	50
Latinoamérica (18)					
Argentina	64	113	86	65	97
Chile	55	104	91	48	96
México	96	112	85	25	90
Uruguay	67	113	107	42	nd
Costa Rica	70	111	86	25	95
Brasil	63	140	106	24	98
Panamá	67	112	70	45	91
Venezuela	60	104	78	52	93
Ecuador	80	117	65	nd	90
Perú	66	116	92	34	82
Colombia	40	116	82	31	93
El Salvador	51	114	64	21	79
R. Dominicana	32	98	69	35	87
Guatemala	29	114	53	9	63
Paraguay	34	112	67	25	93
Bolivia	50	109	82	41	81
Honduras	38	118	76	17	80
Nicaragua	52	116	66	nd	77
Regímenes					
Media Régimen 1	60	109	89	57	97
Media Régimen 2	73	118	91	32	94
Media Régimen 3	51	111	72	30	84
Media Régimen 4	44	114	73	28	83
Media simple LATAM-18	56	113	79	34	87
CV Régimen 1	8	4	3	15	1
CV Régimen 2	16	10	15	29	3
CV Régimen 3	34	6	17	44	12
CV Régimen 4	18	3	9	36	7
LATAM-18	30	7	18	42	10

Fuente: WDI (2008), tablas 2.11 y 2.13 (pp. 80-82 y 88-90).



CUADRO 11. Gasto público por estudiante: en % respecto al PIB per capita (año 2006) y gasto público educativo (GPE) en % del PIB

	Primaria	Secundaria	Terciaria	% GPE/PIB
Grandes áreas				
Renta Media Superior	13,2	16,7	23,3	4,1
Europa y Asia Central	13,6	18,2	21,8	4,2
Latinoamérica y Caribe	11,4	14,1	23,0	4,0
Área euro	18,9	27,2	27,1	5,3
España	19,0	23,8	22,7	4,3
EE UU	22,0	24,7	23,5	5,6
Latinoamérica (15)				
Argentina	11,3	15,7	11,8	3,8
Chile	11,9	13,1	11,6	3,4
México	14,9	15,7	41,3	5,4
Uruguay	7,6	8,7	20,1	2,6 *
Costa Rica	17,0	17,1	35,9	4,7
Brasil	12,8	11,5	32,6	4,0
Panamá	9,7	12,3	26,5	3,8
Venezuela	8,0	8,3	34,3	3,7
Ecuador	nd	nd	nd	nd
Perú	6,6	8,9	9,0	2,7
Colombia	19,2	18,0	23,6	4,7
El Salvador	10,0	9,3	16,6	3,1
R. Dominicana	8,2	5,9	nd	3,6
Guatemala	9,2	4,1	34,9	2,6
Paraguay	23,3	23,5	24,3	3,8
Bolivia	9,2	4,2	nd	nd
Honduras	nd	nd	nd	nd
Nicaragua	nd	nd	nd	nd
Regímenes				
Régimen 1	11,6	14,4	11,7	3,6
Régimen 2	12,4	13,1	31,3	4,1
Régimen 3**	10,2	9,1	23,7	3,4
Media simple LATAM-18	11,9	11,8	24,8	3,7
CV (%)				
Régimen 1	3	9	1	6
Régimen 2	27	23	24	23
Régimen 3	41	48	42	21
LATAM-18	39	45	41	21

\* Se prevé que en 2008 esta cifra alcance el 4,5%: <http://www.asamblea.org.uy/articulo.aspx?id=319>.

\*\* Sin Ecuador ni datos para el régimen 4.

Fuente: WEI (2008), tabla 2.10, pp. 76-78.

27% en Paraguay, y 28% en Argentina (año 2003). Por su parte, la cifra media de la OCDE se situaba en 12%<sup>20</sup>, algo por debajo del peso de la educación privada en el segundo conglomerado del cuadro 2.

Además, de los catorce países WEI no pertenecientes a la OCDE que cuentan con datos en este último informe sólo Indonesia se situaba por debajo de Uruguay en la remuneración del profesorado, pagando a sus maestros de enseñanza secundaria salarios brutos anuales en torno al 36% del PIB *per capita* (RPC), mientras que en Uruguay equivalían al 52 % de la RPC, muy por debajo de Argentina (108%), Chile (114%) o Perú (118%), cuyos salarios seguían siendo netamente inferiores a la media de la OCDE (132% de la RPC)<sup>21</sup>.

Con la peculiaridad de que las horas prescritas de instrucción anual por estudiante a los once años eran en Uruguay 740 (y en Argentina 729), frente a 1.176 en Indonesia (y 1.140 en Chile), pares de países WEI en que se daban situaciones extremas a esa edad. Por su parte, Uruguay sólo exigía a sus profesores de secundaria 427 horas de enseñanza anual (frente a un promedio OCDE de 704)<sup>22</sup>. Hay que destacar en cualquier caso las grandes diferencias entre países de la OCDE, ya que frente a jornadas anuales de 534 horas por profesor en Japón, 565 en Corea, 581 en España o 595 en Finlandia, el extremo superior lo ocupa EE UU, con 1.080, seguido de México, con 1.047, y Nueva Zelanda, con 968. Es obvio que este indicador no guarda la menor relación con los resultados medidos por el Informe PISA, en el que Finlandia ocupa la primera posición.

Las tasas de escolarización recogidas en el cuadro 10 indican que, de entre el conjunto de países en desarrollo, Latinoamérica se sitúa en torno a los niveles de renta media superior, con la excepción de las tasas de educación terciaria, que son diez puntos más bajas que las de ese grupo y veinte puntos más bajas que las del grupo de países de Europa y Asia Central (cuyas tasas de escolarización terciaria son extraordinariamente elevadas, al incluirse en el mismo muchos países ex comunistas, con amplia preferencia secular por el sistema público de recursos humanos). Al mismo

---

<sup>20</sup> *Extractos del Informe del UIS: La Educación cuenta. Comparando el progreso en 19 países WEI*, [http://www.uis.unesco.org/template/publications/wei2006/UIS\\_factsheet\\_2006\\_03\\_WEI\\_SP.pdf](http://www.uis.unesco.org/template/publications/wei2006/UIS_factsheet_2006_03_WEI_SP.pdf) (Septiembre 2006, nº 03, gráfico 4). Las cifras originales pueden consultarse en: [http://www.uis.unesco.org/template/publications/wei2006/Chap2\\_Tables.xls](http://www.uis.unesco.org/template/publications/wei2006/Chap2_Tables.xls).

<sup>21</sup> Cifras referidas a la primera etapa de la educación secundaria, con quince años de experiencia como profesor [http://www.uis.unesco.org/template/publications/wei2006/Chap5\\_Tables.xls](http://www.uis.unesco.org/template/publications/wei2006/Chap5_Tables.xls) (cuadro 5.h.ii). En las discusiones del seminario de Montevideo se enfatizó el descenso del estatus económico, social y profesional relativo de los maestros argentinos durante la segunda mitad del siglo pasado.

<sup>22</sup> *Ibid.*, cuadro 5.e. (gráfico 8 de *La Educación cuenta*), y cuadro 5.f.

tiempo, las cifras medias por régimen resultan consistentes con la idea de que el segundo régimen muestra, en general, mayor propensión que el primero hacia la inversión en recursos humanos, ya que se mantiene también en este indicador la inversión en la gradación por regímenes para los tres primeros niveles educativos (e igual sucede con los regímenes tres y cuatro en las enseñanzas primaria y secundaria<sup>23</sup>) —que son aquellos en los que generalmente el Estado asume una responsabilidad más directa—, mientras que las tasas de escolarización terciaria mantienen la gradación correspondiente a los niveles de desarrollo económico de los cuatro conglomerados de países, situándose el primer régimen claramente a la cabeza. Hay que señalar a este respecto que el nivel educativo superior resulta siempre prioritario en las estrategias de capital humano.

En cambio, cuando analizamos la intensidad del esfuerzo educativo en enseñanza primaria y secundaria realizado por el sector público en el hemisferio —medido a través de las correspondientes *ratios* Gasto público por estudiante/Renta *per capita*—, el cuadro 11 indica que, en conjunto, Latinoamérica se encuentra por debajo de los estándares del grupo de países con nivel de desarrollo equivalente (los de renta media superior, o los de Europa y Asia Central), cosa que no ocurre en la enseñanza terciaria, en la que sobresale aquí también el caso de Uruguay, cuyas cifras son netamente inferiores a las de su conglomerado —siendo las más bajas de toda la región en enseñanza primaria—, situándose para las enseñanzas primaria y secundaria en torno a la mitad de los datos disponibles para los países de renta media. En cambio, lo que sobresale en la enseñanza terciaria es el exiguo nivel de inversión pública por estudiante en los dos países del primer conglomerado (Chile y Argentina), siendo, junto al de Perú, los más bajos de la región y situándose en torno al 50% del nivel de ese indicador en las principales áreas del planeta (que es, además considerablemente homogéneo).

## II. LOS RESULTADOS EDUCATIVOS: CANTIDAD Y CALIDAD

En cuanto a los resultados cuantitativos, medidos en términos de tasas de población que ha completado estudios secundarios y terciarios, el cuadro 12 recoge las cifras de población ventilada por tramos decenales de edad para tres países latinoamericanos, con el fin de comparar sus datos con los de España, los datos medios de la OCDE y los de EE UU. Este último país es el que encabeza —junto con la República

---

<sup>23</sup> Los índices superiores a cien en enseñanza primaria se deben a que los grupos de edades utilizados como referencia de las *ratios* son, en general, más estrechos que los tramos de ese nivel educativo, pero, al ocurrir así en todos los casos, los indicadores conservan generalmente su validez comparativa.

CUADRO 12. Población según nivel de educación, por grupos de edad (2005). En %

EIDADES	Población que ha completado al menos educación secundaria superior					Población que ha completado al menos educación terciaria				
	25-34	35-44	45-54	55-64	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64	25-64
EE UU	87	88	89	86	88	39	40	39	37	39
OCDE	79	72	64	54	68	30	25	21	17	24
ESPAÑA	64	54	41	26	49	40	30	22	14	28
CHILE*	64	52	44	32	50	18	13	11	9	13
MÉXICO	24	23	20	12	21	18	16	14	8	15
BRASIL*	38	32	27	11	30	8	9	9	4	8

\* Año 2003.

Fuente: OCDE, *Education at a Glance 2007*, cuadros A1.2a y A1.3a.

Checa, Rusia, Estonia, Eslovaquia y Canadá— la lista de países cuya población entre 25 y 64 años ostenta tasas educativas al menos secundarias por encima del 85%, y también —junto con Rusia, Israel, Canadá y Japón— la de países con mayores tasas de enseñanza terciaria—. España, por su parte, junto con Corea, Irlanda y Francia, encabezan la lista de países con mayor crecimiento de graduados en enseñanza terciaria durante los últimos veinte años.

Como se observa en el gráfico A.2 del Anexo esos cuatro últimos países duplicaron prácticamente las tasas de educación terciaria entre quienes entraban en actividad a finales de los años setenta y los que lo hicieron a finales de los noventa, alcanzando tasas superiores al 40% en el tramo de edades entre 25 y 34 años. Por su parte, aunque España, México, Portugal y Turquía son los únicos países de la OCDE (2007b) en que más de la mitad de su población con edades comprendidas entre 25 y 64 no ha completado al menos la educación secundaria superior, España figura también entre los nueve países con diferenciales superiores a veinte puntos porcentuales entre el grupo de edades 45-64 y el grupo de edades 25-34<sup>24</sup>. En el gráfico A.1 del Anexo puede observarse que, por lo que se refiere a este último grupo de edades, los cuatro países de habla hispana del cuadro 12 se encuentran en la zona baja de la lista: España y Chile —junto a Italia y Polonia— progresan rápidamente dentro de la franja entre el 60% y el 70%; Brasil avanza también rápidamente hacia el 40% (que acaba de ser superado por Portugal), mientras que México es el país de la OCDE con menor tasa de educación secundaria (un 21% para el grupo 25-64 y un 24% para el de 25-34) y tam-

<sup>24</sup> Frente a un crecimiento medio de trece puntos en el conjunto del área OCDE. Los nueve países son Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Corea, Portugal, España y Chile (país este último que supera ya el 50% de población entre 25 y 64 años que ha completado al menos enseñanza secundaria).

bién uno de los que menos ha progresado durante los últimos veinte años (con sólo cuatro puntos de diferencia entre los correspondientes grupos de edad). En cambio, en lo que se refiere a la educación terciaria, las posiciones de México y Brasil se invierten, pasando a ocupar Brasil la última posición y registrando uno de los menores progresos, mientras que México ya ha superado a Chile (aunque la elevada tasa de escolarización terciaria chilena que se observa en el cuadro 10, frente al leve incremento de la mexicana, puede considerarse indicativa de que este desequilibrio no tardará mucho en invertirse).

Las diferencias entre México, Brasil y Chile señalan claramente hacia tres estrategias bien diferenciadas. Mientras México dispone de la mayor proporción de gasto público educativo de toda América Latina —equivalente al 5,4% de su PIB, según el cuadro 11—, este país concentra su mayor esfuerzo en la educación terciaria, no tanto en términos cuantitativos (ya que su tasa de escolarización terciaria se sitúa incluso por debajo de la del cuarto conglomerado), como en intensidad del esfuerzo —dado que su gasto público por estudiante en terciaria es también el más elevado, superando en más de 18 puntos el nivel medio de la región (línea 3 del cuadro 11) y en más de catorce puntos el de la zona euro—. Estos indicadores vienen a reforzar la idea de que México practica un régimen de bienestar conservador (de acuerdo con la definición de Marcel y Rivera), en el que el efecto combinado de impuestos y transferencias eleva considerablemente el índice Gini, como ya quedó señalado, en el contexto distributivo claramente oligárquico que impera en todo el hemisferio, dentro del cual, sin embargo, México muestra indicadores relativamente bajos en comparación con los del segundo régimen y del conjunto de la región (con *ratios* s90/10 respectivos de 24,6, 36 y 45,8, según el cuadro 5).

Brasil se encuentra en la zona media de gasto público en educación, y en la zona alta de intensidad de gasto por estudiante de educación terciaria (con 9-10 puntos más que EE UU y España), pero ha venido realizando un esfuerzo mucho menor en cantidad de graduados egresados (con tasas de estudios terciarios completos que se sitúan aproximadamente a la mitad de las de México, aunque las tasas de escolarización actuales ya se encuentren igualadas). En contrapartida, Brasil parece haber concentrado su atención en la extensión de la educación primaria y secundaria, con niveles de intensidad de gasto por estudiante algo superiores a la media en primaria y algo inferiores en secundaria, pero con tasas de escolarización y de estudiantes egresados muy superiores a las de México. Chile tiene escaso nivel de gasto público educativo, equiparable al del tercer conglomerado (y Argentina, sólo algo más elevado). En este caso, la estrategia consiste en transferir el gasto a tanto por estudiante de manera uniforme hacia las unidades educativas descentralizadas (aplicando correctores de equidad) complementándolo apelando al concurso del

gasto privado de las familias que pueden permitírselo, lo que implica una dualización del sistema educativo en primaria y secundaria (51%/49% del gasto, como vimos), manteniendo el gasto público por estudiante en niveles medios respecto al conjunto de la región. En cambio, la mayor parte de la financiación terciaria es pública, y aunque cuantitativamente las tasas de estudiantes ya egresados son poco superiores a las de México, el compromiso cuantitativo hacia el futuro resulta muy superior, ya que las tasas de escolarización terciarias chilenas duplican a las mexicanas, si bien es cierto que el gasto por estudiante se sitúa en niveles exiguos, tanto en Chile como en Argentina (aproximadamente la mitad del nivel medio del conjunto de la región, España y EE UU), con el consiguiente deterioro de la calidad del sistema público.

El cuadro 13 recoge los datos de UNESCO disponibles para casi todos los países que venimos analizando. Estos datos no se refieren a toda la población, sino sólo a la económicamente activa (lo que eleva considerablemente las cifras, dada la fuerte correlación entre tasa de actividad y nivel de estudios terminados), ventilando la población por grupos de edades distintos a los de la OCDE (por lo que en el grupo más joven no se incluye a la población que continúa estudios postsecundarios y no trabaja ni busca empleo). La comparación entre las tasas totales del cuadro 13 y el cuadro 12 indica que estos cambios elevan las tasas en un 14% para Chile, un 33% para Brasil y un 64% para México, de modo que las cifras no resultan comparables con aquéllas. Tampoco cabe extrapolar las estrategias de los tres países que se infieren de aquellos datos a los de los conglomerados de países que se presentan en el cuadro 13, en el que se recompone el escalonamiento de las cifras —incluida la de años de escolarización—, de acuerdo con los niveles generales de desarrollo de cada conglomerado (lo que indica probablemente que el mayor esfuerzo de inversión educativa en el segundo régimen va por delante de la posibilidades reales de inserción profesional de los egresados, como corresponde a toda estrategia de recursos humanos).

En síntesis, el cuadro muestra que los regímenes dos y tres sitúan sus tasas de población activa con edades entre 25 y 49 años que ha completado al menos estudios secundarios en torno al 50% (con coeficientes de variación intrarregímenes entre el 25 y el 30%), situándose los dos conglomerados extremos diez puntos por encima y por debajo de aquella cifra (con mayor homogeneidad interna en el primer régimen), que viene a coincidir *grosso modo* con el promedio simple de toda la región.

Por lo que se refiere a los resultados cualitativos de los sistemas educativos del hemisferio, los gráficos 2 a 5 sintetizan los principales datos del Segundo Estudio Re-

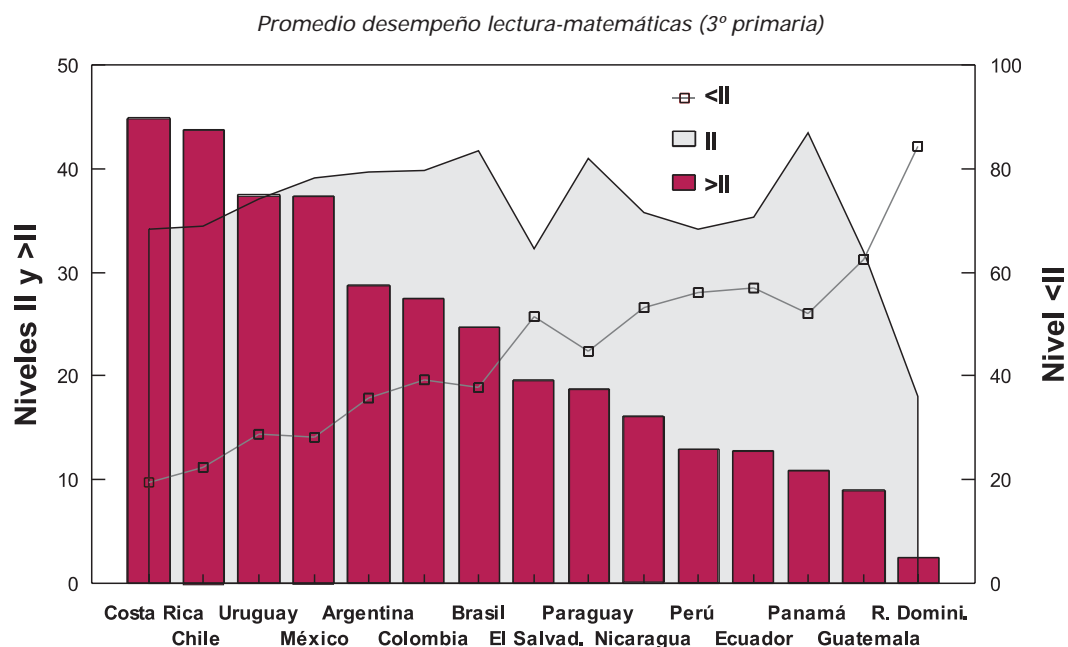
CUADRO 13. *Población económicamente activa con estudios secundarios completados y años totales de escolarización (población de 15 años y más)*

EDADES (años) PAÍSES	15-24	25-49	50 y más	TOTAL	Años de escolarización
Argentina (2005)	53,3	57,7	40,1	52,6	11,2
Chile (2003)	65,4	60,3	41,1	57,1	11,1
México (2004)	31,9	39,4	20,8	34,5	9,3
Uruguay (2005)	24,7	39,6	29,5	34,4	9,9
Costa Rica (2005)	35,0	69,5	35,8	44,3	9,1
Brasil (2004)	40,7	43,0	26,7	39,9	7,5
Panamá (2004)	47,0	60,9	43,6	55,2	11,1
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ecuador (2001)	38,0	49,7	30,4	43,4	9,8
Perú (2000)	59,4	69,3	33,9	60,2	10,1
Colombia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
El Salvador (2003)	36,5	44,9	22,1	39,5	8,8
R. Dominicana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Guatemala (2001)	16,1	30,0	12,4	23,5	7,0
Paraguay (2004)	44,4	49,7	28,6	44,6	9,1
Bolivia (2002)	36,9	44,2	24,5	39,7	9,6
Honduras (2004)	21,7	32,3	20,1	27,1	7,7
Nicaragua (2001)	26,6	31,9	12,9	27,4	7,3
Régimen 1	59,4	59,0	40,6	54,9	11,2
Régimen 2	35,9	50,5	31,3	41,7	9,4
Régimen 3	37,5	48,5	24,7	41,7	8,9
Régimen 4	32,4	39,5	21,5	34,7	8,4
Media simple LATAM-18	38,5	48,2	28,2	41,6	9,2
CV					
Régimen 1	10	2	1	4	0
Régimen 2	21	25	25	19	12
Régimen 3	41	29	34	31	14
Régimen 4	27	19	27	22	11
LATAM-18	35	26	33	26	14

Fuente: IYPE-OEI (2007), Anexo estadístico, tabla 23, disponible en: <http://www.siteal.iipe-oei.org/informe-tendencias/downloads/2007/AnexoEstadistico.pdf>.

gional Comparativo de la UNESCO sobre los aprendizajes de los estudiantes de América Latina (SERCE), de los que se deduce que —promediando los resultados alcanzados en lectura y en matemáticas—, los mejores desempeños se obtienen en Costa Rica —tanto en 3° como en 6° de primaria— seguida de Uruguay, Chile y México. Estos cuatro países (uno del primer conglomerado y tres del segundo) aparecen a la cabeza de todas las clasificaciones del SERCE, tanto en 3° como en 6° grado de primaria, ya se consideren individualmente los resultados de matemáticas, de lectura (como se hace en los gráficos A.3-A.6 del Anexo), o se combinen. En cambio, los peores desempeños se alcanzan siempre en República Dominicana, Guatemala, Ecuador y Panamá. A estos ocho países hay que añadir, en la parte superior de la tabla, a Argentina, Brasil y Colombia —que se sitúan por encima de la mediana de los gráficos 2 y 3 y aparecen en la zona superior de alguno de los gráficos A.3/A.6 del Anexo—, y, en la parte inferior de la tabla, a Nicaragua, Paraguay, Perú y El Salvador —que aparecen alguna vez por debajo de la zona mediana de los gráfico 2 y 3, y en la zona inferior de alguno de los gráficos A.3/A.6 del Anexo—. Los gráficos 4 y 5 presentan la agregación de resultados por regímenes.

GRÁFICO 2. Niveles de aprovechamiento: % de la población escolar

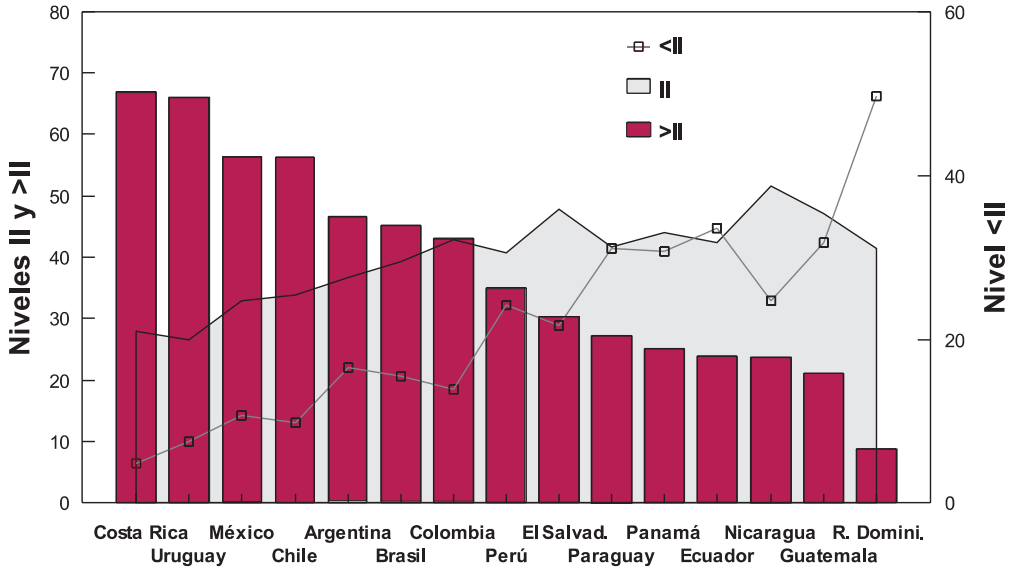


Fuente: SERCE 1 (2008), Promedio cuadros A.3.4 y A.6.3. Captura de datos: 2.º semestre de 2006.



GRÁFICO 3. Niveles de aprovechamiento: % de la población escolar

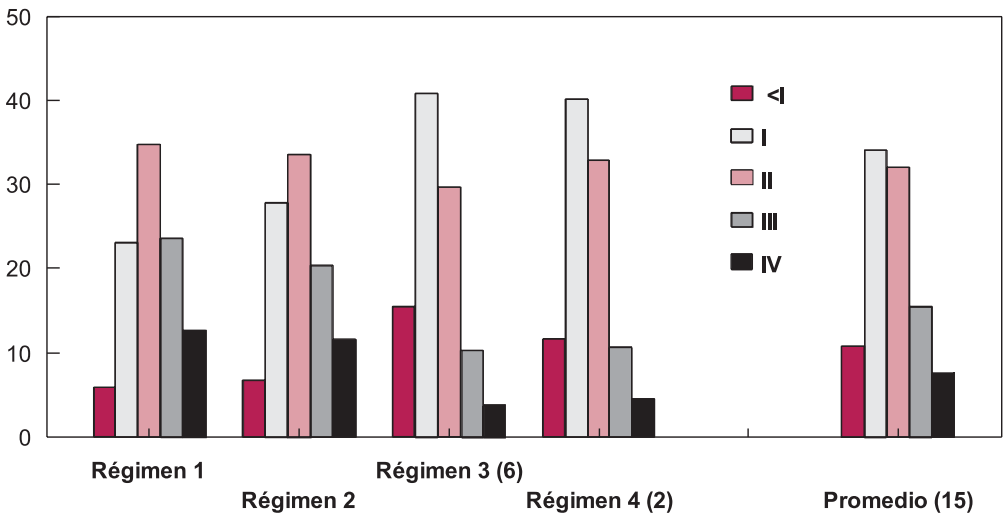
Promedio desempeño lectura-matemáticas (6° primaria)



Fuente: SERCE 1 (2008), Promedio cuadros A.3.4 y A.6.3. Captura de datos: 2.º semestre de 2006.

GRÁFICO 4. Niveles de aprovechamiento escolar por regímenes (%)

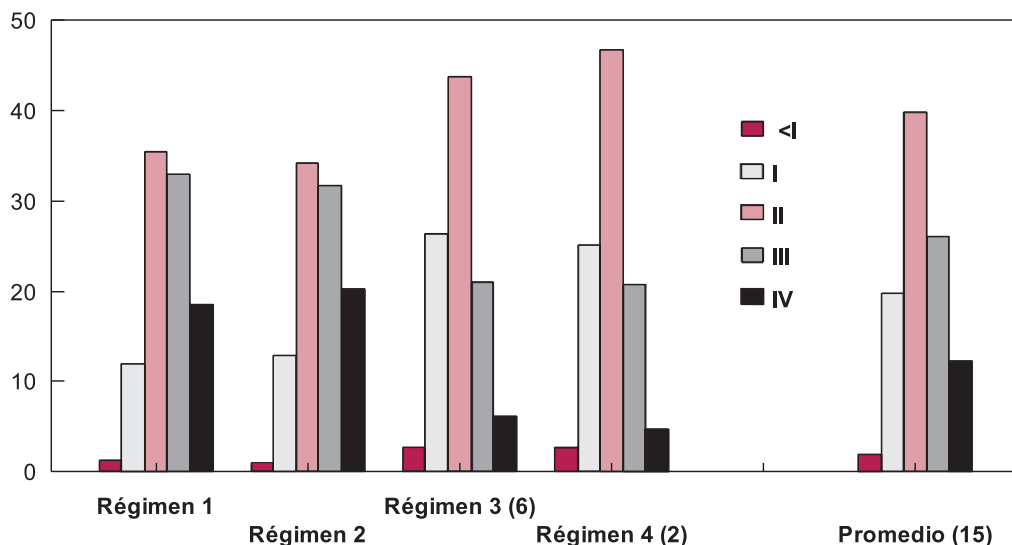
Promedio desempeño lectura-matemáticas (3° primaria)



Fuente: SERCE 1 (2008), Promedio cuadros A.3.4 y A.6.3. Captura de datos: 2.º semestre de 2006.

GRÁFICO 5. Niveles de aprovechamiento escolar por regímenes (%)

Promedio desempeño lectura-matemáticas (6° primaria)



Fuente: SERCE 1 (2008), Promedio cuadros A.3.4 y A.6.3. Captura de datos: 2.º semestre de 2006.

Puede observarse que los dos primeros conglomerados se encuentran muy equilibrados, puesto que, aunque el segundo tiene a tres de entre sus países integrantes en el grupo de mejores resultados (Costa Rica, Uruguay y México), forman también parte del mismo uno del segundo nivel (Brasil) y otro del nivel inferior (Panamá), mientras que el primer conglomerado lo integran uno del primer nivel (Chile) y otro del segundo (Argentina). En conjunto, este equilibrio indica que el segundo régimen compensa su menor nivel de renta *per capita* con mayor esfuerzo en educación. Y algo parecido cabe afirmar de los dos últimos regímenes, que alcanzan resultados bastante parecidos, aunque a falta de incluir a Bolivia y Honduras en el cuarto y a Venezuela en el tercero, países no estudiados en el SERCE.

El análisis realizado por el SERCE indica que los principales factores que afectan a los resultados de los sistemas educativos de América Latina tienen que ver con la segmentación social. La escala diseñada especialmente para este estudio sitúa la puntuación media de los estudiantes en 500 puntos y analiza sus desempeños en los niveles de tercero y sexto grado de primaria para el aprovechamiento en lectura y matemáticas, y de sexto de primaria para el aprovechamiento en ciencias. Prome-

diando los resultados de estos cinco grupos, el análisis de la varianza sitúa el promedio de la ordenada en el origen en 462 puntos y la media de los efectos fijos derivados de las diferentes variables explicativas estudiadas otorga la máxima influencia al «clima escolar» (variable estandarizada con media cero y desviación típica uno)<sup>25</sup>, que provocaría una desviación de 35 puntos para el nivel escuela y de 7 puntos adicionales para el nivel estudiante (en total, 42 puntos, con una relación 6/1 entre escuela y estudiante).

Precisamente, la segunda variable en orden de importancia es la del nivel socioeconómico<sup>26</sup> —de la escuela y de la familia del estudiante— con efectos fijos de 21 y 7 puntos respectivamente, lo que implica que tres cuartas partes de la segregación socioeconómica y cultural se produce entre escuelas y sólo una cuarta parte, entre estudiantes dentro de la escuela. En total, estas dos variables influyen sobre el desempeño con factores fijos determinantes, ya que acumulan 70 puntos, con una relación 60%/40% para el clima y el ISEC, respectivamente, y ambas se encuentran directamente relacionadas con la segregación social (aunque el factor principal de segregación se sitúa en el nivel escuela, que guarda una relación 80%/20% respecto al nivel estudiante en lo que respecta a puntos derivados de la combinación de estos dos efectos).

El gráfico 6 relaciona la inversión escolar y los resultados educativos para cuatro países latinoamericanos, cinco grupos de países de la UE y EE UU. Puede observarse que la inversión educativa importa, pero también que los países y los grupos se ubican por encima o por debajo de la recta logarítmica de regresión superior (estimada para 34 países PISA) en razón de su nivel de cohesión social. La línea de regresión inferior se calcula sólo para los países mediterráneos (añadiendo Turquía), los tres LATAM y EE UU (que son los menos cohesivos). Puede observarse que sólo Chile y el grupo de países mediterráneos de la UE se sitúan en el entorno inmediato de esta línea de regresión de segundo nivel cohesivo. Además, Argentina y Colombia se situarían a la derecha de Brasil, y Uruguay, entre México y Chile.

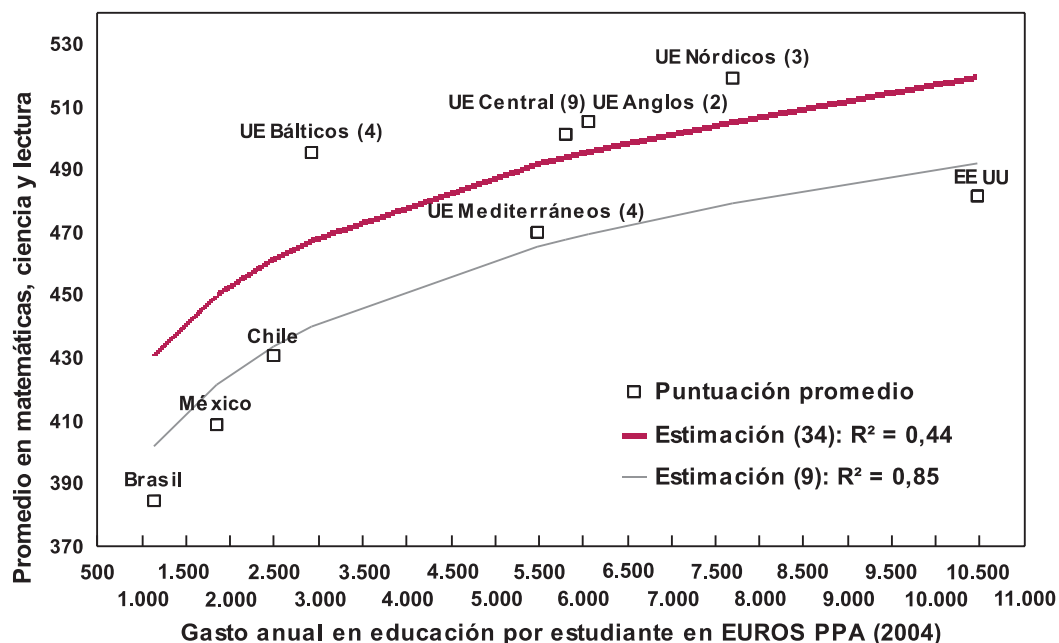
---

<sup>25</sup> El «índice de clima escolar» considera aspectos relacionados con el agrado y la tranquilidad que siente el estudiante cuando se encuentra en la escuela, el grado de pertenencia a la institución y la relación con sus compañeros. En grado sexto, además, incluye la dedicación y atención que siente el estudiante le prestan sus docentes, la disciplina (orden) de los estudiantes en el aula y la violencia verbal y física que ocurre en la institución.

<sup>26</sup> «El nivel socioeconómico y cultural se refiere a la posición relativa de una familia o individuo en la estructura social jerárquica, basada en su acceso a, o en su control sobre, la riqueza, el prestigio y el poder». «El índice de nivel socioeconómico y cultural (ISEC) se construye a partir de variables relacionadas con los servicios con que cuenta la vivienda (material de los pisos de la vivienda, cantidad de libros en el hogar, y bienes disponibles que pudiera utilizar el estudiante), el nivel educativo de los padres, y el idioma materno del estudiante».

## GRÁFICO 6. Gasto por estudiante y desempeño

Relación entre el desempeño promedio en matemáticas, ciencia y lectura y el gasto anual en instituciones educativas por estudiante (en euros PPA): 3 países latinoamericanos, grandes grupos UE y EE UU



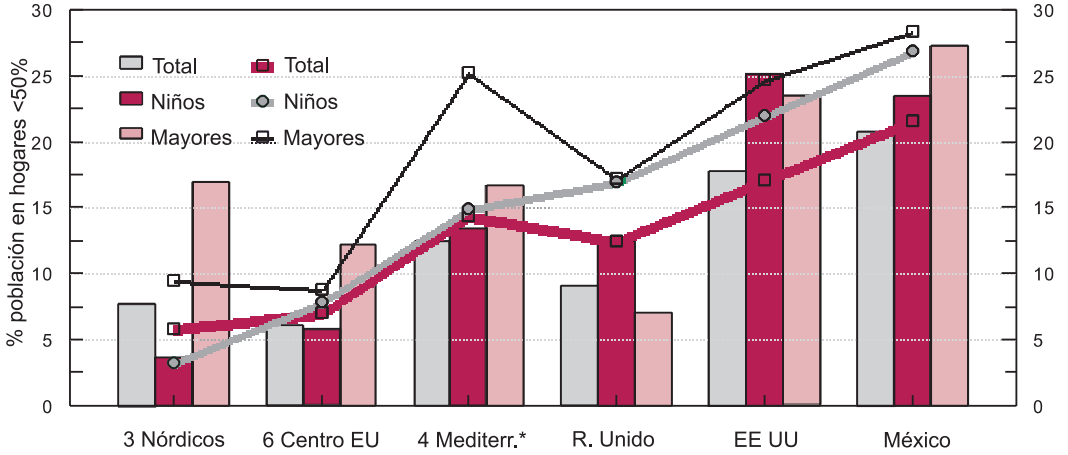
Fuente: Puntuación: OCDE PISA 2006 database, tablas 6.8a; 6.20a; 2.11b; Gasto: OCDE (2007b).

A la vista de todo ello parece razonable inferir que los factores que explican el desempeño netamente inferior de los sistemas educativos latinoamericanos —como sucede también con el grupo de países mediterráneos de la UE y con Estados Unidos— tienen que ver con la segmentación social, de la que dan cuenta los gráficos 7 y 8. Por lo que se refiere a los niños, el primero de ellos muestra la fuerte pendiente de la línea que dibuja el porcentaje de población infantil por debajo de la línea de pobreza relativa. El segundo añade a esto el mayor peso de los niños que viven por encima de la línea de riqueza relativa en los países mediterráneos y en México («índice oligárquico»).

Ya quedó señalado que el deterioro del sistema público es un hecho sumamente grave, puesto que un sistema público educativo de calidad y con objetivos de integración social constituye el mejor instrumento conocido, no sólo en lo que se refiere a la adquisición de conocimiento útil, sino, en primer lugar, para producir hábitos de coo-

GRÁFICO 7. Población (%) con menos del 50% de la renta mediana

Barras: 1984-1987. Líneas: 2000. Por grupos de países en UE-15 y en Norteamérica

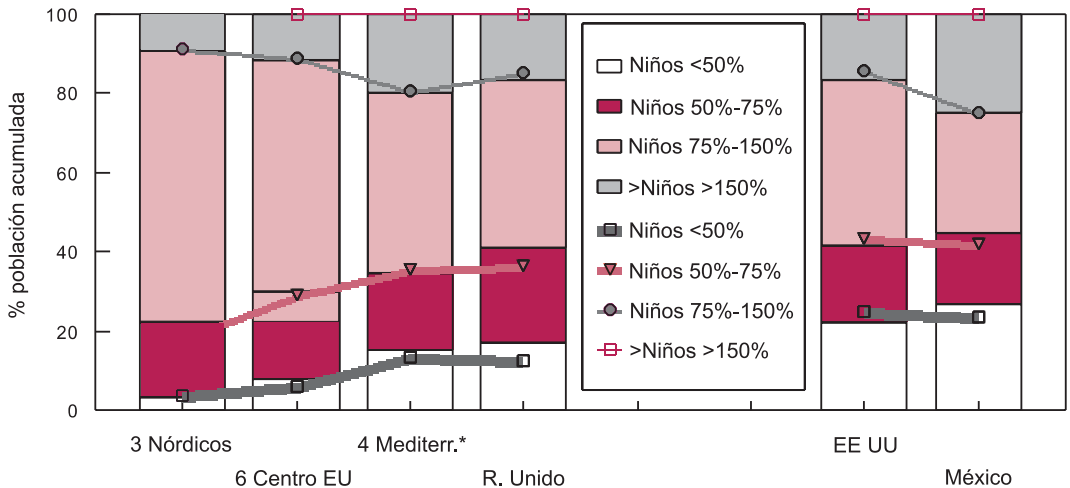


\* 4 Mediterráneos = Grecia, Italia, España e Irlanda (sin Portugal).

Fuente: Luxembourg Income Study.

GRÁFICO 8. Niños en hogares según tramos de renta (%)

Barras: 1984-1987. Líneas: 2000. Por grupos de países en UE-15 y en Norteamérica



\* 4 Mediterráneos = Grecia, Italia, España e Irlanda (sin Portugal).

Fuente: Luxembourg Income Study.

peración y para difundir valores de convivencia, al fomentar la «interacción entre desiguales en condiciones de igualdad».

En cambio, la segregación creciente experimentada por varios sistemas educativos latinoamericanos constituye una de las principales amenazas para la cohesión, como señala Fernando Filgueira (2007): «Tal vez el desarrollo más preocupante en este sentido es que la opción de los padres por las escuelas privadas no responde en muchos casos solamente a un problema de calidad institucional diferencial. Los padres están muchas veces comprando un lugar en el extremo favorable de la segregación, procurando evitar que sus hijos deban enfrentar situaciones de estratificación y segregación en el sistema público. Cuando la educación pública es percibida no sólo como de menor calidad sino como de composición social problemática se completa el círculo de la segregación, afianzando procesos de diferenciación que alimentan y se ven alimentados por la pérdida de cohesión social. La alternativa de salida del bien público es, en este caso, improductiva para mejorarlo y eficaz para destruir su calidad».

Otros factores de discriminación influyen también sobre los resultados. Los tres principales son la condición de indígena, la condición femenina y el trabajo infantil, ya que hablar una lengua indígena resta en media nueve puntos, ser niña dos, y realizar trabajo infantil otros dos, mientras que cada año de escolarización preescolar suma cuatro puntos. Este último factor de segmentación se refleja en la diferencia entre tercero y sexto de primaria de casi veinte puntos para los países con mejores desempeños en las tasas de estudiantes que obtienen aprovechamientos clasificados en los dos niveles superiores. Finalmente, la inversión en infraestructura, servicios y bibliotecas escolares repercute, lógicamente, en mejores rendimientos: siete puntos adicionales para la suma de las dos primeras y medio punto adicional por cada cien libros en la biblioteca escolar.

En términos generales este epígrafe deja abiertos dos interrogantes, suscitados por los dos extremos del gráfico 6: a) ¿Cómo consigue Uruguay tan buenos rendimientos educativos con tan escaso gasto relativo en educación?, y, b) ¿Cómo obtiene EE UU tan malos resultados con un gasto tan elevado? Una respuesta tentativa es que Uruguay otorga plena autonomía a la gestión de su sistema educativo, encomendándola al ente Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y a su Consejo Directivo Central (CODICEN)<sup>27</sup>, cuyas decisiones suelen contar con gran apoyo del profesio-

---

<sup>27</sup> El principio de autonomía del sistema educativo público respecto al poder ejecutivo figura en la Constitución. ANEP es el organismo estatal responsable de la planificación, gestión y administración del sistema público (y del control de la enseñanza privada) en sus niveles de educación inicial, primaria, media, técnica y formación docente terciaria. Véase: <http://www.anep.edu.uy/sitio/anep.php?identificador=23>.

rado. El caso de EE UU resulta mucho más complejo pero probablemente los bajos resultados estén relacionados con el alto nivel de segregación social, cultural y residencial, que incide sobre el antagonismo entre la identidad y los intereses del estudiante y los de la escuela, produciendo desmotivación (Akerlof y Kranton, 2002), que se ve reforzado actualmente por la práctica de las familias acomodadas de retrasar un año la entrada de sus hijos en la escuela primaria (Deming y Dynarski, 2008).

### 3. DESMERCANTILIZACIÓN, FAMILIARISMO Y REGÍMENES DE BIENESTAR: LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SALUD, LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y LA OFERTA DE FUERZA DE TRABAJO

Todo lo observado hasta aquí resulta congruente —aunque no de manera excesivamente firme ni uniforme— con la inclusión del término productivista en la denominación del primer conglomerado y el apelativo estatal-proteccionista aplicado al segundo (e, igualmente, la denominación «altamente familiarista», aplicada al último régimen).

#### I. RÉGIMEN DE BIENESTAR Y PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SALUD

Sin embargo, esta distinción rige todavía en menor medida para la dotación de servicios de salud (aunque el indicador no figure en el cuadro 2, *supra*, p. 9), área en que la proporción del gasto privado alcanzaba en 2002 el 48% en el conjunto de 18 países LATAM y resultaba ligeramente creciente para los tres primeros regímenes (45,5%, 48,9% y 50,5%), decayendo sólo en el cuarto (44,3%). En términos comparativos, estas cifras resultan equiparables a las de Grecia (47%), pero son todavía muy superiores a las de los otros países de la Europa del Sur: 29% en la península Ibérica y 24% en Italia. En promedio, estos cuatro países mediterráneos destinaban a gasto en salud en 2002 un 8,7% de su PIB, sólo dos décimas por encima de la proporción destinada a sanidad por el primer conglomerado (aunque 2,2 puntos más que la media de los cuatro). Sin embargo, el peso público en el grupo europeo superaba los dos tercios del total, mientras en América Latina se situaba en torno a la mitad<sup>28</sup>.

Pese a ello, en España el gasto sanitario público por persona era en 2001 un 9% inferior a las cifras de *benchmarking*, aunque el gasto total no difería mucho de ellas, de acuerdo con las cuales el gasto sanitario público agregado debería situarse en 2013 entre el 5,7% y el 6% del PIB. Esto no implica que el aumento deba financiarse exclusivamente con impuestos, puesto que resulta deseable también elevar el co-pago en las prestaciones con menor efectividad terapéutica y mayor valoración o preferencia individual. En todo caso, el control debería ser público, para evitar la explotación de los usuarios, puesto que los principales retos de cara al futuro no provienen de la sostenibilidad, sino de la deseabilidad social de las prestaciones<sup>29</sup>.

El promedio anual del gasto público en salud *per capita* en el conjunto de la región latinoamericana era de 102 dólares de 1997 (dato que figura agregado en el cuadro 2

---

<sup>28</sup> Véase M. Karamessini (2008), cuadro 5. y cuadro 9.

<sup>29</sup> Véase V. Ortún (2006: 28).



dentro del conjunto del gasto social) y mantenía una gradación fuertemente descendente entre regímenes, con 272/177/43/26 dólares *per capita*, respectivamente. E igual sucedía con la dotación de este tipo de servicios, medido en número de camas por 100.000 habitantes, que se escalonaba con cifras de 330/174/114/103, para los cuatro regímenes<sup>30</sup>. El cuadro 14 actualiza esos datos con cifras del Atlas OPS de 2006, año en que la proporción de gasto privado en salud por regímenes era 45,8/42,2/56,6/52,0 (lo que, siendo muy elevado en términos comparativos con Europa, invierte el orden entre los dos primeros regímenes, tras igualarse prácticamente en 2005). El número de camas hospitalarias por 1.000 habitantes según regímenes es de 3,3/1,9/1,2/1,0, y el número de médicos por 100.000 habitantes de 161/187/147/76, lo que vuelve a situar al segundo régimen por encima del primero, dentro de una tendencia general de descenso de este indicador en el conjunto de la región, desde un promedio de 159 en 2004 hasta 144 en 2006. Esto sólo es debido en parte a la emigración de profesionales altamente cualificados hacia las zonas más desarrolladas, que afecta a todos los países en vías de desarrollo, y también, aunque en menor medida, a Latinoamérica: en 2000 el hemisferio suministraba el 25,7% de los inmigrantes con educación terciaria que ingresaban en los países de la OCDE, frente al 46,5% de los que lo hacían con educación secundaria y al 57,1% con primaria (OCDE, 2007a y 2008).

CUADRO 14. Recursos sanitarios, acceso y cobertura (año 2006)

	Rég. 1	Rég. 2	Rég. 3	Rég. 4	Total
Población rural con acceso a agua potable (%)	47,8	80,0	59,1	40,0	59,4
(Rég. 1: Año 2004) Coeficiente de variación (%)	38	16	28	51	37
Población rural con acceso a ss. sanitarios (%)	<sup>(a)</sup> Nd.	57,8	47,0	46,0	48,1
Coeficiente de variación (%)	nd.	36	18	29	39
Médicos por 10.000 hh. (año 2005)*	21,0	20,8	14,6	9,6	15,9
Coeficiente de variación (%)	45	45	25	43	50
Camas de hospital ( $\frac{0}{100}$ )**	3,3	1,9	1,2	1,0	1,6
Coeficiente de variación (%)	26	32	38	11	54
Gasto público en sanidad (% PIB)***	4,6	4,3	2,2	3,3	3,3
Coeficiente de variación (%)	3	32	26	22	39
Gasto privado en sanidad (% PIB)	3,9	3,0	3,0	3,6	3,2
Coeficiente de variación (%)	1	16	32	26	26
Atención profesional al alumbramiento (%)	99,5	95,6	79,0	71,5	84,2
Coeficiente de variación (%)	0	3	28	15	21

Nota: <sup>(a)</sup> Chile: 64 % España: \* 46,1; \*\* 3,36; \*\*\* 5,3%. (Indicadores clave del SNS, 2007).

<sup>30</sup> Agregando por conglomerados las cifras de CEPAL-OPS de la ponencia presentada por Daniel Titelman en Montevideo (2008), referida a una fecha-tipo en torno a 2002.

Aunque con menor intensidad respecto a la inversión de la gradación entre regímenes observada en el gasto público en educación, en el cuadro 2 la ruptura del escalonamiento se observaba también en la proporción de empleados que disfrutaban de cobertura de la seguridad social (lo que implica acceso a los modernos servicios de salud), si bien en este caso la inversión de la ordenación sólo afecta a la primera pareja de regímenes.

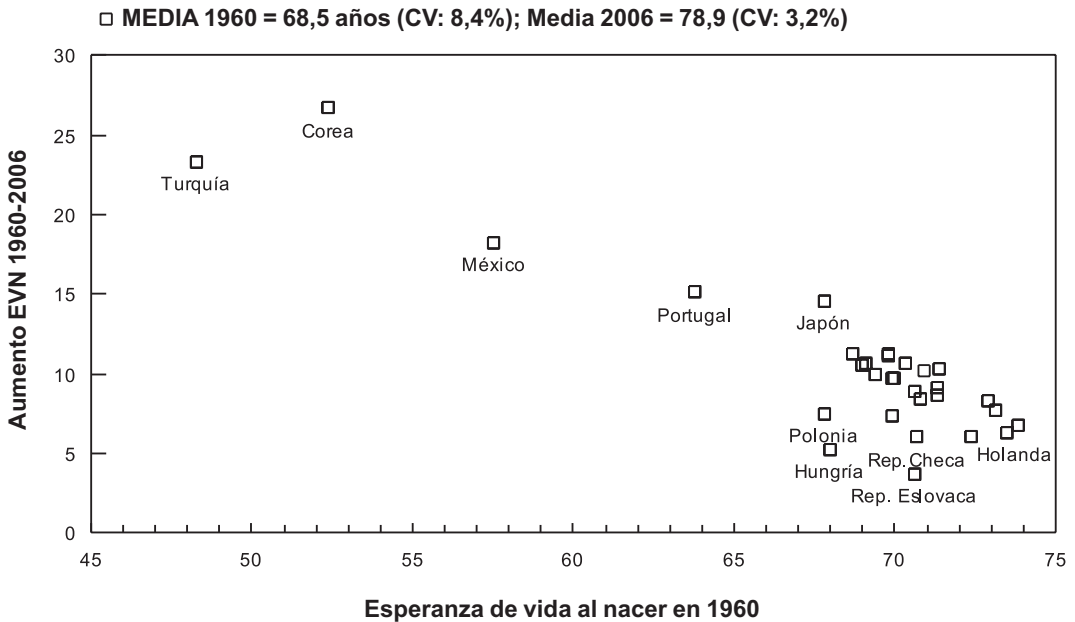
En cambio, la variable discriminante más significativa en materia de salud pública es la de acceso a agua potable filtrada y clorada (*improved sources of drinking water*, en la definición OPS)<sup>31</sup> y en esta materia destaca muy especialmente el segundo conglomerado, cuya población rural se encuentra en un estadio muy avanzado de acceso, con Uruguay y Costa Rica liderando el proceso (seguidas de Guatemala en los últimos años), con cifras que superan el 90%, y algo menos adelante, aunque también destacado, en el acceso a servicios sanitarios modernos (*improved sanitation facilities*, en la terminología OPS).

En lo que se refiere a los resultados de los sistemas sanitarios del hemisferio, en el Anexo de gráficos se han dibujado once figuras (A.7-A.17) que relacionan la esperanza de vida al nacer con el nivel de desarrollo —medido, a su vez, por el PIB *per capita* (A.7) y por la RNB *per capita* (A.9, A.11, A.15, A.16 y A.17)— y con el gasto en salud *per capita*, diferenciando a su vez, entre el gasto total (A.8, A.10, A.14 y A.15), el gasto público (A.12, A.13 y A.16) y el gasto privado en salud (A.17). Además, en la gráfica A.18, se dibuja la fuerte correlación (aunque no determinante) entre RNB y gasto en salud. Finalmente, siete de esas figuras analizan estas relaciones con los países agrupados en los cuatro conglomerados de bienestar de MF.

Las figuras A.7 y A.8 del Anexo relacionan la esperanza de vida al nacer (EVN) con el desarrollo económico y con el gasto sanitario total a escala del conjunto de la OCDE. México es el único país latinoamericano que figura en estos gráficos, por pertenecer de pleno derecho a la OCDE, y en ellos se observa que la relación logarítmica entre desarrollo y EVN y entre gasto sanitario total y EVN deja a este país por encima de las dos rectas de regresión. Esto sucede también con todos los países mediterráneos de la OCDE, menos Turquía: obsérvese que, como ocurriría con la educación, el sistema sanitario nacional más ineficiente en términos comparativos dentro de la OCDE es el de EE UU, lo que con toda certeza se relaciona con el régimen netamente privatista

<sup>31</sup> Según Cutler y Miller (2005), los Estados Unidos de comienzos del siglo xx deben a esta medida «la mitad de la reducción total de la mortalidad en las principales ciudades, tres cuartas partes de la reducción de la mortalidad infantil y casi dos tercios de la mortalidad en edades tempranas. *Grosso modo*, la tasa social de retorno de estas tecnologías de salud pública fue superior a 23/1».

GRÁFICO 9. OCDE: Convergencia de la esperanza de vida al nacer



Fuente: Health Data 2008: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/36/38979632.xls>.

del sistema de salud norteamericano. En cualquier caso, es preciso considerar el rápido proceso de convergencia experimentado por los países de la OCDE durante el último medio siglo, como se observa en el gráfico 9, con una variación de 18,2 años en la EVN de México entre 1960 y 2006.

En el resto de los gráficos se analizan estas mismas relaciones para el conjunto de países latinoamericanos. En este caso, todas las regresiones empleadas son lineales porque la relación logarítmica apenas mejora los ajustes. El gráfico A.18 del Anexo muestra la fuerte relación entre RNB y gasto total en salud para el conjunto del hemisferio, que se refleja en una buena correlación entre RNB y EVN en el gráfico A.11 del Anexo. Lo más significativo de este análisis aparece en las gráficas A.12 y A.13, ya que el mejor ajuste se produce cuando se regresa la EVN con el gasto público en salud *per capita* a tipo de cambio PPA ( $R^2 = 0,56$ ), aunque la regresión se ve deteriorada por el caso de Argentina, en donde el elevado gasto público soporta el lastre de la gestión corporativista de las «obras sociales», administradas por los sindicatos

peronistas, porque «eficiencia técnica y corporativismo burocrático se presentan empíricamente como antitéticos» (Ortún, 2006: 30).

Lógicamente, la regresión es bastante parecida (aunque menos precisa) cuando la variable independiente es el gasto total en salud (gráfico A.14, que, sin embargo, mejora algo la regresión con respecto al gráfico A.10, porque excluye a Bolivia). Se comprueba también en ambos casos que los regímenes uno y tres se sitúan ligeramente por debajo de la recta de regresión (porque gravitan más sobre el gasto privado), mientras que el segundo se sitúa por encima de ella y el cuarto cae netamente fuera de la correlación, debido al caso excepcional de Bolivia, en donde —para desgracia de esa nación— dos siglos después de la independencia, parece seguir existiendo una república de indios y otra de criollos.

Finalmente, los gráficos A.15-A.18 relacionan simultáneamente la esperanza de vida con el gasto en salud y con la renta *per capita* para los cuatro conglomerados o regímenes de bienestar de la región. Observándolos podría pensarse que existe una cierta ley de rendimientos decrecientes (o de costes marginales crecientes) respecto al gasto en sanidad, por cuanto, si bien es cierto que la relación entre EVN y RNB resulta prácticamente lineal, a medida que aumenta el gasto en salud (total, privado y público, pero especialmente este último) las mejoras de la EVN resultan menores. Pero la relación es espuria: en primer lugar, por la deformidad del cuarto conglomerado y por el hecho de que el primero combina dos países con indicadores de eficiencia del gasto radicalmente contrapuestos (con Argentina en el polo ineficiente —especialmente en lo que se refiere al gasto público cedido a las «obras sociales» corporativistas<sup>32</sup>— y Chile en el lado opuesto de los gráficos A.12 y A.14). En todo caso, resulta notoria la mayor inclinación de las rectas de gasto que las de renta nacional. Finalmente, el gráfico 10 sintetiza la investigación sobre la eficiencia relativa de los sistemas nacionales de salud realizada por Evans *et al.* (2001) a partir de los datos del *World Health Report 2000* de la OMS. Destaca aquí también la ineficiencia relativa de EE UU que, con un gasto en salud *per capita* en 2006 (OPS) equivalente al 13,1% del PIB (7,2% público y 5,9% privado), alcanza resultados equivalentes a los de Brasil, con un gasto total del 7% (3,4% público y 3,6% privado) y a los de Argentina con 8,5% (4,5%/3,8%), pero inferiores a los de Venezuela, México, Chile, Colombia, Uruguay, Paraguay u otros países centroamericanos.

---

<sup>32</sup> Véase una descripción en: [http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas\\_dhtml?pagina=614](http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas_dhtml?pagina=614).

GRÁFICO 10. *Distribución global de la eficiencia de los sistemas de salud (reflejada en los indicadores de salud de la población)*



## II. FAMILIARISMO, TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y DESARROLLO HUMANO

En lo que se refiere al grado de familiarismo (FAM), los cuatro regímenes presentan indicadores ordenados de manera creciente para aquellos que señalan la pervivencia de estructuras tradicionales (como el trabajo infantil o la supervivencia de la familia extensa, aunque la ordenación de este último indicador se rompe en la segunda pareja de regímenes) y en orden decreciente para los que señalan la transición demográfica y de las estructuras familiares, como el envejecimiento o el aumento de peso de la familia nuclear biparental con sustentador principal y con cónyuge sin trabajo remunerado (cuadro 15)<sup>33</sup>.

Y lo mismo cabe afirmar de los resultados de desarrollo humano (RDH) que aparecen en el cuadro 16, a los que habría que añadir el de esperanza media de escolariza-

<sup>33</sup> Este último indicador se situaba en 2002 para el conjunto del área y para el segundo conglomerado en una posición similar a la de los países mediterráneos de la UE-15 ese mismo año (45%), elevándose algo en el primer conglomerado (aunque sin alcanzar el nivel de España, cuya cifra se situaba en 60%), y cayendo paulatinamente en el 3º y 4º (Véase Karamessini, 2008).

CUADRO 15. *Índices de transición demográfica: (año 2006)*

	Rég. 1	Rég. 2	Rég. 3	Rég. 4	Total
Tasa bruta de natalidad (‰)	16,4	18,9	23,8	27,8	22,5
Coeficiente de variación (%)	7	9	18	1	21
Tasa bruta de mortalidad (‰)	6,5	5,8	5,7	5,8	5,8
Coeficiente de variación (%)	18	31	9	20	21
Tasa crecimiento anual población (%)	1,0	1,3	1,6	2,1	1,6
Coeficiente de variación (%)	0	27	20	9	28
Tasa fecundidad total (hijos/mujer)	2,2	2,3	2,8	3,4	2,7
Coeficiente de variación (%)	7	8	20	7	21
Tasa población urbana (%)	89,1	77,4	68,3	57,6	70,7
Coeficiente de variación (%)	1	13	19	11	20
Tasa de dependencia (%)	52,9	54,9	63,3	72,1	61,8
Coeficiente de variación (%)	8	6	17	2	16

Fuente: OPS (2006), *Atlas de Indicadores Básicos de Salud de América*.

ción. La media ponderada para la población mayor de quince años en toda la región es de 10,6 años (y la media simple, de 9,2, según el cuadro 13). Sin embargo, las estimaciones de UNESCO indican que se está produciendo una fuerte recuperación, ya que la esperanza de escolarización de los niños a los cinco años en 2003-2004, incluyendo tanto educación a tiempo completo como a tiempo parcial, ya se situaba en 17,5 años en Argentina, 16,7 en Brasil, 16,6 en Uruguay, 15, en Chile, 14,5 en Perú y 13,6 en Paraguay (frente a una media de 17,4 en el conjunto de la OCDE)<sup>34</sup>.

La gradación de los indicadores de transición demográfica y de desarrollo humano recogidos en los cuadros 15 y 16 constituye la mejor ilustración acerca de que los cuatro conglomerados se distinguen básicamente por incluir países que atraviesan distintos estadios de desarrollo y fases de transición demográfica, ya que, mientras los conglomerados 3 y 4 se encuentran todavía en etapas relativamente tempranas de la primera transición —con elevadas tasas de natalidad y mortalidad maternal e infantil—, el primero y el segundo se encuentran ya avanzando hacia la segunda.

Si no fuera por lo ya observado en el cuadro 14, a propósito del acceso a agua potable filtrada y clorada y a los servicios sanitarios, sorprendería enormemente la elevada tasa bruta de mortalidad del primer régimen, debido a que la tasa argenti-

<sup>34</sup> Véase: [http://www.uis.unesco.org/template/publications/wei2006/Chap4\\_Tables.xls](http://www.uis.unesco.org/template/publications/wei2006/Chap4_Tables.xls), cuadro 4.b.

CUADRO 16. Resultados de desarrollo humano en salud (año 2006)

	Rég. 1	Rég. 2	Rég. 3	Rég. 4	Total
Mortalidad maternal por 100.000 hh.	28,7	41,3	105,6	149,9	94,3
Coeficiente variación (%)	40	57	45	38	62
Tasa de Mortalidad infantil (‰)	11,4	16,0	25,1	34,6	23,2
Coeficiente variación (%)	26	31	23	36	46
Muertes comunicables por 100.000 hh.	49,5	49,8	103,3	82,2	77,8
Coeficiente variación (%)	24	33	50	75	65
Índice DMFT de caries dental	1,7	2,7	3,0	3,8	3,0
Coeficiente variación (%)	100	20	41	17	40
Incidencia de tuberculosis BK por 100.000 hh.	10,2	16,5	27,8	35,6	24,4
Coeficiente variación (%)	22	46	62	55	70

Fuente: OPS (2006), *Atlas de Indicadores Básicos de Salud de América*.

na (7,7%, frente a 5,3% en Chile) es una de las más elevadas de la región (similar a la de Bolivia). Todo ello determina que este indicador vuelva a romper la gradación de las cifras por regímenes<sup>35</sup>. En cambio, no es fácil encontrar explicación para el hecho de que la tasa uruguaya (9%), sea la más elevada de Latinoamérica. Por el contrario, los análisis gráficos sobre la convergencia global de las tasas de fecundidad y sobre la relación negativa entre esa tasa y la de actividad femenina entre 20 y 39 años (gráficos A.19 y A. 20 del Anexo) indican claramente que los países del cuarto conglomerado —y también Guatemala— se separan abiertamente de la tendencia general, debido al grado de retraso en sus procesos de transición demográfica.

### III. TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y OFERTA GLOBAL ILIMITADA DE MANO DE OBRA

Ya quedó dicho que algunos de los indicadores utilizados por Martínez Franzoni para medir el grado de familiarismo (como las tasas de fecundidad o dependencia) son en realidad indicadores de desarrollo económico y de transición demográfica, si bien es cierto que el largo proceso de aprendizaje de políticas públicas a escala internacional ha puesto a disposición de los gobiernos instrumentos para acelerar el proceso de

<sup>35</sup> En 2006 las tasas más bajas de la región se dan en Costa Rica (4 ‰), México (4,5 ‰), Nicaragua (4,8 ‰) y Paraguay (4,9 ‰). No se trata de cifras excepcionales de ese año, sino que resultan en todos los casos consistentes con las de 2004 y 2005.

convergencia, siempre y cuando se utilicen con mayor énfasis las medidas que producen avances asimétricos respecto a la senda transitada históricamente por los países pioneros. Algunas de estas asimetrías aparecen con especial claridad al comparar indicadores agrupados por aglomerados, ya que hoy resulta plenamente factible acelerar la transición demográfica provocando rápidas caídas de la mortalidad mediante la aplicación de medidas universalistas de salud pública con muy baja relación coste/eficiencia. Sin embargo, como la reducción de la fecundidad es consecuencia del cambio de preferencias —en detrimento de la cantidad y en favor de la calidad de los hijos (Galor y Moav, 2002)— el proceso implica la aparición de desfases entre el ritmo de crecimiento de la población —especialmente en las fases tempranas de la transición, como se observa en el cuadro 16— y el de crecimiento económico y de la demanda de fuerza de trabajo, agravando la situación que ya apareciera en los orígenes de la Revolución industrial, como quedó reflejado en la teoría de la población desarrollada por Malthus y la economía política clásica. Arthur W. Lewis (1954) fue el primero en propugnar la aplicación del modelo clásico al contexto de desarrollo actual<sup>36</sup>, con tendencia a disponer de oferta ilimitada de mano de obra y con la consiguiente propensión al mantenimiento de los salarios reales en niveles próximos al nivel de subsistencia, como ocurrió en Inglaterra hasta 1850.

No obstante, los factores demográficos no son los únicos determinantes de este proceso. La acción colectiva hizo posible que Inglaterra realizara su *turning point* de los salarios reales precisamente ese año —cuando todavía existía oferta ilimitada, como Karl Marx se encargó de demostrar—, a partir del cual el crecimiento de la productividad permitió un crecimiento, modesto pero persistente, prácticamente continuado hasta comienzos del siglo XXI<sup>37</sup>. Otros países europeos se unieron pronto a esa dinámica, derivada de la acción colectiva y/o de la regulación de los mercados de trabajo, que tuvo su reflejo en la Norteamérica del *New Deal* y se prolongó durante la llamada edad de oro fordista de la segunda postguerra. En Norteamérica, el proceso quedó interrumpido en 1975, ya que desde entonces los costes-hora del trabajo industrial de producción dejaron de crecer en términos reales: ese año el coste era de 6,36\$, mientras que en 2000 alcanzó los 19,86\$, habiéndose multiplicado por 3,1, algo por debajo del índice de precios al consumo (CPI), que se multiplicó por 3,2 entre esas mismas fechas<sup>38</sup>. El gráfico 11 muestra que durante todo ese período el nivel de

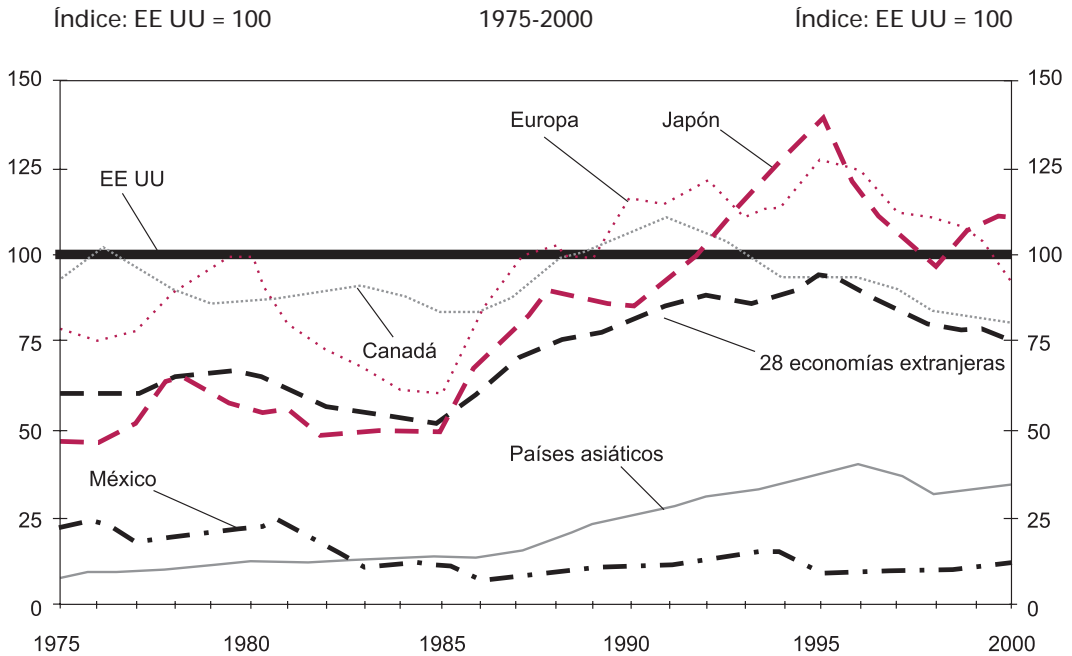
<sup>36</sup> Para una evaluación de la propuesta y su aplicabilidad a la situación actual, véase Ranis (2004).

<sup>37</sup> En Espina (2007a, gráfico 5) comparo el crecimiento de los salarios reales ingleses entre 1850 y 2005 a una tasa prácticamente uniforme del 1,5%, con los salarios españoles, que experimentaron una larga etapa de estancamiento, seguida de un breve etapa de crecimiento explosivo al término de la dictadura franquista, para entrar finalmente en una fase de crecimientos muy moderados.

<sup>38</sup> Cifras de salarios: Sparks *et al.*, tabla 1. Precios: <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/cpi/cpiiai.txt>.



GRÁFICO 11. *Índices de coste laboral por hora (hourly compensation costs) de los trabajadores de producción en las manufacturas (\$)*



Fuente: Reproducido de Sparks *et al.*, 2002, gráfico 4.

los salarios-hora en EE UU ha venido funcionando como la línea de *benchmarking* del mercado de trabajo global —una vez convertidos los salarios nacionales en dólares corrientes—, ya que la liberalización del comercio de productos ha tendido a establecer el precio único también en el mercado de factores, como predijo Ohlin. Además, la conclusión de la Ronda Uruguay y la globalización sin reglas de los intercambios comerciales ha llevado a la práctica la generalización del modelo de Lewis, como habían previsto Turner y Jackson (1970). Sin embargo, el gráfico 11 pone de manifiesto también que, mientras los países de la OCDE (ampliamente mayoritarios entre los 28 países extranjeros considerados por el BLS), han visto situado su techo salarial en el nivel de EE UU, México —muy por debajo— y los países asiáticos de industrialización reciente —algo por encima— han venido fluctuando en torno a un nivel equivalente a la cuarta parte del de EE UU.

Para el período más reciente las series del BLS de EE UU se refieren a los «ingresos-hora medios del trabajador de producción en el sector privado industrial», que en el año 2000 se situaban en 14\$ y ascendieron a 17,9\$ en el primer semestre de 2008, multiplicándose por 1,28 mientras el CPI lo hacía por 1,25, lo que significa un crecimiento total de los ingresos reales por hora de un 2,5% durante los últimos ocho años<sup>39</sup>. Lo ocurrido entre 1996 y 2006 según esta fuente de comparaciones se sintetiza en el cuadro 17 —que incluye también a Argentina y Brasil—, complementados con las comparaciones entre los salarios mexicanos y norteamericanos que figuran en los gráficos A.24 y A.25 del Anexo.

Por su parte, los gráficos A.26 y A.27 del Anexo sintetizan la evolución salarial costarricense entre 1976 y 2006. Un caso particular es el de Uruguay, en donde los salarios reales alcanzaron su máximo histórico en 1971 (con un índice 218 respecto a la base cien, situada en diciembre de 2002). La dictadura cívico militar de Bordaberry, de carácter abiertamente oligárquico (junio de 1973), y la subsiguiente dictadura militar (junio 1976-marzo 1985), establecida tras rechazar los militares la pretensión de Bordaberry de fundar un régimen corporativista, se fijó como objetivo reducir los salarios, proscribiendo la Convención Nacional de Trabajadores (CNT). Al término de la misma los salarios reales habían perdido más de la mitad de su poder adquisitivo, hasta situar el índice de 1985 en 97,6, que la democracia trató de combatir con fuertes elevaciones del salario mínimo. En la segunda mitad de los años ochenta y durante los noventa los salarios reales medios llegaron a aumentar hasta un índice 126 en la segunda mitad del decenio, para caer de nuevo por debajo de cien en 2003-2005 (gráfico 12). No se ha podido acceder a otras bases de datos de salarios que permitan realizar comparaciones internacionales significativas<sup>40</sup>. No obstante, el gráfico 13 recoge los índices consruídos por CEPAL, que reflejan grandes disparidades entre países en la evolución regional.

---

<sup>39</sup> Serie CES0500000008: *Total Private Industry.—Average Hourly Earnings of Production Workers*, disponible en: <http://data.bls.gov/PDO/servlet/SurveyOutputServlet>. La serie se remonta hasta 1964, en que el ingreso era de 2,5\$ hora. En el conjunto del período 1964-2008 la cifra se multiplicó por 7,06 mientras el CPI lo hacía por 6,92, con un crecimiento real del 2,1% en 44 años. En cambio, entre 1964 y 1973 el crecimiento había sido de 14,2%.

<sup>40</sup> Ya que las series de índices de salarios reales de CEPAL, publicadas en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2000-2001* (base: 1995 = 100), y en la misma publicación correspondiente a 2006-2007 (base: 2000 = 100), no proporcionan referencias para la comparación entre países, sino sólo de las tasas anuales de crecimiento (cuya relevancia comparativa depende de la posición relativa en el año de partida). Ninguna de estas bases se remonta a antes de 1980, año en que buena parte de las operaciones de «nivelación» salarial dictatorial estaban prácticamente realizadas en algunos de los países de la región, como sucede en el caso de Uruguay, que acabamos de examinar.

CUADRO 17. *Índices de costes laborales en las manufacturas*

A. Coste bruto por hora de trabajo y cotizaciones e impuestos sobre el trabajo (dólares corrientes y % del coste laboral)						
	Coste bruto por hora de trabajo (\$)			Cotizaciones a la SS en % del coste		
	1996-2000	2001-2005	2006	1996-2000	2001-2005	2006
Países nórdicos (4)	19,0	30,3	38,5	18,9	20,6	21,1
Eurozona 2001 (12)	23,2	28,4	35,0	25,2	24,9	25,0
EE UU	23,3	28,0	29,6	20,4	21,5	21,2
Japón	23,3	24,0	24,4	15,9	17,4	17,8
OCDE (25)	16,9	20,3	25,0	18,1	19,0	19,2
España	14,1	17,1	22,1	25,0	25,6	25,6
Países asiáticos (4)*	8,6	10,2	13,1	19,3	17,1	14,7
Ex COMECON (3)**	3,0	5,3	7,5	30,0	28,2	27,7
LATINOAMÉRICA						
Argentina	7,7	4,9	6,6	18,4	17,2	17,4
Brasil	5,9	3,7	5,9	33,3	32,5	32,7
México	2,5	3,4	3,7	11,7	11,2	10,8

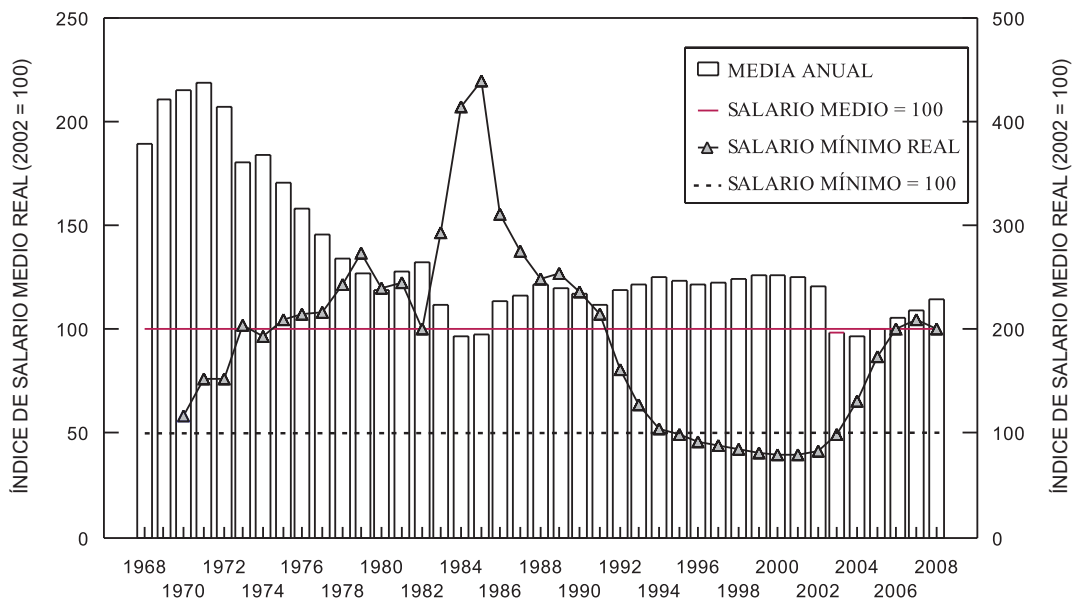
B. Índices del coste bruto en \$ corrientes por hora de trabajo respecto al año 2000 y respecto a EE UU						
	Índices: año 2000 = 100			Índices: coste EE UU = 100		
	1996-2000	2001-2005	2006	1996-2000	2001-2005	2006
Países nórdicos (4)	85	136	172	103	108	130
Eurozona 2001 (12)	108	132	163	100	101	118
EE UU	94	114	120	100	100	100
Japón	92	94	96	100	86	82
OCDE (25)	99	119	147	73	72	85
España	113	137	177	61	61	74
Países asiáticos (4)*	94	112	143	37	37	44
Ex COMECON (3)**	95	168	235	14	19	25
LATINOAMÉRICA						
Argentina	96	61	82	33	18	22
Brasil	136	87	137	25	13	20
México	87	117	129	11	12	13

\* Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán; \*\* República Checa, Hungría y Eslovaquia.

Fuente: BLS, «International Comparisons of Hourly Compensation Costs in Manufacturing, 1975-2006. All Employees Supplementary Tables». 25 de enero de 2008, disponible en: <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/ForeignLabor/ichccaesupall.txt>.

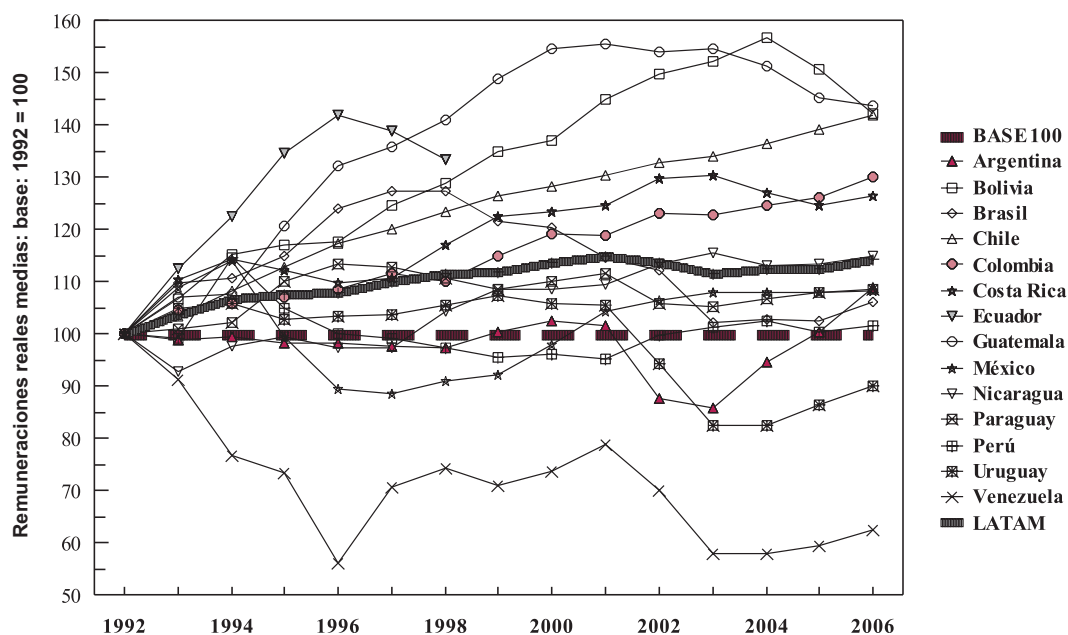
GRÁFICO 12. URUGUAY: Índices de salarios reales (medio y mínimo)

EN MEDIA ANUAL. BASE: DICIEMBRE 2002 = 100



Fuente: Uruguay: INE-IMS: <http://www.ine.gub.uy/preciosysalarios/ims.asp?Indicador=ims#minimo> Elaboración propia convirtiendo a base 2002 = 100 las series históricas con base en 1995.

GRÁFICO 13. Remuneraciones reales medias 1992-2006



Frank Levy y Peter Temin (2007) imputan al desmantelamiento de los derechos de los trabajadores norteamericanos —y a la política de erosión sistemática del conjunto de instituciones y derechos heredados del *New Deal*, llevada a cabo por las administraciones republicanas—, la responsabilidad de que durante los últimos veinticinco años los asalariados de EE UU perdieran aproximadamente una tercera parte del poder adquisitivo relativo de sus salarios (por relación al que les habría correspondido para mantener su participación en el crecimiento de la productividad), mientras el percentil superior de la distribución de ingresos experimentaba una evolución contrapuesta (mejorando en un tercio su posición relativa).

Del examen de los datos que presentamos aquí —y del conjunto de análisis disponibles acerca de las causas de la elevación de la desigualdad de ingresos y retribuciones en EE UU—<sup>41</sup> puede inferirse que tal dinámica ha producido un efecto de contagio con enorme *vis expansiva*, cuyas consecuencias se perciben también —aunque sin ninguna clase de determinismo— en Latinoamérica: primero a través de las políticas de represión de las instituciones de acción colectiva y, más tarde, a través del consenso de Washington. Se trata de una política de globalización productiva basada en la búsqueda de la mano de obra más barata posible (derivada del juego de oferta ilimitada de mano de obra a escala global, sin el más mínimo mecanismo compensatorio, una vez achatarrados los derechos laborales). Hay que tener en cuenta que en América Latina el umbral de crecimiento para que la tasa de desempleo urbano permanezca estable se sitúa por encima del 4% (CEPAL, 2000-2001, gráfico III.7: 73). Hacer depender ese crecimiento de las exportaciones intensivas en trabajo retroalimenta la espiral de bajos salarios y escasa demanda interna.

Importa señalar que en este proceso EE UU no ha sido el seguidor de una tendencia exógena, sino el productor de la misma. En efecto, descontando de los índices de costes salariales el crecimiento de la productividad, el BLS construye también los índices de evolución de los costes laborales unitarios (CLU), cuya síntesis se refleja en el gráfico A.21 del Anexo, en el que las fluctuaciones se ven muy afectadas, obviamente, por la cotización de mercado del dólar (ya que a escala macroeconómica los CLU de la eurozona, medidos en euros, no han dejado de crecer desde 1992, a una tasa media de 1,4%, hasta alcanzar el nivel 122,6 en 2007).

---

<sup>41</sup> Concentrada especialmente durante el período de hegemonía conservadora (1980-1993), en que las ratios s90/10 y s90/50 avanzaron rápidamente, mientras que la ratio s50/10 masculina creció sólo hasta 1986 (y la femenina hasta 1988). Véase la síntesis de todos estos estudios realizada por Gordon y Dew-Becker (2008), y especialmente los gráficos 1 y 2, en que se dibujan aquellas tendencias y la comparación entre las prácticas de acción colectiva en Europa y EE UU a la hora de explicar la desigualdad.

El gráfico muestra que durante el período de rápido avance hacia la globalización económica, productiva y financiera (a partir de 1992), los CLU norteamericanos han venido funcionando como ancla de competitividad a medio plazo para el resto de las áreas (una vez descontado el tipo de cambio). En el gráfico puede observarse que los CLU de la zona europea (en los que se incluyen también los datos de Noruega) son los más elevados del grupo en 2006, ya que la elevada cotización del euro hace que el índice del último trienio supere el nivel 100 de 1992. Corrigiendo los costes-hora de trabajo con los respectivos IPC llegamos a los índices de costes salariales reales, cuyos avances más significativos se producen en el sudeste asiático (con Corea muy por encima del resto, hasta el punto de que su evolución debe medirse en el eje derecho), que es precisamente donde se registran mayores aumentos de productividad, y el menor avance es el de España, por razón opuesta, como demuestra el gráfico A.22 del Anexo. En el gráfico 13 se observa que, con las excepciones de Venezuela, Argentina y Uruguay, los países de América Latina se mueven entre la línea de estabilidad y la de los países asiáticos, aunque el promedio alcanza en 2006 el índice 114, algo por debajo de la Unión Europea (el caso de Costa Rica muestra una evolución temporal parecida a la europea, y se estudia con especial detalle en los gráficos A.26 y A.27 del Anexo).

Sin embargo, comparando los gráficos A.22 y A.23 —en que se recoge la evolución de la productividad por hora de las manufacturas, con datos del BLS—, lo más destacable de lo ocurrido durante esos quince años es que, en general, sólo una mínima parte de los crecimientos de la productividad se ha transmitido a los salarios reales: en EE UU la productividad creció un 93,2% y los costes-hora reales un 22,5% (con una brecha de casi 70 puntos); en la UE las cifras fueron 59% y 20% (con una brecha de 39). En Corea, Taiwán y Japón las brechas fueron, respectivamente, 112, 80 y 52. Finalmente, en España, con cifras de 26,6% y -1%, la brecha de 28 resulta ser la menor de todo el grupo. Este es el problema al que se referían Frank Levy y Peter Temin, imputándolo a la desregulación general y al desmantelamiento de las instituciones *pro-labor* en EE UU, que se ha comportado a todos los efectos como el país líder y diseñador de este proceso.

El cuadro 17, sección B, mostraba también que la evolución salarial norteamericana ha resultado ser un punto de referencia especialmente firme para los tres países latinoamericanos incluidos en las series del BLS. En los gráficos A.24 y A.25 del Anexo, se presta una atención particular al caso de México, considerando los efectos de convertir los costes con el tipo de cambio corriente y con el tipo de cambio de paridad de poder de compra (PPA) del peso mexicano con el dólar. En el gráfico A.24 se comparan los costes laborales por hora en el conjunto de las manufacturas y en el A.25, sólo los de la industria maquiladora mexicana (cuya productividad ha mantenido

una estrecha relación con la del vecino del norte, como parece lógico, perteneciendo sus empresas generalmente a los mismo grupos corporativos) con los de las manufacturas de EE UU. Puede observarse la notable estabilidad de la relación entre estos últimos y los mexicanos, reflejada en un divisor que viene fluctuando desde 1983 en torno a seis para la industria maquiladora y en torno a cinco para el conjunto de las manufacturas (esto último, desde 1996). Todo ello implica que en el contexto actual de desregulación laboral absoluta a escala global los simples tratados de libre comercio contribuyen a la diseminación de la maquinaria de producción de desigualdad que viene impulsándose desde EE UU.

Que la globalización comercial y financiera sin reglas no iba a producir ventajas para todos resultaba ya evidente antes de la conclusión de la Ronda Uruguay y de la creación de la OMC. En un artículo publicado en *El País* poco antes de la firma del acta en Marrakech<sup>42</sup> me referí al desacierto de los negociadores norteamericanos al plantear la relación entre libre comercio y derechos laborales en términos de *dumping* social, lo que fue interpretado inmediatamente —y con toda razón— por los países en vías de desarrollo —liderados por Brasil en aquel momento— como una reserva de herramientas proteccionistas por parte de los países de la OCDE.

El entonces Secretario de Trabajo, Robert Reich se dio cuenta enseguida del error y trató de corregirlo<sup>43</sup>, pero ya era demasiado tarde para introducir nuevas propuestas y el Acta de Marrakech quedó coja porque no existe en ella la más mínima referencia a la relación entre los beneficios del libre comercio y el respeto al catálogo mínimo de derechos humanos, sociales o laborales fundamentales. Este catálogo no es otro que el acervo de libertades y derechos laborales establecido por los convenios fundamentales de la OIT, que, por su carácter generativo de otros derechos, constituyen, la única garantía efectiva de que, a medida que crece la riqueza de los países, se produce también una distribución más equitativa de la renta en su interior, mediante la fijación de estándares retributivos a través de la negociación de la renta. Sin ellos, la globalización comercial podría llegar a ser enormemente destructiva. Esto lo entendió perfectamente Robert Reich, y así lo manifestó en su intento fallido de 1994.

La Conferencia de la OIT del verano de ese mismo año definió tal acervo todavía con mayor precisión, al afirmar: «los derechos fundamentales de los trabajadores que es necesario hacer respetar en el comercio internacional son los relativos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, la abolición del trabajo forzoso, la no-discrimi-

---

<sup>42</sup> «El GATT: desarrollo económico y derechos sociales», 7-4-1994.

<sup>43</sup> Robert Reich, «Abrir mercados a la democracia», *El País. Negocios*, 1-5-1994, pp. 26-27.

nación en el empleo, y la erradicación del trabajo infantil. Estos derechos se encuentran regulados por los siguientes convenios:

- Convenio núm. 87. Libertad sindical, 1948
- Convenio núm. 98. Negociación colectiva, 1949
- Convenio núm. 100. Igualdad de remuneración, 1951
- Convenio núm. 111. Discriminación en empleo y ocupación, 1958
- Convenio núm. 138. Edad mínima, 1973
- Convenio núm. 29. Trabajo forzoso, 1930
- Convenio núm. 105. Abolición del trabajo forzoso, 1957»<sup>44</sup>.

Esto es, la globalización sin derechos laborales mínimos —liderada por EE UU durante el último decenio— ha impedido que el mercado global produzca ventajas para todos y ha hecho que funcione *de facto* como una máquina de producción de desigualdades y desventajas para todos (o, más bien, para casi todos, excepción hecha del último percentil de perceptores de rentas en Norteamérica, al que se refieren Frank Levy y Peter Temin, aunque el fenómeno tiene profundas implicaciones para otros muchos países). Porque la erosión de los estándares sociales y laborales y la desaparición de la negociación colectiva en muchos países anglosajones (que es para Levy y Temin la causa del aumento de la desigualdad) se debe sobre todo a que sus trabajadores se ven obligados a competir con una mano atada a la espalda, sin poder hacer uso de sus propios derechos porque los trabajadores de algunos países beneficiarios de las preferencias generalizadas no garantizan tales derechos fundamentales, con lo que se corrompe todo el sistema<sup>45</sup>.

La crisis actual es el momento para implantar reglas claras, justas e imparciales que permitan al comercio global producir ventajas para todos, impidiendo el juego competitivo desleal y las carreras hacia el fondo, pero haciendo descansar sobre la acción colectiva de los trabajadores de cada país (transfiriéndoles poder, a través de la garantía de sus derechos) la vigilancia sobre los eventuales excesos de sus empresas. Y como esto se exige a todos los participantes, no producirá ventaja competitiva para ninguno (salvo, quizás, para aquellos países en que los trabajadores no sean capaces de entender que sus salarios deben avanzar *pari pasu* con su productividad, pero cuando esto suceda aumentará el desempleo, que servirá de aprendizaje institucional, como ocurrió en España entre 1988 y 1993). Probablemente el resultado

---

<sup>44</sup> Véase: [http://training.itcilo.it/actrav\\_cdrom2/es/osh/ilolim/26main.htm](http://training.itcilo.it/actrav_cdrom2/es/osh/ilolim/26main.htm).

<sup>45</sup> Robert Reich denomina *Supercapitalismo* a este régimen, que amenaza ya con corromper el propio sistema democrático. Impedirlo constituye «el único orden del día constructivo para el cambio», lo que sólo ocurrirá si se produce finalmente el cambio de orientación en la Presidencia de EE UU.



será que el nivel de beneficios de los gerentes y de los perceptores de otras rentas descenderá algo (tanto en América como en el resto del mundo), lo que permitirá corregir la evolución escandalosa de las rentas del último percentil de contribuyentes que observan Levy y Temin<sup>46</sup>.

Ahora, como en 1994, la razón para avanzar en esta dirección es doble: se trata, en primer lugar, de hacer compatible el comercio mundial, el estado social de derecho y los fundamentos del Estado del bienestar, ya que la eventual reaparición de las prácticas de explotación laboral de la primera revolución industrial —impropias de nuestro tiempo— puede llegar a convertir en inviables a millones de empresas respetuosas con los sistemas laborales de los países que han ratificado los convenios básicos de la OIT (entre ellos Brasil, que, sin embargo, se opuso a la pretensión norteamericana en 1994, con toda razón, por unilateral). No hacerlo implica afrontar una amenaza creciente de retorno a los regímenes proteccionistas, como ya ocurriera en los años treinta, dando al traste con el primer ensayo general de globalización (O'Rourke y Williamson, 2006).

El caso palmario de globalización comercial sin reglas laborales mínimas se registró el 11 de diciembre de 2001 cuando China se convirtió en el 143º miembro de la OMC. La opinión generalizada entre los dirigentes corporativos y los políticos de la Administración republicana<sup>47</sup> era que los perjudicados iban a ser los países asiáticos y latinoamericanos —a los que todavía se les iba a exigir más disciplina competitiva— y los beneficiarios los grandes países occidentales, que encontrarían en China a un productor de bajo coste y a un consumidor ávido de nuevas tecnologías y manufacturas de elevado valor añadido. Sólo ocho años más tarde, China se convertirá en 2009 en el «taller del mundo», produciendo el 17% de las manufacturas globales, a base de practicar el *dumping social*<sup>48</sup>. La crisis actual demuestra que los perdedores en las carreras competitivas hacia el fondo son todos (excepto el último percentil de los perceptores globales de rentas). Es hora de adoptar reglas más equitativas que produzcan ventajas para todos.

---

<sup>46</sup> La consideración como «clase rica» del segmento superior de la distribución es un tema candente del debate electoral. Para Obama, son ricos quienes ganan más de 250.000\$ al año (aproximadamente, entre el 3% y el 4% superior). Para McCain, quienes superan los 5 millones (o sea, el 0,1% superior). Traducido a propuestas de reforma fiscal, la de Obama reduciría el ingreso disponible del último percentil (que ganaría más de 500.000\$) en un 10%. La de McCain aumentaría ese ingreso en un 3% (y en un 4% el del último 0,1%). Véase *Los Angeles Times*, 18-8-2008 y *The Wall Street Journal*, 2-7-2008.

<sup>47</sup> Véase «China and the WTO», *BusinessWeek*, 22-10-2001.

<sup>48</sup> Véase *Financial Times*, 11-08-2008.

#### 4. EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS, EL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN LATINOAMÉRICA

En el cuadro 18 se recoge en detalle la información preliminar sobre ingresos tributarios (incluyendo cotizaciones a la Seguridad Social) disponible para 2006, desglosándola en siete conceptos, incluyendo los datos por países elaborados por CEPAL (2007c) y estimando los promedios regional y por conglomerados y los coeficiente de variación intrarregional e intrarregímenes. En el mismo puede observarse que la presión tributaria media total de la región latinoamericana se sitúa casi veinte puntos porcentuales por debajo de la de la OCDE (36,4%). Las diferencias máximas en relación al conjunto de países más desarrollados se encuentran en las cotizaciones sociales y en la aportación de los impuestos directos (sobre la renta y sobre las ganancias del capital), lo que resulta consistente con el modelo fiscal «latino», que se ha mostrado tradicionalmente muy renuente a la introducción de los impuestos directos, y especialmente del *income-tax*. En cada uno de estos dos grandes epígrafes la diferencia que separa al promedio regional de la estructura de ingresos de la Unión Europea (15 miembros) viene a ser de casi diez puntos porcentuales, ya que en la UE sus aportaciones respectivas se sitúan en el 11,3% y el 13,7% del PIB, suponiendo entre ambas casi las dos terceras partes de los ingresos tributarios totales, mientras que en América Latina aportan algo más del 40%<sup>49</sup>.

Se reproduce en este cuadro el desorden que ya se observara en el cuadro 2 (*supra*, p. 9), con relación al escalonamiento de los cuatro regímenes en lo que se refiere a la aportación de las cotizaciones a la seguridad social, ya que el segundo conglomerado registra una aportación que prácticamente duplica a la del primero (ratificando con ello el carácter más productivista de este último), desnivel que se ve compensado por otro de signo contrario en el resto de los tributos, puesto que la presión tributaria total no muestra diferencias significativas entre los dos primeros regímenes, cae sustancialmente en el tercero y se eleva considerablemente en el cuarto. El carácter no significativo de las diferencias de nivel de presión tributaria entre los dos primeros conglomerados se manifiesta también en el hecho de que a lo largo del último decenio la ordenación se ha invertido (realizando un movimiento de tijeras y pasando desde una relación 15,3/16,9 a otra 18/17,4, para los extremos situados en 1998 y 2006), mientras que los dos últimos conglomerados han mantenido su posición relativa (12,4/15,5 y 15,5/19,9, al comienzo y al final del período). En todo caso el desorden que se observa al analizar la presión tributaria latinoamericana cuando se agrupan los países por conglomerados confirma la impresión de que esta agrupación responde básicamente a las diferencias observables en el grado de modernización y desarrollo económico, y también ratifican la observación de

---

<sup>49</sup> En general, estas comparaciones siguen el análisis de Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007), pero los datos de América Latina incorporan la profunda revisión de las cifras de presión tributaria llevada a cabo por CEPAL (2007c).

CUADRO 18. América Latina: Carga y composición de los ingresos tributarios: Año 2006 (en % del PIB)

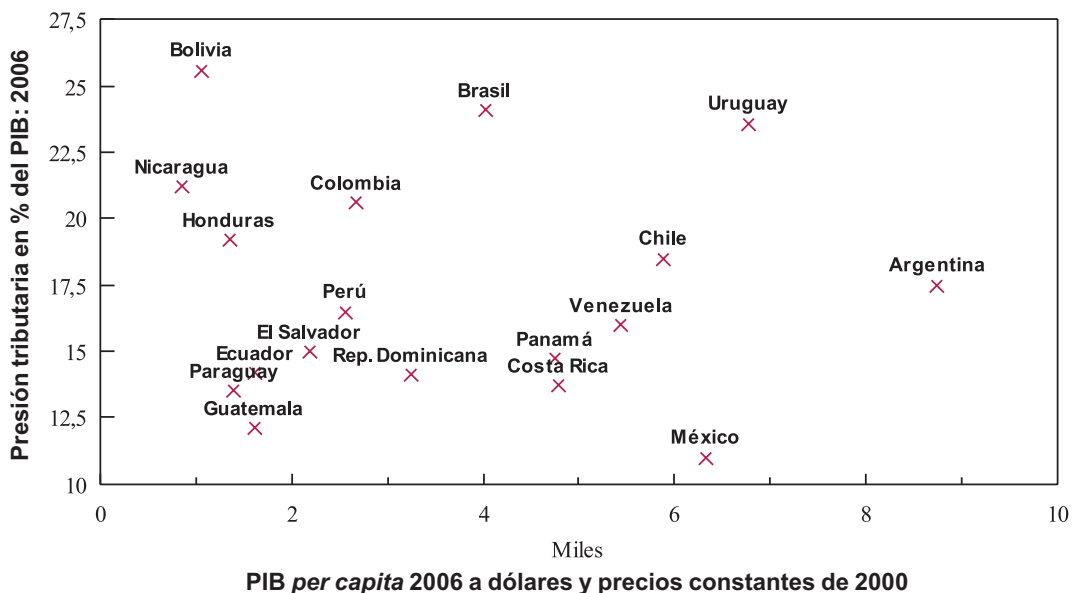
	Impuesto renta y capital	Impuestos sobre la propiedad	I. grales. s/ bienes y servicios	I. espec. s/ bienes y servicios	Impuestos s/ comercio y TT. II.	Contrib. seguridad social	Otros impuestos	Total
Régimen 1	4,4	1,1	5,5	1,8	1,6	2,6	1,1	18,0
Régimen 2	4,3	0,7	4,4	1,6	0,7	5,1	0,6	17,4
Régimen 3	4,4	0,3	6,2	1,2	1,4	1,5	0,3	15,5
Régimen 4	4,0	0,7	6,9	4,8	1,3	2,1	0,3	19,9
LATAM-18	4,3	0,6	6,1	2,2	1,2	2,8	0,5	17,3
CV en %								
Régimen 1	18,2	45,5	32,7	8,6	75,0	46,2	81,8	2,8
Régimen 2	23,0	72,9	82,3	75,4	80,2	95,1	146,4	30,9
Régimen 3	35,9	133,9	22,4	84,0	26,7	81,8	127,5	15,9
Régimen 4	34,8	157,7	11,7	57,0	28,0	51,9	152,9	21,9
LATAM-18	31,2	114,8	32,8	96,4	54,8	113,3	148,0	24,2
Argentina	3,6	1,6	3,7	1,9	2,8	3,8	0,2	17,5
Chile	5,2	0,6	7,3	1,6	0,4	1,4	2	18,5
México	4,9	0,2	4,2	0,0	0,3	1,3	0,1	11,0
Uruguay	3,1	1,6	10,7	3,0	0,1	5,0	0	23,6
Costa Rica	3,5	0,6	5,3	3,0	1,2	0,3	0	13,7
Brasil*	5,9	0,3	...	1,2	0,4	14,0	2,3	24,1
Panamá	4,3	0,7	1,9	0,8	1,6	4,8	0,6	14,7
Venezuela	4,1	0,1	8,7	0,8	1,7	0,6	0	16,0
Ecuador	2,6	0,2	5,4	0,6	1,5	3,8	0	14,2
Perú	6,0	...	5,5	1,4	0,9	1,6	1,1	16,5
Colombia	7,5	1,3	7,4	0,4	1,3	2,7	0	20,6
El Salvador	4,2	0,1	7,0	0,5	1,1	1,6	0,4	15,0
R. Dominicana	3,1	0,6	4,3	3,6	2,1	0,1	0,3	14,1
Guatemala	3,6	0,0	5,4	1,3	1,2	0,3	0,2	12,1
Paraguay	1,9	0,0	5,5	2,2	1,8	1,1	1	13,5
Bolivia	3,5	2,7	7,2	9,3	0,9	2,0	0	25,6
Honduras	5,3	0,2	7,5	3,5	1,3	1,3	0	19,2
Nicaragua	5,1	0,0	7,3	4,0	1,0	3,8	0,1	21,2

\* Corregido el concepto «Otros impuestos» para hacer compatible la suma con el total.

Fuente: Estudio económico de América Latina y el Caribe. 2006-2007. Cuadro A-41, p. 149.

Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007), para quienes en el espacio latinoamericano apenas se registra la relación positiva que varios estudios han detectado entre nivel de desarrollo, nuevas necesidades de bienes públicos y presión tributaria. Analizando los últimos datos disponibles, no existe en la región la más mínima correlación entre PIB *per capita* y presión tributaria (el  $R^2$  es inferior a 0,003), como puede observarse en el gráfico 14.

GRÁFICO 14. *PIB per capita y presión tributaria (en % del PIB)*



Fuente: Cuadro 18 (presión tributaria) y CEPAL (2007b: 88) (PIB per capita).

## I. RECURSOS TRIBUTARIOS Y GASTO PÚBLICO SOCIAL

En el cuadro 19 se sintetiza la información sobre gasto público social recogida en los cuadros A.VI-A.IX del Anexo para el período 1990-2005. En esta masa de datos sí que aparecen tendencias claramente definidas, ya que el cuarto conglomerado se distingue por haber experimentado durante los últimos quince años una fuerte tendencia hacia el crecimiento de este tipo de gasto público, hasta casi triplicar su peso respecto al PIB, mientras que el primero se mantenía constante y los dos intermedios se multiplicaban por 1,2 y 1,6.

Esta escala resulta aplicable tanto a las cifras agregadas de gasto social como a sus tres principales epígrafes, aunque con distinto grado de intensidad: las mayores diferencias en la evolución de los cuatro regímenes se observan en seguridad y asistencia social y las menores en salud. El hecho puede estar relacionado con la existencia de umbrales mínimos de gasto en servicios y bienes públicos, pero refleja probablemente también la aparición de una primera forma de respuesta a la demanda apremiante de justicia distributiva en el conjunto de la región, que ha resultado especial-

CUADRO 19. América Latina: Distribución del gasto público social (en % del PIB):  
Año 2004-4005

	Educación	Salud	Seguridad y Asistencia Social	Total
Régimen 1	4,0	3,6	7,9	16,3
Régimen 2	4,2	3,2	6,6	15,1
Régimen 3	3,1	1,5	2,8	7,7
Régimen 4	5,9	2,9	2,4	12,2
LATAM-21	4,3	3,4	7,0	15,9
LATAM-18	4,1	2,5	4,4	12,4
CV				
Régimen 1	13	22	17	19
Régimen 2	18	41	72	34
Régimen 3	29	25	76	52
Régimen 4	28	36	71	32
LATAM-18	36	49	84	39
Argentina	4,5	4,4	9,2	19,4
Chile	3,5	2,8	6,5	13,1
México	3,8	2,5	2,2	10,2
Uruguay	3,3	1,7	12,3	17,7
Costa Rica	5,5	5,0	5,3	17,5
Brasil	4,6	4,6	12,0	22,0
Panamá	3,8	2,3	1,1	8,0
Venezuela	5,0	1,6	4,1	11,7
Ecuador	2,6	1,2	2,2	6,3
Perú	3,1	1,6	4,2	8,9
Colombia	3,7	2,3	6,8	13,4
El Salvador*	2,9	1,5	0,0	5,6
Rep. Dominicana	2,0	1,4	1,5	7,1
Guatemala	2,5	1,0	1,0	6,3
Paraguay	3,8	1,1	2,4	7,9
Bolivia	7,3	3,5	4,5	18,6
Honduras	7,7	3,5	0,3	11,6
Nicaragua	4,7	3,3	n.d.	10,8

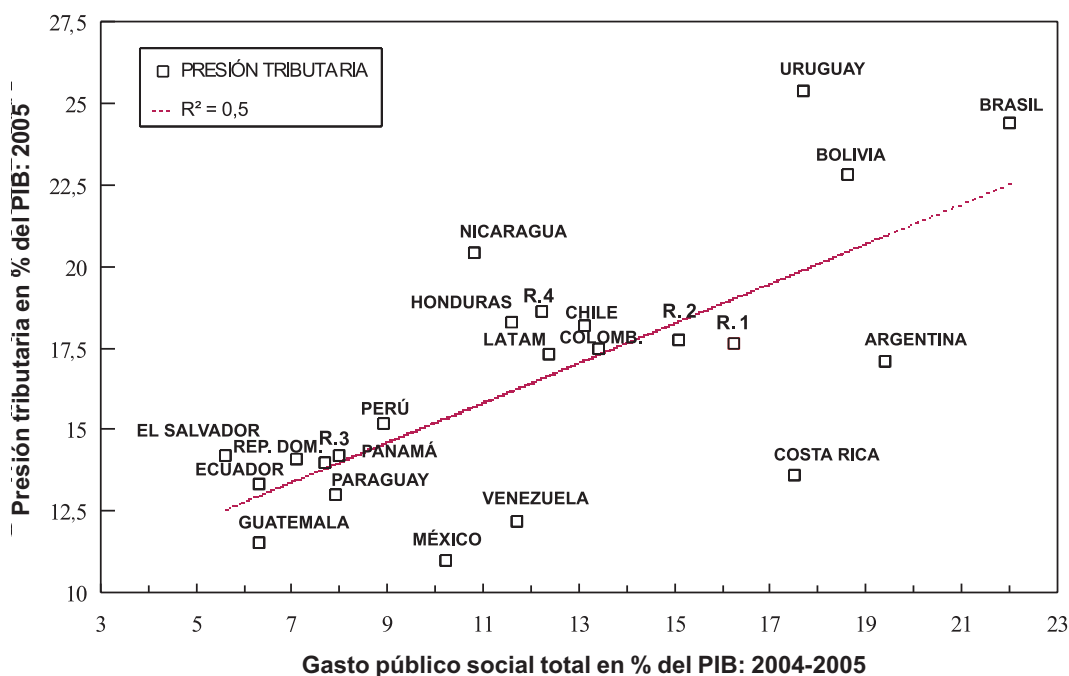
\* Para El Salvador: cifra total de 2002-2003.

Fuente: Cuadros A.VI-A.IX del Anexo. La diferencia entre la suma de las tres columnas y el total es imputable a «vivienda y otros conceptos».

mente intensa precisamente en el último conglomerado, que es también el más vulnerable. E indica igualmente el muy inferior nivel de respuesta en el tercer conglomerado —en el que se sitúan Ecuador y Guatemala, los dos países con menor nivel de gasto social de la región—, lo que tiene que ver probablemente con el dualismo y la supervivencia de claros vestigios de los rasgos oligárquicos, que, según Ottone (2000), caracterizaron al conjunto de los Estados de la región hasta hace bien poco.

El gráfico 15 muestra que existe una relación lineal entre gasto público social y presión tributaria, según la cual la magnitud de la primera variable explica, *grosso modo*, la mitad de la variabilidad de la segunda. La relación es apreciable, aunque no determinante. Cuatro países tienen menor presión tributaria de la que les correspondería por su nivel de gasto (o, viceversa, gastan mucho más de lo que les permitirían sus impuestos). Se trata de Argentina, Costa Rica, México y Venezuela (uno del primer conglomerado, dos del segundo y uno del tercero). Los dos últimos países figuran a la cabeza de entre los que obtienen mayor proporción de sus ingresos fiscales de los recursos naturales, según el gráfico A.28 del Anexo (y pertenecen, según Marcel y Rivera, al «régimen de bienestar conservador», aunque Ecuador, que forma

GRÁFICO 15. Gasto público social y presión tributaria. Años 2004-2005 (en % del PIB)



parte de ese mismo grupo conservador, dependiente de los recursos no renovables, tiene una presión tributaria acorde con su nivel de gasto social). Además, ni Costa Rica ni Argentina admiten esa explicación.

Por otra parte, en el extremo superior de desviación de la presión tributaria respecto al gasto social se encuentran Uruguay, Brasil, Bolivia y Nicaragua. Los dos primeros son los que, según Marcel y Rivera, se encuentran más cerca del «Estado de bienestar socialdemócrata» en toda la región, pero los casos de Bolivia —que es también el tercer perceptor de ingresos por recursos naturales de la región— y de Nicaragua se explican más bien por las convulsiones sociales que condujeron a vuelcos electorales y a cambios de régimen político en 2006, lo que en Bolivia supuso aumentar la presión tributaria desde el 16,5% en 2004 al 25,6% ese año, aunque durante el mismo bienio Nicaragua sólo aumentó su presión en dos puntos (y en cuatro puntos, desde 1998).

Sorprende en cualquier caso que el segundo conglomerado no sea el que destina mayor proporción de su gasto público a seguridad y asistencia social, siendo así que es el que obtiene mayores exacciones relativas mediante cotizaciones sociales. Ello se debe en parte a la mayor homogeneidad del primer conglomerado —tanto en ingresos por cotizaciones como en gastos de seguridad social— y a la elevada heterogeneidad del segundo, que, junto a los dos países con mayores ingresos y gastos por este concepto en el hemisferio —Uruguay y Brasil, con más del 12% del PIB en gasto—, incluye a un país con gasto intermedio y a dos con nivel bajo. Además, muchas cotizaciones sociales sólo generan derechos de prestación a largo plazo.

## II. PRESIÓN TRIBUTARIA, GASTO SOCIAL Y DESIGUALDAD

Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007), señalan que una peculiaridad característica de toda la región, en comparación con las otras grandes áreas del mundo, consiste en que el nivel de la presión tributaria en términos comparados de sección cruzada apenas guarda relación en 2005 con el índice de desigualdad, como se observa en el gráfico A.29 del Anexo. Además, durante los últimos quince años, el crecimiento generalizado de la presión tributaria no se ha reflejado en una disminución de la desigualdad; antes bien, en la mitad de los países ha coexistido con fuertes elevaciones del índice Gini. De la otra mitad, la mayoría de los descensos resultaron de menor cuantía y sólo en contados casos —como Uruguay, Guatemala y Perú, seguidos de Honduras<sup>50</sup>— los

---

<sup>50</sup> Con los datos del Anuario de CEPAL (2007b) también Venezuela, Chile y México reducen su índice Gini nacional más de un 5% entre 1990 y 2006.

descensos fueron sustanciales (gráfico A.30); todo ello en una región en la que se sitúan los índices Gini más elevados del planeta (gráfico A.31 del Anexo).

En cualquier caso, con independencia del escalonamiento derivado de la mayor o menor capacidad de pago implícita en los distintos estadios de crecimiento económico y en las disponibilidades de ingresos fiscales no tributarios, la diferencia entre ingresos tributarios y gastos sociales para el bienio 2004-2005 es máxima en el tercer y el cuarto conglomerados (con diferencias del 7,8% y el 7,7% del PIB) y mínima en el primero y el segundo (1,7% y 2,3%, respectivamente). El gráfico 16 permite observar que durante el período 1998-2005 idéntico margen para dirigir los ingresos tributarios hacia otros bienes públicos lo obtienen los dos últimos regímenes por procedimientos contrapuestos: minimizando el avance del gasto social, el tercero, y elevando el gasto social y la presión tributaria, el cuarto. Algo similar sucede con los dos primeros: el segundo régimen mantiene el margen elevando ligeramente la presión y reduciendo algo el gasto desde 2000, mientras que el primero cubre el desequilibrio previo realizando movimientos similares pero considerablemente más intensos.

En el gráfico 17 puede comprobarse la nula relación entre las variaciones en el gasto social y los cambios en el índice Gini durante esa misma etapa, con coeficiente de regresión negativo pero no significativo y con coeficiente de determinación  $R^2 = 0,027$ , produciéndose muy escasas variaciones del índice Gini entre regímenes, ni siquiera en

**GRÁFICO 16. Gasto público social (GPS) y presión tributaria (PT) por regímenes (1998-2005)**

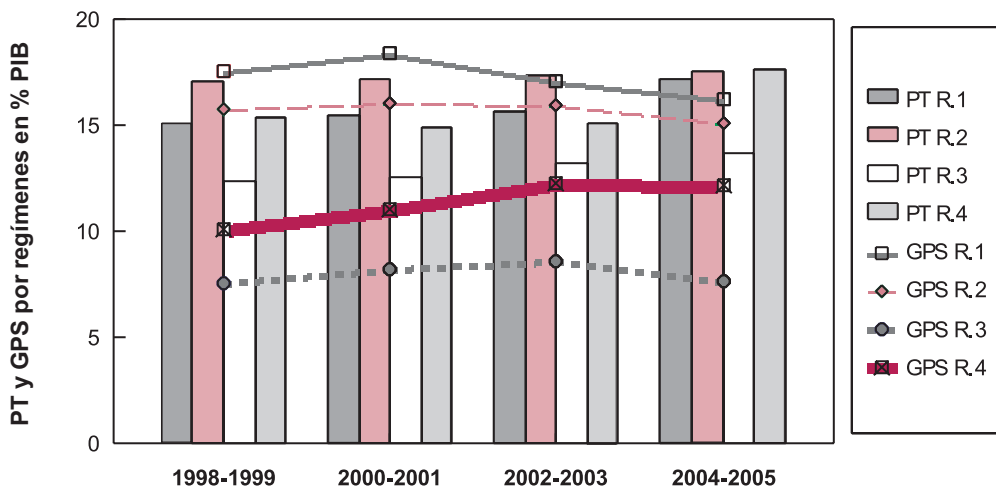
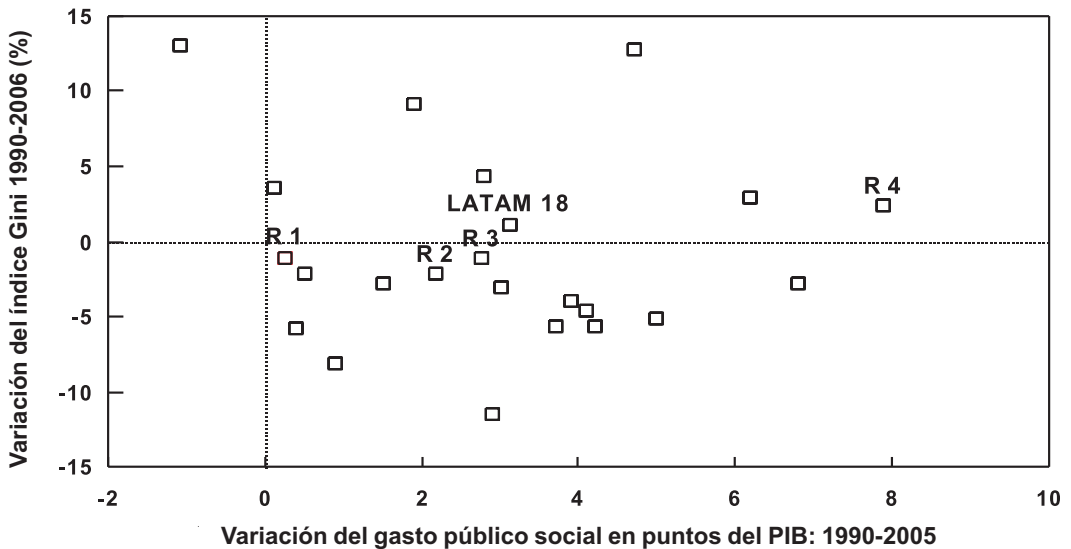




GRÁFICO 17. Gasto público social total e índices Gini por regímenes (1990-2006)

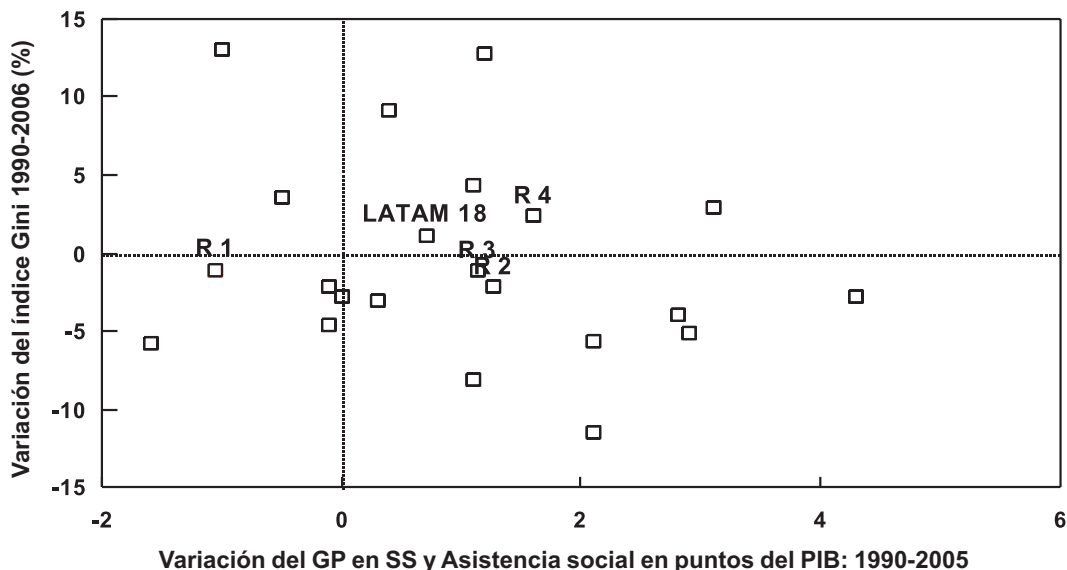


el caso del cuarto conglomerado, en el que las variaciones del gasto público social relativo han resultado más intensas<sup>51</sup>. Y lo mismo sucede si en lugar del gasto total, consideramos exclusivamente el destinado a seguridad y asistencia social, en que el  $R^2$ , aunque aumenta algo, no pasa del 0,071 (gráfico 18). De modo que, no se trata sólo de que el gasto público social resulte escaso en términos comparados, cualquiera que sea la medida que se emplee: en promedio ponderado para el conjunto de la región (equivalente al promedio de los dos primeros regímenes) este gasto se sitúa aproximadamente a la mitad del gasto medio realizado en la UE-25 (y ocho puntos por debajo del de España y de los países de las economías en transición del Centro y Este de Europa). Así pues, independientemente de la cuantía, es preciso hablar también de su reorientación, para que el gasto social se dirija prioritariamente a corregir la desigualdad.

Elevar la insuficiente proporción del gasto social respecto al PIB presupone corregir el problema de la insuficiente presión tributaria, ya que de otro modo habría que prescindir de la provisión de otros bienes públicos, lo que perjudicaría al crecimiento —siendo así que todos los estudios disponibles concluyen que la región se sitúa en

<sup>51</sup> Fuente: CEPAL (2007 b). En general, se toman las diferencias porcentuales entre los índices Gini nacionales disponibles más próximos a 1990 y 2006. Para Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay se trata de índices nacionales/urbanos.

GRÁFICO 18. Gasto público en seguridad y asistencia social e índices Gini por regímenes (1990-2006)



la zona inferior de la curva de Laffer, en la que una elevación de la dotación de bienes públicos mejoraría la eficiencia y la equidad—, de modo que no se puede vestir al santo del gasto social desvestiendo al del capital fijo social y de los otros bienes públicos. En un trabajo previo (Espina, 2007a) señalaba que la experiencia de la democracia española y las mejores prácticas internacionales sugieren que desde el punto de vista práctico una estrategia de modernización posibilista del sistema fiscal requiere observar cinco grandes prioridades:

1. La centralidad del impuesto sobre la renta (*income tax*), aunque sin doctrinarismos. Generalmente, la apelación a fuentes espurias de financiación produce menor crecimiento, menor equidad y mayor inflación.
2. Fijarse como objetivo edificar un verdadero sistema tributario, con normativa transparente, impersonal y de aplicación efectiva.
3. Vincular los impuestos a políticas públicas con amplio consenso, para elevar la acogida social de la reforma tributaria.
4. Dirigir en primer lugar la reforma a ampliar la base tributaria y los sujetos obligados a tributar, antes de aumentar las tasas de los gravámenes, cuando la situación comparativa lo aconseje.

5. Mejorar los procedimientos para hacer efectivos los tributos: la administración tributaria, la coordinación, las bases informativas y los registros.

### III. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA TRIBUTARIA: DOS CASOS DE ESTUDIO

Sin embargo, más que los criterios de técnica tributaria importa la economía política de la reforma. Dos acontecimientos desarrollados durante el primer semestre de 2008 en el Cono Sur señalan claramente algunos de los obstáculos a los que se enfrenta Latinoamérica en este ámbito: la declaración de inconstitucionalidad de la norma que declaraba las pensiones sometidas al impuesto general sobre la renta de las personas físicas, en Uruguay, y la norma que elevó hasta el 44% las retenciones a la exportación en Argentina. El primer caso puso de manifiesto la voluntad de las capas dirigentes y del *establishment* de la República Oriental de emplear todos los medios a su alcance para declarar sus ingresos exentos del *income tax* (aunque, finalmente, la reacción de la esclarecida esfera pública uruguaya les obligó a deshacer el entuerto y a admitir el carácter universalista del impuesto sobre la renta). El segundo episodio muestra, en cambio, la proclividad de los regímenes hiperpresidencialistas hacia la utilización oportunista de cualquier factor exógeno para desviar la atención pública del objetivo de edificar un sistema tributario transparente, sostenible, equitativo y compatible con el impulso al crecimiento y a los intercambios económicos. En ambos casos, los actores judiciales y políticos parecieron haber olvidado una tradición de modernización fiscal que se remonta a los *Principios de Economía Política y Tributación*, de David Ricardo (1821), cuando señala:

«Me he esforzado en demostrar que la aptitud para pagar impuestos no depende del valor monetario bruto del conjunto de bienes, ni del valor monetario neto de los ingresos de capitalistas y terratenientes, sino del valor monetario del ingreso de cada persona, comparado con el valor monetario de los bienes que consume de ordinario»<sup>52</sup>.

A estas consideraciones parecía referirse la sentencia n° 80 de la Corte Suprema de Justicia uruguaya, al revocar finalmente la sentencia original —que había declarado a las jubilaciones exentas de tributar por el IRPF—, afirmando:

«resulta irrelevante (...) que, como se alega, las jubilaciones y pensiones no pudieran considerarse técnicamente “rentas” por no derivar de una actividad económica regular, pues han sido gravadas en su condición de ingresos y como tal, factor representativo o manifestación, en suma, de capacidad contributiva (...).

---

<sup>52</sup> Advertencia a la tercera edición, de 26 de marzo de 1821. Traducción del FCE (VV. EE.)

(...) pues es claro que jubilaciones y pensiones son ingresos reales y como tales pueden ser gravados como índice objetivo de capacidad económica o contributiva, en tramos o alícuotas (y mínimo no imponible), que se ajusta al principio constitucional de trato desigual de sujetos desiguales.

Por otra parte, no existe una definición en la Carta de lo que debe entenderse por “renta”, y la denominación legislativa adoptada al crearse el tributo no es, de por sí, causal de infracción constitucional (...).

Si bien (...) en virtud del impuesto se disminuye el monto a percibir por jubilación o pensión, es del caso señalar (...), que aquél, al igual que los demás habitantes del país, está sujeto a la carga de contribuir a la financiación de los gastos públicos, de acuerdo a su capacidad contributiva»<sup>53</sup>.

El otro escándalo resulta mucho más complejo: una resolución de la Presidenta de 11 de marzo pasado elevó las retenciones a la exportación de soja desde el 35% hasta el 44% y convirtió en móviles —respecto a la cotización de los mercados internacionales— estos derechos a la exportación, con objeto de elevar en 2.300 millones de dólares la recaudación de una rúbrica de ingresos de los que la presidencia dispone discrecionalmente, sin control parlamentario<sup>54</sup>, dada la vigencia extemporánea de la Ley de emergencia económica adoptada hace cinco años. Todo ello, como parte de un paquete de medidas de política económica:

«(...) que pretende aislar a los ciudadanos de los efectos de la subida de precios internacionales [implementando] una batería de medidas que incluyen subsidios cruzados (hacia diferentes sectores de la cadena alimenticia, como la industria láctea y la avícola), sistemas de retenciones móviles [para la soja, el girasol, el maíz y el trigo], y la prohibición o reducción en los cupos de exportaciones (carne vacuna, combustibles, trigo), privilegiando el abastecimiento local (...) [Pero] estas medidas no están funcionando, como lo demuestra el hecho de que la inflación de alimentos y bebidas es prácticamente igual al nivel general; sin embargo, al observar la inflación subyacente, ésta resulta más elevada, sugiriendo que la mayor inflación se encuentra vinculada a causas internas<sup>55</sup>».

<sup>53</sup> Véase *La República*, Montevideo, 2 de mayo de 2008 <http://www.diariolarepublica.com/>. La sentencia original (n° 43) apareció en el mismo medio el 27 de marzo (argumentos de la mayoría) y el 28 de marzo (argumentos de la minoría). En el interregno, se había producido el pase a la situación de jubilada de una ministra de la Corte (la Dra. Sara Bossio) y —ante el escándalo mediático frente a la sentencia anterior y el grave deterioro de la imagen pública de la Corte— el nombramiento unánime por la Asamblea Legislativa de su sustituto —el Dr. Larrieux—, que sería el redactor de la nueva sentencia y que previamente se había manifestado rotundamente en favor de la constitucionalidad.

<sup>54</sup> Estimaciones de R. Pampillón y C. Malamud en: «Conflicto agrario en Argentina: Cristina Kirchner se enfrenta a la gallina de los huevos de oro», *Boletín de Universia-Knowledge@Wharton*, 25 de junio - 8 de julio, 2008.

<sup>55</sup> Declaración de S. R. Torassa en «El fantasma de la inflación amenaza con truncar la etapa de expansión económica de Latinoamérica», *Ibid*, 23 de julio - 5 de agosto.

Causas internas que radican en una política monetaria abiertamente expansionista que pretende, por una lado, maximizar el crecimiento y, por otro, mantener la infravaloración del peso (en torno a 3,15 pesos/dólar, aunque el mercado ya lo valora a 1,8), para reducir las importaciones y favorecer las exportaciones y el empleo (especialmente industriales). Pero la combinación de políticas y la mezcla de objetivos resulta inconsistente con el juego de incentivos y fuerzas del mercado, provocando inflación —que se oculta, interviniendo políticamente sobre la elaboración de los índices de precios, lo que arruina la credibilidad del Instituto de Estadística y genera todavía mayores expectativas inflacionistas—. La inconsistencia se pretende corregir mediante medidas *ad hoc* de intervencionismo discrecional, basadas en análisis parciales y en arbitrio a corto plazo.

Se trata de un juego bastante parecido al que ensayó el franquismo en su etapa terminal y que he analizado en el capítulo 4 de Espina (2007a), con una política social demagógica, corporativista y discrecional (y, por tanto, antimercado), sin fiscalidad moderna y con elevada inflación. La diferencia es que en España el sector exportador no era fuente impositiva (pero se contaba con los ingresos del turismo y las remesas de la emigración a Europa). En Argentina, la coyuntura de los precios internacionales permite cebarse ahora sobre el sector agrario exportador —al que, por su aislamiento relativo, se considera más vulnerable fiscalmente que los consumidores de las ciudades, con mayor experiencia de movilización—. Pero esta es precisamente la gallina de los huevos de oro de su economía, sin la que el país estaría abocado a una segunda quiebra soberana —o sea, a un «*default* después del *default*», puesto que entre 2008 y 2011 Argentina tendrá que hacer frente a pagos por un monto de 52.000 millones de dólares, pospuestos tras el *default* de 2001—. Incluso considerando todas estas anomalías —que son muy parecidas a las que condujeron al fracaso de la primera modernización en los sistemas sociales latinos (Espina, 2007a, capítulos 1 y 2)— lo que aparece en este episodio no es *prima facie* un problema de concepto —ya que el país se ha venido mostrando dispuesto a soportar un sistema fiscal considerablemente arcaico— sino de la puesta a prueba del grado de arbitrariedad fiscal y política que admite actualmente la sociedad argentina (y de apelación a la leyenda intimidatoria del peronismo)<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Como señala Joaquín Morales Solá en «Cobos terminó con una forma de gobernar», *La Nación*, 17 de julio de 2008, refiriéndose al voto de desempate emitido en el Senado por el Vicepresidente contra la política de la Presidenta: «El jefe de Gabinete, Alberto Fernández, hablaba con los dirigentes rurales por indicación de Cristina Kirchner, pero el pendenciero secretario de Comercio, Guillermo Moreno, salía paralelamente a agredir a los ruralistas por orden de Néstor Kirchner (...). El matrimonio presidencial argentino no sabe gobernar de otra manera que no sea asestándole su propia voluntad a la política y a la sociedad (...). Una forma de gobernar que duraba ya cinco años».

Lo más sorprendente de esta última crisis es que un conflicto aparentemente limitado al sector agrario se ha convertido en un conflicto nacional, porque en esta ocasión el grito ¡todos somos chacareros!, proferido por muchos argentinos de clase media urbana, no es un mero *slogan* para el activismo colectivo y las caceroladas. Detrás de ellas aparece una nueva realidad porque, tras el fracaso de la colocación de sus ahorros en fondos de inversión y en divisas, la crisis de 2001 llevó a las clases medias argentinas a invertir en las chacras exportadoras de la soja y el girasol —aprovechando la nueva coyuntura de las materias primas—, de donde ha surgido una especie de alianza natural entre las clases medias de la ciudad y el campo<sup>57</sup> —que permite la modernización de éste—, contra la que el peronismo radical ha esgrimido su arma tradicional, reforzada ahora con los grupos piqueteros, representantes de los nuevos desocupados informales —tanto urbanos como rurales, con hambre de vivienda y de tierra— dirigidos por Luis D'Elía y su Federación de Tierra y Vivienda (FTV). Un sector marginal, resultado también de la crisis anterior, que golpeó con especial virulencia a este segmento, pero que no dejó de mermar las adhesiones que encuentra el peronismo en el sector formal corporativista —receptor de los grandes privilegios sociales del régimen—, que ahora ha conocido nuevas escisiones desde el fuerte sector laboral agropecuario, y porque sin un flujo creciente de dinero fresco de uso discrecional el sistema político clientelar argentino encuentra graves dificultades de funcionamiento.

El oficialismo presentó la medida como una herramienta de redistribución equitativa, apelando a la mitología tradicional que contrapone a los terratenientes de la Sociedad Rural Argentina frente a todos los demás —a los «Piqueteros de la abundancia», contra los de «la ñata contra el vidrio»<sup>58</sup>, como afirmó la Presidenta en uno de sus discursos, tratando de «echarle nafta al fuego»—. Sin embargo, los analistas señalan:

---

<sup>57</sup> Para Diego Oviedo, «La retención móvil equivale a una confiscación de los depósitos». La medida sería «Un corralito para la soja», *La Nación*, 30 de marzo de 2008.

<sup>58</sup> Haciendo referencia al conocido tango «Cafetín de Buenos Aires», dedicado al café Tortoni, que comienza: «De chiquilín te miraba de afuera/ como esas cosas que nunca se alcanzan/ la ñata contra el vidrio/ en un azul de frío/ que sólo fue después viviendo/ igual al mío». Con música de Mariano Mores y letra de Enrique Santos Discépolo, el tango fue estrenado en 1948 por Tania, esposa de Discépolo, en pleno auge del peronismo, al que el propio autor prestó su apoyo en los últimos años, por lo que el verso tiene resonancias especialmente nostálgicas para la audiencia peronista. Sobre las depuradas técnicas de comunicación de esta organización, véase Javier del Rey Morató, «Los Kirchner y el peronismo como cultura política», *Safe Democracy*, Boletín n° 224, 29 de julio de 2008. La sociedad civil se defiende, por su parte, creando uno de los periodismos críticos más imaginativos del continente.

«Lo que el campo no toleró es que el Gobierno se cebara con ese instrumento [de las retenciones] y pusiera un techo a eventuales ganancias futuras para derivar al fisco casi todo el excedente.

Hoy por hoy, la alícuota de los derechos de exportación a la soja o el girasol es más alta que la del impuesto a los premios de juegos de azar, y grava la facturación pero no los resultados. Tal vez sería mucho más razonable tomar una parte como pago a cuenta del impuesto a las ganancias. Pero plantear cualquier reforma tributaria de fondo todavía pareciera ser un tabú en la Argentina.

Otra enseñanza es que la actividad agropecuaria no es sólo una máquina de producir divisas y pesos para alimentar los superávits gemelos y los subsidios cruzados, como suele encuadrarla el Gobierno; ni que todos los productores, de cualquier tamaño o región, pueden ser incluidos en la misma bolsa. A menor escala de producción, se siente mucho más percibir ingresos con un dólar implícito de 1,80 pesos y pagar insumos y servicios ajustados a un dólar de 3,18 o, peor aún, a una inflación que se ubica en torno del 25% anual. Con tales elementos resulta ilusorio plantear las retenciones móviles como una política previsible para los próximos años»<sup>59</sup>.

Aquí se encuentra la clave de la cuestión. La protesta argentina es un clamor contra el arcaísmo fiscal y una demanda —aunque implícita y casi inconsciente— en favor de la adopción del *income tax* como columna vertebral del sistema, ya que la economía moderna no conoce otra forma de separar los efectos positivos de la redistribución fiscal progresiva de los efectos negativos de la fiscalidad indiscriminada sobre el crecimiento, la inversión, el empleo, la inflación y la innovación<sup>60</sup>. Volviendo a David Ricardo:

«Debe recordarse que la renta es la diferencia entre el producto obtenido por porciones iguales de mano de obra y capital en tierras de calidades semejantes o diferentes [Cap. IX, ¶ 5].

Un impuesto sobre la renta de la tierra no afectaría más que a la renta; incidiría única y exclusivamente sobre los terratenientes, sin que pudiera ser desviado a ninguna clase de consumidores (...). Un impuesto sobre la renta de la tierra no desalentaría el cultivo

---

<sup>59</sup> Véase el trabajo que Néstor O. Scibona, significativamente, titula «Recaudar no es sinónimo de redistribuir», *La Nación*, 30 de marzo de 2008. Para las razones culturales profundas del enfrentamiento campo/ciudad, véase Diego Fonseca, «Argentina: Por qué persiste el conflicto entre el gobierno y el campo», *Ibíd*, 14 de mayo de 2008.

<sup>60</sup> La literatura ha dejado un ejemplo imperecedero del combate por la implantación del *income tax* en la España de los años setenta del siglo XIX en el bueno de Ramón Villaamil, el personaje cesante liberal de la novela *Miau*, de Galdós. Véase Hoyle (1989).

de nuevas tierras, puesto que no pagarían renta, y por lo tanto no estarían gravadas [Cap. X, ¶ 1].

La renta es la cantidad pagada al terrateniente por el uso de su tierra, única y exclusivamente [Cap. X, ¶ 2].

No puede existir duda sobre el hecho de que si se gravara la renta de la tierra con un impuesto, los terratenientes pronto encontrarían un medio para establecer una diferencia entre lo que se les paga por el uso de la tierra y la que se les paga por el uso de [las inversiones] que se hacen mediante su capital» [Cap. X, ¶ 2].

Esa es precisamente la lógica del *income tax*. Porque en ausencia de reglas —y, en primer lugar, de reglas fiscales predecibles y racionales, dentro de una estructura fiscal moderna— Argentina —y toda Latinoamérica— ni siquiera podrá garantizar a cierto plazo el mantenimiento de un flujo adecuado de inversión interna (ya que, en el caso de la Argentina, la inversión internacional quedó muy mermada tras la crisis de 2001). Acemoglu y Robinson (2002) se preguntan por la razón de que en América Latina se prefieran las políticas redistributivas basadas en la progresividad fiscal a las políticas de redistribución de activos (o sea, al reparto de tierras) como mecanismo de lucha contra la desigualdad. Hay que señalar a este respecto que la tierra sólo constituye un verdadero activo económico moderno si se la combina con inversión, tecnología, recursos humanos y acceso a los mercados, y que este tipo de mezclas se consigue mejor mediante políticas agrarias, incentivos fiscales y fuerte progresividad impositiva —respecto a la renta ricardiana de la tierra, *sensu stricto*— que mediante políticas de reparto aplicadas en las fronteras del respeto escrupuloso al Estado de derecho, que suelen tener efectos funestos sobre la propensión a la inversión y sobre la captación de iniciativa empresarial para el campo. Sin mencionar la memoria histórica acerca del fracaso de algunos ensayos realizados en el pasado (en España, como recuerda Prados de la Escosura, y en la propia Latinoamérica, que se asocian en el imaginario popular con el peligro de desestabilización de la democracia), el reciente episodio argentino proporciona un elemento de referencia del que no se disponía hasta ahora, ya que, por primer vez en la historia del país, una alianza de sectores sociales movilizados en torno a la defensa del derecho de propiedad ha conseguido una victoria democrática<sup>61</sup>. Y ello contra una medida que, aunque no se dirigía abiertamente hacia el reparto de activos, empleaba medidas fiscales percibidas popularmente como confiscatorias.

---

<sup>61</sup> Alianza en la que militaba, obviamente, la Sociedad Rural Argentina, representante de los intereses de la oligarquía agraria.



Cabe recordar, por otro lado, que lo impredecible de la fiscalidad —y la apelación a la fiscalidad ciega de la inflación— fue en última instancia la razón de que las clases medias abandonasen al franquismo (por su carácter radicalmente antimoderno) para fundar la Unión de Centro Democrático (UCD), como señaló el profesor Enrique Fuentes Quintana, con su obra (1988) y con su propia acción política. Esto no quiere decir que la crisis agropecuaria vaya a dar al traste con el peronismo, que a lo ojos de muchos argentinos resulta indestructible, porque se apoya en una «coalición de clases» prácticamente inexpugnable. Sin embargo, también lo parecían el franquismo o el comunismo soviético, que cayeron después con gran estrépito de manera casi imprevisible, porque las políticas autoritarias generan una creciente ocultación de preferencias (Espina, 2005). Ciertamente, aquellos regímenes no estaban sometidos a control electoral, pero la simulación de procesos de decisión social bajo el criterio de elección racional —criterio que adquiere importancia práctica creciente a medida que avanza el proceso de modernización— hubiera permitido anticipar lo que iba a ocurrir. E igual sucede ahora en toda América Latina con el sistema fiscal.

#### IV. LA REORIENTACIÓN DEL GASTO SOCIAL: HACIA UNA COMBINACIÓN DE UNIVERSALISMO BÁSICO Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN EL MERCADO FORMAL

Finalmente, no cabe entrar aquí en un análisis profundo de la reorientación imprescindible del gasto social hacia estrategias de universalismo básico<sup>62</sup>, que conviertan a este gasto en una palanca efectiva de reducción de la desigualdad en Latinoamérica. Avanzar en esta dirección, complementada con un conjunto de políticas para fomentar paulatinamente la ampliación de los sectores formales de la economía bajo la cobertura de los sistemas de seguridad social, implica analizar cuidadosamente la experiencia del último cuarto de siglo para que la nueva estrategia parta de un balance realista de los resultados alcanzados y los problemas pendientes, muchos de ellos derivados de la orientación adoptada por las reformas acometidas bajo el imperativo del consenso de Washington, que pretendieron reducir drásticamente el gasto social bajo el *leit motiv* de la privatización competitiva y la focalización.

La revisión de la experiencia chilena —realizada con motivo de cumplirse un cuarto de siglo de puesta en práctica del paquete de políticas de privatización más

---

<sup>62</sup> Un análisis de esta estrategia puede verse en Filgueira *et al.* (2006), y en el conjunto del libro —publicado por el BID— que recoge las ponencias presentadas a un encuentro sobre estas políticas, promovido por el INDES en octubre de 2005, en las que se tratan también las implicaciones de la estrategia para las políticas de empleo, seguridad social, educación y salud.

agresivo y sistemático del continente, bajo la dictadura del General Pinochet— cuenta ya con excelentes materiales, entre los que destacan la evaluación de los resultados del sistema de pensiones a partir de los datos de la «encuesta de protección social», realizada por Olivia Mitchell *et al.* (2006), y la de los sistemas privatizados de previsión y educación, realizada por Manuel Riesco (2006), que sintetiza los trabajos colectivos del CENDA presentados a las comisiones asesoras nombradas por la presidenta Bachelet para hacer recomendaciones sobre la reforma de los mismos, cuyos dictámenes finales contienen información y propuestas de gran riqueza<sup>63</sup>. Con la adopción de una nueva ley previsional, la puesta en marcha de estas recomendaciones ha comenzado creando una pensión básica solidaria que trata de corregir los gravísimos problemas de insuficiencia de cobertura derivados de la maduración de sistema anterior, porque en el caso de Chile de lo que se trata es de enmendar las deformaciones de un sistema concebido desde sus orígenes a partir de opciones extremas, desde una orientación puramente individualista que excluyó el más mínimo elemento solidario (Uthoff, 2008b). Todo indica, sin embargo, que la tarea de corrección no ha hecho sino comenzar<sup>64</sup>. Manuel Riesco (2007) la enmarca en una estrategia de transición que, a la postre, debe conducir a la edificación de un Estado de bienestar desarrollista en el conjunto de América Latina, al mismo tiempo que propone una tipificación de regímenes de bienestar, ordenados de acuerdo con los avances en el proceso de transición demográfica.

La evaluación realizada por Goldberg y Lo Vuolo (2006) califica la orientación bajo la que se adoptaron las reformas de pensiones como falsas promesas, que se saldan con cuatro fracasos estrepitosos: Mayor déficit financiero; caídas generalizadas de la cobertura de los sistemas contributivos<sup>65</sup>; aparición de numerosos desincentivos para la aportación individual durante la etapa activa —hasta llegar a comprometer gravemente la viabilidad futura de estos sistemas—, y costes de administración muy elevados, lo que hace que los autores califiquen de despilfarro injustificado el mantenimiento de dos sistemas de pensiones paralelos y competitivos. A partir de ese análisis Lo Vuolo propone la revisión de los sistemas de previsión social en América Latina (Montevideo, 2008) simplificando los sistemas de pensiones en tres grandes pilares:

- a) Básico universalista, que garantice a los mayores de edad pensiones superiores a la línea de pobreza de este grupo etéreo<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Disponibles en las páginas <http://www.consejoreformaprevisional.cl/view/informe.asp> y [http://cenda-chile.cl/files/061123\\_Informe\\_final.doc](http://cenda-chile.cl/files/061123_Informe_final.doc).

<sup>64</sup> Un primer balance de los resultados de la aplicación de la nueva ley puede verse en Riesco (2008).

<sup>65</sup> Véanse las dos gráficas A.33 del Anexo.

<sup>66</sup> Sobre las necesidades financieras para el establecimiento de este tipo de pensiones, véase Uthoff (2008a).

- b) Contributivo obligatorio, público y de reparto, aunque con «cuentas nocionales» para articular la transición<sup>67</sup>, y
- c) Voluntario privado, con incentivos fiscales.

Al mismo tiempo propugna una estrategia de empleo y protección social en la que el empleo formal se sitúe en el centro de la política pública (incluyendo el aumento del empleo público en las distintas áreas de las políticas sociales), complementado con un sistema de cuatro grandes políticas de protección:

- a) Un ingreso ciudadano, básico pero incondicional;
- b) Un sistema público de salud (SPS) universal;
- c) Una política familiar basada en el ingreso ciudadano para menores, y
- d) Una política para garantizar alimentos a la población.

Se trata de un catálogo ambicioso pero factible, ya que no difiere gran cosa de lo que, con una visión panorámica, podría calificarse *ex post facto* como el programa de bienestar llevado a cabo por la democracia española durante los últimos treinta años, que se encuentra todavía en proceso de maduración. Sin embargo, a partir de ahí conviene dibujar sendas de aproximación y políticas de transición, en las que muchas veces hay que prescindir de academicismos perfeccionistas —que conducen a la búsqueda de simetrías y avances simultáneos en todos los frentes, no siempre compatibles con la premura en satisfacer necesidades perentorias, que no admiten demora—. Esto tiene mayor sentido en los modelos de protección social más evolucionados de la región, pero resulta de difícil aplicación en el conjunto del hemisferio, en donde la urgencia impone actuar con pragmatismo.

Muchos estudios —y algunas ponencias presentadas en Montevideo (2008)— tienden a plantear las diferencias entre empleo formal e informal de manera excesivamente dicotómica, por referencia al canon fordista, sin tomar en consideración la aparición durante los últimos decenios —incluso en las economías más avanzadas— de múltiples formas de empleo flexible, en las que se difuminan las diferencias entre uno y otro sector. Aquel enfoque impide contemplar estrategias de transición entre modalidades de empleo cuasi-informal (como las variantes complementarias de trabajo a tiempo parcial, de trabajos discontinuos e interinos, o de trabajo autónomo dependiente) y las diferentes formas del empleo regular, con plena cobertura de los

---

<sup>67</sup> En cambio, para el caso de EE UU Geanakoplos y Zeldes (2008) proponen una reforma con «cuentas personales progresistas» —inspiradas en las «cuentas nocionales» suecas analizadas por Palmer en Espina (2007b)—, que pretende conciliar las propuestas de reforma de los partidos demócrata y republicano —en principio, incompatibles—, analizando en detalle las técnicas y las implicaciones del proceso de transición.

sistemas de seguridad y protección social contributiva, si bien tales estrategias requieren diseñar fórmulas peculiares de encuadramiento, empleando incluso las políticas de afiliación y contribución a la seguridad social como una estrategia para ensanchar el campo del empleo formal.

En Espina (2007a) he estudiado cómo se las arregló el franquismo —estimulado por la imperiosa necesidad de alcanzar tolerancia popular e internacional hacia el sistema autoritario, en ausencia de democracia— para fomentar la afiliación a la seguridad social de muchas de aquellas variantes de trabajo informal, aplicando una política de balcanización de la seguridad social en múltiples regímenes especiales, aún a costa de conceder una plétora de facilidades y privilegios clientelares. La etapa democrática tuvo después que reconducir esa política, orientando a todos los regímenes hacia su integración en el régimen general (y en el de trabajadores autónomos, o RETA), pero haciéndolo de forma paulatina y poniendo extremo cuidado para no plantear durante la etapa de crisis de los años setenta y ochenta políticas rígidamente uniformistas, que habrían expulsado del sistema a muchas de tales modalidades —ensanchando la informalidad, o economía sumergida—, lo que implicó en ciertos casos facilitar su evolución mediante el encuadramiento en esquemas de empleo asistido, en iniciativas locales de empleo (ILE, en terminología OCDE) o en diferentes variantes de la economía social, a través de cooperativas, sociedades anónimas laborales, aplicando en ocasiones políticas de discriminación positiva para fomentar la inscripción voluntaria<sup>68</sup>.

En la etapa más reciente tales políticas se enmarcan en la estrategia de formación de «mercados de trabajo transicionales», que contiene una serie de medidas para facilitar la permanencia voluntaria en situaciones de trabajo a tiempo parcial, escasamente utilizado en España —para lo que fue preciso remover los desincentivos derivados del uniformismo en las cotizaciones—, incentivos para estimular la conversión del empleo precario en empleo estable, o la conversión del empleo a tiempo parcial en otras modalidades de empleo regular<sup>69</sup>. En última instancia, todo ello conforma el entramado básico de la política de empleo, desempleo y mercado de trabajo, que constituye una de las palancas centrales del Estado de bienestar moderno (Espina 2007a: §7.2). Estrategias híbridas de características igualmente transicionales son necesarias para el conjunto de las políticas de bienestar.

---

<sup>68</sup> De hecho, el contenido de regalo que caracteriza a buena parte de la pensión de jubilación de la primera generación que accede al Estado de bienestar constituye una de las mejores herramientas políticas para impulsar la integración de la economía informal en los sistemas de seguridad social, dentro del modelo híbrido de Estado de bienestar, derivado de la evolución del modelo bismarckiano hacia el modelo de Beveridge. Véanse mis conclusiones en Espina (2007b), cap. 14.

<sup>69</sup> Véase al respecto Muñoz *et al.* (2008).

Por ejemplo, Moreno (2007) extrae lecciones de la experiencia española de creación de una última red o malla de seguridad —a partir del tejido de programas sociales preexistente— para proponer una estrategia combinada de selectividad y universalismo en Latinoamérica. Ortún (2006) disecciona la experiencia española para explorar nuevas propuestas de política sanitaria pública deseables y sostenibles. Rico *et al.* y Carabaña, por su parte, en sus aportaciones a Espina (2007b), estudian los mecanismos utilizados por el franquismo para propiciar la extensión de la protección sanitaria y de la educación secundaria hacia zonas rurales y hacia segmentos de la población con menores recursos, mediante la apelación a procedimientos prácticos de hibridación público-privada, que no por ser rudimentarios dejaron de producir efectos positivos, facilitando el camino hacia la universalización. Tales experiencias no tienen necesariamente un valor práctico actual, pero sugieren la necesidad y estimulan la imaginación para diseñar estrategias *ad hoc* que faciliten tales transiciones.

Porque el objetivo consiste en abandonar la senda de las políticas focalizadas —que pueden seguir teniendo sentido momentáneo, para hacer frente a situaciones de emergencia y como complemento a las políticas de universalismo básico—, ya que, cuando se practican con el carácter de política social sistemática que tuvieron bajo del consenso de Washington, dan lugar a trampas de dependencia y clientelismo (Adelantado, 2008). La alternativa consiste precisamente en una combinación de estrategias con dos caras: el universalismo básico y la edificación paulatina de los sistemas de un Estado de bienestar anclado en los derechos de ciudadanía, capaz de fortalecer la democracia y de impulsar al mismo tiempo el desarrollo económico.

Y es que la estrategia de edificación de un Estado de bienestar moderno —como, en general, el gobierno de la economía, en palabras de Peter Hall— tiene que desplegarse en tres frentes: la estrategia de crecimiento económico, la de distribución de la renta y la de conformar y mantener una coalición de fuerzas sociales que le preste su apoyo sostenido a lo largo de todo el período de transición, que es necesariamente largo y suele discurrir a través del ciclo vital de más de una generación, de modo que resulta imprescindible contemplar el problema de los equilibrios en las transferencias intergeneracionales, a falta del cual aumenta el riesgo político derivado de los cambios de preferencias en los procesos de elección social<sup>70</sup>. Y es preci-

---

<sup>70</sup> Véase mi análisis de este tipo de procesos en Espina (2004). De no contarse con una estrategia muy cuidadosa, tales preferencias pueden resultar muy volátiles, haciendo aparecer contextos de gran inestabilidad, que he modelizado con ayuda del teorema de la imposibilidad: Espina (2007a: § 8.1.2). Sobre el cálculo de la equidad en las transferencias intergeneracionales, véase Espina (2007b: § 14.5).

so también que tal estrategia resulte sostenible a largo plazo, anticipando los cambios de composición de los principales grupos sociales y ocupacionales a lo largo de todo el proceso. Porque, si bien es cierto que en el momento actual el votante mediano del conjunto del hemisferio pertenece al sector informal<sup>71</sup>, que es el beneficiario preferente de las políticas de universalismo básico (Huber *et al.*, 2008), en los países con avanzado estado de transición éste ya se encuentra —o lo estará pronto— en el sector del trabajo manual formal: el cuadro A.X del Anexo, muestra que, pese a los descensos del último decenio, la cobertura de las cotizaciones a la seguridad social es ya superior a la mitad de la población ocupada (formal e informal) en Costa Rica, Chile, México, Venezuela y Panamá, en media nacional, y en Uruguay, Argentina y Brasil, de los ocupados en las zonas urbanas. En la formulación lapidaria de Titelman (2006), 4 de cada 10 trabajadores ocupados contribuye ya a la seguridad social (y, consecuentemente con ello, 4 de cada 10 mayores de 70 años recibe ingresos por jubilación o pensión), pero 4 de cada 10 personas vive en condiciones de pobreza. El universalismo básico proporciona un conjunto limitado de prestaciones esenciales para todos, y resulta especialmente beneficioso para estos últimos. Una política de consolidación sostenible de los sistemas de seguridad social puede proporcionar estímulos equitativos para participar en el mercado de trabajo, garantizando prestaciones mínimas a partir de umbrales de aportación crecientes a medida que avanza el campo de acción de los mercados de trabajo modernos<sup>72</sup>. Una estrategia que combine ambas políticas resulta beneficiosa para ocho de cada diez personas, proporcionando la base para una coalición estable de apoyo a la edificación del Estado de bienestar desarrollista del que habla Riesco, cuya agrupación de países en razón de su posición respecto al proceso de transición demográfica permite identificar tres grandes grupos, uniendo el III y el IV de Riesco, ya que en este último sólo se encuentra Bolivia, con indicadores similares a la media del grupo III. Todo ello figura en el cuadro 20.

---

<sup>71</sup> Según el cómputo de Lo Vuolo (Montevideo 2008), el 47% de la fuerza de trabajo urbana está compuesto por trabajadores por cuenta propia, trabajadores domésticos y empleados en microempresas, y el 56% de la fuerza laboral rural son trabajadores por cuenta propia y ayudas familiares. En toda la región, el empleo por cuenta propia es el segmento más importante del sector informal, y asciende al 30% del empleo urbano. Ello da idea de la importancia de disponer de una estrategia adecuada para incorporar a este segmento a un régimen especial de la Seguridad social.

<sup>72</sup> Para un balance reciente de esta estrategia, desplegada por la seguridad social española durante los últimos 25 años, véase el número extraordinario de RMTAS (2008), y especialmente el discurso inaugural de Octavio Granados.

CUADRO 20. Agrupación de países según estadios de transición demográfica

Grupo I (transición avanzada): Argentina, Chile y Uruguay Grupo II (transición completa): Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela Grupo III-IV (transición moderada o temprana): El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Bolivia				
INDICADORES	Grupo I	Grupo II	Grupo III-IV	LATAM 18*
% Población urbana				
total 1960	73,8	43,7	34,2	46,2
total 2005	90,2	70,9	55,7	69,5
% Población en 2 ciudades principales: Porcentaje y tasa de variación (TV)				
% 1990	44,1	23,7	24,3	27,2
TV 1980-90	1,1	3,2	3,7	2,8
Distribución de la Población activa en 1990				
Agricultura	12,9	23,7	41,7	27,7
Industria	26,0	25,1	17,9	22,9
Servicios	60,5	51,8	38,1	48,5
Estructura ocupacional del empleo no agrario en el año 2000 (en %)				
Formal	56,5	50,2	39,3	50,5
<i>Informal</i>				
Microempresa	15,3	16,4	15,6	16,1
Autoempleo	21,6	28,0	39,6	27,7
Doméstico	6,6	5,3	5,5	5,8
Indicadores de desarrollo humano en el año 2001				
IDH índice	0,84	0,78	0,68	0,76
IDH puesto	39	70	110	77
EVN	74,9	71,7	67,9	71,0
T. escolar 1. <sup>a</sup> -3. <sup>a</sup>	83,0	76,4	66,0	74,3
Gasto Público Social en el año 2001 (en dólares de 1997)				
\$ per capita	1.360	462	99	523
%PIB	20,4	13,5	10,0	13,6
Distribución del GPS (en % del PIB)				
Educación	4,7	3,9	4,4	4,1
Salud	4,3	2,7	2,4	2,9
SS	9,2	7,1	2,1	6,8

\* Media simple de los 18 países.

Fuente: Riesco (2007): [http://cep.cl/UNRISD/Papers/Introduction/Chap1\\_Tables.pdf](http://cep.cl/UNRISD/Papers/Introduction/Chap1_Tables.pdf).

## CONCLUSIÓN

«Vivimos aún en América Latina una realidad rural, un mundo anacrónico que es contemporáneo y a la vez cercano (...) Y lo rural, envuelto en su vieja aura sorprendente, nos persigue aún dentro de las grandes ciudades, como México, São Paulo, Buenos Aires o Caracas.

(...)

Creo que la utopía que teníamos en los años setenta en América Latina, de que no existieran más dictaduras militares, es una utopía que se ha cumplido»<sup>73</sup>.

En contra de la vivencia literaria a la que se refiere Sergio Ramírez, las cifras del cuadro 20 indican que América Latina dejó de ser una realidad objetivamente rural poco después de 1960, cuando se franqueó la cifra del 50% de población urbana. Y, desde luego, no lo era ya en 1985 —ni mucho menos en 2005—, cuando estas cifras se situaron en torno al 60% y al 70%, respectivamente, y cuando el trasvase desde las entidades menores de población hacia las dos grandes ciudades de cada país avanzaba ya a un ritmo de más del 3% anual en los dos grupos de países menos urbanizados, donde en 1990 casi la cuarta parte de la población vivía ya en dos ciudades. Además, la población activa agraria no era mucho más del 40% en el grupo de países con transición demográfica más tardía, pero suponía menos del 13% en los tres países con transición avanzada. Finalmente, en 2000 el empleo formal comprendía a más de la mitad del empleo no agrario del conjunto de la región (y casi al 40% del tercer grupo).

El aura de ruralismo que Ramírez percibe aún en las grandes ciudades latinoamericanas parece más bien el resultado de los déficit de modernización, que han pesado como una losa sobre la región durante el último cuarto del siglo xx. El primero y más notorio de los cuales es la amenaza de las dictaduras militares sobre el proceso de cambio. Los tres trabajos de Daron Acemoglu que aparecen en las referencias bibliográficas aportan sendos modelos de economía política y decisión racional al tránsito de América Latina hacia una democracia sobre la que no pende ya la espada de Damocles militar, transición que todavía en los años setenta parecía una utopía.

Los hechos estilizados pueden describirse así: durante los años setenta, el conjunto de la región estaba perdiendo su carácter rural, área en la que prevalecía una desigualdad extrema, dado el alto grado de concentración de la tierra y la riqueza. Aunque los desequilibrios entre disponibilidades y demanda de trabajo formal hacían bascular al mercado de trabajo urbano hacia salarios de simple subsistencia —como explica el modelo de desarrollo de Arthur Lewis— la acción colectiva y la presión democrática tensionaban los sistemas políticos y de relaciones industriales para intro-

---

<sup>73</sup> Sergio Ramírez (2008), pp. 31 y 43.



ducir mecanismos institucionales de redistribución de la renta, como había sucedido en Inglaterra a partir de 1850 —tras la reforma parlamentaria—, en toda Europa Occidental tras la gran guerra —con la llegada del sufragio universal y la democracia—, y en España a lo largo del primer tercio del siglo xx.

Pero allí donde las desigualdades preexistentes son más elevadas, la redistribución de la renta es más costosa para las clases dirigentes, que experimentan la tentación de utilizar el sistema militar como su propio agente tratando de evitarla, interrumpiendo el proceso democrático. Lo que sucede es que la relación entre agente y principal es siempre problemática —sobre todo cuando el primero tiene a su disposición la utilización de amplios recursos sin control democrático alguno— y el agente militar tiende a adquirir tal autonomía respecto a su principal que éste acaba considerando más adecuado para sus intereses a largo plazo avenirse a los procesos de redistribución de la renta imprescindibles para el sostenimiento de democracias estables (en ausencia de los cuales aumenta el riesgo de derivas populistas y/o de revoluciones redistributivas). España en 1936 y América Latina entre esas fechas y los años setenta emprendieron el camino de la delegación oligárquica del control social en el aparato militar. En España, la debilidad interna y el aislamiento internacional aconsejaron al franquismo introducir procesos redistributivos —más o menos desordenados e inflacionistas, y por tanto insostenibles—, articulados bajo un régimen de bienestar abiertamente corporativista, pero que redujo el índice de Gini por debajo de 0,35 ya en 1960. Al mismo tiempo, la redistribución propició el aumento de la demanda e impulsó el desarrollo, aunque en un contexto fuertemente proteccionista. Todo ello facilitó el proceso de transición pacífica hacia la democracia, a mediados de los años setenta, al mismo tiempo que se realizaba la edificación del Estado de bienestar (tras consensuar la reforma fiscal en los Pactos de la Moncloa) y la integración en la Unión Europea.

En América Latina las tensiones de la guerra fría hicieron confundir el proceso de resistencia oligárquica frente a la redistribución de la renta con los intereses estratégicos «occidentales» derivados de las tensiones entre los dos bloques, lo que exacerbó la autonomía de los dictadores militares, prolongando su vigencia incluso mucho más allá del momento en que la relación agente/principal había quedado rota. Además, la revolución conservadora norteamericana y el consenso de Washington transmitieron hacia la región, en forma de ortodoxia económica —de aceptación imprescindible para participar en los mercados de capitales—, el proceso de desmantelamiento de instituciones *pro-labor* al que Levy y Temin (2007) responsabilizan de la fuerte elevación de la desigualdad en Norteamérica durante los últimos veinte años. La llegada de la globalización prolongó esta dinámica, en ausencia de la más mínima regulación que garantice el respeto de los derechos laborales fundamentales para

beneficiarse de las preferencias generalizadas de la OMC (Espina, 1994), todo lo cual se agudiza en 2001 con el ingreso de China.

La profundidad de la crisis actual está obligando a revisar aquella ortodoxia. Pero, incluso antes de su ocurrencia, el proceso de globalización estaba produciendo ya una inversión de los papeles de los distintos grupos de países en el sistema de intercambios<sup>74</sup>, que proporciona a América Latina un mayor margen de maniobra para diseñar su propia estrategia de crecimiento, sin gravitar exclusivamente sobre la dependencia financiera y/o sobre la competitividad-coste de su producción manufacturera, lo que permitirá al sistema de relaciones industriales desempeñar un papel más activo en el proceso de distribución de la renta, vía salarios, dentro del propio mercado de trabajo, sin el cual las políticas redistributivas del naciente Estado de bienestar desarrollista resultarían insuficientes. A su vez, un mercado de trabajo más equitativo, capaz de transferir hacia los asalariados las rentas derivadas de la mejora de la productividad, fortalecerá el proceso de aparición de nuevas clases medias, que ya está teniendo un papel relevante para la relocalización y las oportunidades de crecimiento (*Universia*, 2008b), contribuyendo a abrir un círculo virtuoso de desarrollo y equidad.

Nuestro trabajo concluye propugnando una estrategia bifronte que actúe, por un lado, ensanchando el mercado de trabajo formal —a través de políticas de inclusión en el sistema de protección de la Seguridad social— y, por otro, sobre el conjunto de la población —a través de políticas de bienestar orientadas por el criterio de universalismo básico—. La primera es susceptible de aplicarse en un contexto de concertación social, que garantice la coordinación de los salarios con los objetivos macroeconómicos, el empleo y las políticas de protección social (Espina, 2007a: 384 y ss.). Esta estrategia implica, en todo caso, la modernización del sistema fiscal (a ser posible, consensuada), a falta de la cual su financiación deteriorará la provisión de otros bienes públicos imprescindibles o agudizará la inflación, que ya constituye una amenaza para el crecimiento y el empleo (*Universia* 2008a).

---

<sup>74</sup> «As global wealth has shifted during the past decade, emerging markets have become not only increasingly stable but they have also been claiming a larger portion of the world's riches than ever before», A. Faiola y J. Drew (2008), «Slowing Economy Gives Way to Global Role Reversals», *Washington Post*, 17 de julio. Para el cambio en la estructura de las finanzas globales, véase «Financial world faces a structural shift», en *Financial Times*, *FTfm*, 11-8-2008.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, DARON y ROBINSON, JAMES A. (2001): «A Theory of Political Transitions», *The American Economic Review*, vol. 91, núm. 4, septiembre, pp. 938-963.
- ; — (2002): «The Political Economy of the Kuznets Curve», *Review of Development Economics*, vol. 6, núm. 2, pp. 183-203.
- ; —; TICCHI, DAVIDE y VINDIGNI, ANDREA (2008, abril): «A Theory of Military Dictatorships», NBER Working Paper 13915: <http://papers.nber.org/papers/W13915>.
- ADELANTADO, JOSÉ (2008): «Desigualdad, Democracia y Políticas Sociales Focalizadas en América Latina», en Montevideo.
- ADEMA, WILLEM y LADAIQUE, MAXIME (2005): «Net Social Expenditure, 2005 Edition. More Comprehensive Measures of Social Support», OECD Social, Employment And Migration Working Papers, núm. 29. Documento: DELSA/ELSA/WD/SEM(2005)8, disponible en: [http://www.oecdwash.org/DATA/DOCS/delsa\\_wp29.pdf](http://www.oecdwash.org/DATA/DOCS/delsa_wp29.pdf).
- AKERLOF, GEORGE A. y KRANTON, RACHEL E. (2002): «Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education», *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 40 (4), pp. 1167-1201, diciembre.
- BANCO MUNDIAL (2008): *World Development Indicators database*, 11 Abril, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>.
- BARRIENTOS, ARMANDO (2004): «Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime», en Ian Gough y Geoff Wood (eds.).
- BARAHONA, M., GÜENDEL, L. y CASTRO, C. (2005): «Política social y reforma social «a la tica». Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica», UNRISD, Documento del programa *Política social y desarrollo*, núm. 20, agosto.
- BERTRANOU, F. M. (2005): «Jubilaciones y pensiones en América Latina: Reformas y paradigmas», *Cuestión Social*, núm. 58, pp. 2-13.
- BUSQUETS, JOSÉ MIGUEL (2005): *Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*, Lapzus, Montevideo.
- BUEN LOZANO, NÉSTOR DE y MORGADO VALENZUELA, EMILIO (coords.) (1997): *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, UNAM, México, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=139>.
- CAIXA CATALUNYA (2007): «Distribución de la renta en Cataluña y comparación con el contexto europeo», en *Informe sobre la Coyuntura Económica*, núm. 114, abril, pp. 83-90, en: <http://www.caixacatalunya.es/caixacat/es/ccpublic/particulars/publica/pdf/ic0407e7.pdf>.

- CECCHINI, SIMONE y UTHOFF, ANDRAS (2008): «Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005», *Revista de la CEPAL*, núm. 94, abril, pp. 43-58.
- CEPAL (2007a): *Panorama social de América Latina 2007*, en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/get-Prod.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl#>.
- (2007b): *Anuario Estadístico de América Latina de 2007*, en: [http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2007/datos/1.3.9.xls](http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2007/datos/1.3.9.xls).
- (2007c): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*, y años anteriores.
- CERDA, RODRIGO y VERGARA, RODRIGO (2006): «Unemployment Insurance In Chile: Does It Stabilize The Business Cycle?», Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, DT, núm. 17, diciembre.
- CETRÁNGOLO, ÓSCAR y GÓMEZ-SABAINI, JUAN CARLOS (2007): *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo, núm. 60, Santiago de Chile. Disponible en Montevideo (2008).
- DEMING, DAVID y DYNARSKI, SUSAN (2008): «The Lengthening of Childhood», NBER Working Papers, núm. 14.124, julio, disponible en: <http://papers.nber.org/papers/W14124>.
- DRAIBE, SONIA M. y RIESCO, M. (2006): «Estado de Bienestar, Desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea», CEPAL, Serie *Estudios y perspectivas*, núm. 55, sintetizado por Draibe en «Estado y regímenes de bienestar: lecciones de la literatura contemporánea», *Revista Puente @ Europa*, núm. 4, diciembre, pp. 20-33, disponible en: <http://www.obreal.unibo.it/File.aspx?ldFile=714>.
- y — (2007): «Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?», en M. Riesco (ed.).
- EDWARDS, SEBASTIAN (2008): «Globalization, Growth and Crises: The View from Latin America», NBER Working Paper, núm. 14.034, mayo, en: <http://papers.nber.org/papers/W14034>.
- ESPINA, ÁLVARO (1994): «La mundialización de la economía, el desarrollo económico y los derechos sociales fundamentales», *Revista de Trabajo*, núm. 3, Argentina, julio/agosto 1994, pp. 17-44, en: <http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento6144.pdf>.
- (2000): «Recursos humanos, formación tecnológica superior y sistema de profesiones», en *Formación y Empleo*, F. Sáez (coord.), Fundación Argentaria-Visor, Colección Economía Española (Programa de economía familiar), núm. 15, pp. 155-339.
- (2004): *Un problema de elección social: la reforma del Estado de bienestar en Europa*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Working Paper 2004/8 (17, abril): <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/114.asp>.

- (2005): «Hacia una sociología evolucionista de la Revolución», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), núm. 110, abril-junio 2005, 9-52. [http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_110\\_031168261325857.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_110_031168261325857.pdf).
- (2007a): *Modernización y Estado de Bienestar en España*, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- (coord.) (2007b): *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea*, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1997): «Hybrid or Unique?: the Japanese Welfare State Between Europe and America», *Journal of European Social Policy*, vol. 7, núm. 3, pp. 179-189.
- EUROAMÉRICA (2008): *II Foro Perú-Unión Europea* (Lima 29-30 de octubre de 2007), Madrid.
- EVANS, D. B.; TANDON, A.; MURRAY, C. J. L. y LAUER, J. A. (2001): «Comparative Efficiency of National Health Systems: Cross National Econometric Analysis», *BMJ*, núm. 323, 307-310, disponible en: <http://www.bmj.com/cgi/content/full/323/7308/307>.
- FILGUEIRA, FERNANDO (2007): «Cohesión y Educación: Desavenencias Recientes», en IPE-OEI (2007), pp. 35-37.
- ; MOLINA, CARLOS G.; PAPADÓPULOS, JORGE y TOBAR, FEDERICO (2006): «Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida», en C. G. Molina (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, BID.
- FUENTES QUINTANA, ENRIQUE (1988): «Tres decenios de economía española en perspectiva», en J. L. García Delgado (coord.), *España, tomo II: Economía*, Madrid, Espasa, pp. 1-78.
- GALOR, O. y MOAV, O. (2002): «Natural Selection and the Origin of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, pp. 1133-1192.
- GEANAKOPOLOS, JOHN y ZELDES, STEPHEN P. (2008): «Reforming Social Security with Progressive Personal Accounts», NBER Working Paper 13979, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w13979>.
- GES (Grupo de Economía de la Salud) (2007): «Reforma de la Seguridad social en Colombia, 1993-2007», *Observatorio de la Seguridad Social*, 6, núm. 15, Medellín, abril, pp. 1-13.
- GLEJBERMAN, DAVID (1995): «Descripción de los indicadores de ingresos y salarios y su implementación en el Uruguay», CEPAL, *LC/MVD/R.127. Rev. 1*, julio, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/13572/LC-R127.pdf>.
- GOLDBERG, LAURA, y LO VUOLO, RUBÉN (2006): *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*, Buenos Aires, Ciapp.

- GORDON, ROBERT J. y DEW-BECKER, IAN (2008): «Controversies about the Rise of American Inequality: A Survey», Working Paper 13982, abril, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w13982>.
- GÖRG, HOLGER; MOLANA, HASSAN y MONTAGNA, CATIA (2007): «Foreign Direct Investment, Tax Competition and Social Expenditure», Univ. de Nottingham, GEP Res. Paper 07/03, [http://www.gep.org.uk/shared/shared\\_levelpublications/Research\\_Papers/2007/07\\_03a.pdf](http://www.gep.org.uk/shared/shared_levelpublications/Research_Papers/2007/07_03a.pdf).
- GOUGH, IAN (2005): «European Welfare States: Explanations and Lessons For Developing Countries», *New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World*, en: <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Gough.rev.pdf> (Conferencia del Banco Mundial: 12 de diciembre).
- y WOOD, GEOFF (eds.) (2004): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge University Press.
- HOYLE, ALAN (1989): «Algo más sobre Miao», *Actas del X Congreso de la Asociación Internacional de Hispanistas*, AIH, Tomos I-II, pp. 1303-1309, disponible en: [http://cvc.cervantes.es/obref/aih/pdf/10/aih\\_10\\_2\\_042.pdf](http://cvc.cervantes.es/obref/aih/pdf/10/aih_10_2_042.pdf).
- HUBER, EVELYN; PRIBBLE, JENNIFER y STEPHENS, JOHN D. (2008): «The Politics of Effective and Sustainable Redistribution», en Antonio Estache y Danny Leipziger (eds.), *Fiscal Incidence and the Middle Class: Implications for Policy*. Washington, DC: The World Bank, forthcoming. Disponible en: Montevideo (2008).
- IPEE-OEI (2007): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*, Proyecto SITEAL de IPEE-UNESCO y Organización de Estados Iberoamericanos, en: <http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/informetendencias2007.asp>.
- KARAMESSINI, MARÍA (2008): «Continuidad y cambio en el modelo social del sur de Europa», *Revista Internacional de trabajo*, núm. 127-1, pp. 47-78.
- KUZNETS, SIMON (1966): *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*, New Haven.
- (1973): «Modern Economic Growth: Findings and Reflections», *The American Economic Review*, vol. 63, núm. 3, pp. 247-258 (Nobel Lecture, 1971).
- KWON, HUCK-JU (ed.) (2005): *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Londres, Palgrave, Macmillan.
- (2007): «The Developmental Welfare State in Korea: Origins, Reforms and Future Challenges», El Cairo, 7-8 febrero, [http://www.escwa.un.org/sp-Egypt/The%20Developmental%20Welfare%20State%20in%20Korea%20\\_Paper%20Presented.pdf](http://www.escwa.un.org/sp-Egypt/The%20Developmental%20Welfare%20State%20in%20Korea%20_Paper%20Presented.pdf).

- LAGUADO DUCA, A. C. (2006): «Onganía y el nacionalismo militar en Argentina», *Universitas Humanística*, núm. 62, pp. 239-259, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/Inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=79106210&iCveNum=5705>.
- LEVY, FRANK y TEMIN, PETER (2007): «Inequality and institutions in 20th century America», *vox*, 15 de junio de 2007, disponible en: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/264>.
- LEWIS, ARTHUR W. (1954): «Economic Development with Unlimited Supplies of Labor», *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, pp. 139-191.
- LINDBECK, ASSAR (2002): «The European Social Model: Lessons for Developing Countries», *Seminar Papers 714*, Stockholm University, Institute for International Economic Studies (mayo), en: <http://www.iies.su.se/publications/seminarpapers/714.pdf>.
- (2008): *Perspectivas del Estado de Bienestar*, Cuadernos CeALCI, núm. 2, Fundación Carolina: [http://www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/4B6E1576-FE81-4111-B0FC-5249BAB3245A/1964/cuadernosCeALCI\\_2es.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/4B6E1576-FE81-4111-B0FC-5249BAB3245A/1964/cuadernosCeALCI_2es.pdf).
- MADDISON, ANGUS (1991): *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*, NY, Oxford University Press.
- MARCEL, MARIO y RIVERA, ELISABETH (2008): «Régimen de Bienestar en América Latina», en E. Tironi (ed.), *Redes, Estados y Mercados*, Uqbar Editores (CIEPLAN), pp. 151-226.
- MCGREGOR, J. ALLISTER (2007a): «Researching Wellbeing: From Concepts to Methodology», en Ian Gough y J. Allister McGregor (eds.), *Wellbeing in Developing Countries. From Theory to Research*, Cambridge University Press.
- (2007b): «Wellbeing and International Development: Promises and Pitfalls», en *WeDInternational Conference*, celebrada en Bath, 28-30 junio 2007: <http://www.bath.ac.uk/econ-dev/wellbeing/conference2007/abstracts-papers.htm>.
- MARTÍNEZ FRANZONI, JULIANA (2007): *Regímenes del bienestar en América Latina*, Fundación Carolina-CeALCI, Documento de trabajo, núm. 11.
- (2008): «Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families and Policies», *Latin American Politics and Society (LAPS)*, vol. 50, núm. 2, pp. 67-100, disponible en: [http://www.iis.ucr.ac.cr/personal/investigadores/laps\\_13.pdf](http://www.iis.ucr.ac.cr/personal/investigadores/laps_13.pdf).
- y CASTRO MÉNDEZ, M. (2007): «Un modelo social exitoso en la encrucijada: Límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica», octubre, en Montevideo (2008).



- MATESANZ, DAVID y PALMA, ANDRÉS (2008): *Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 24/2008.
- MESA-LAGO, CARMELO (2004a): «La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones», en Katja Hujo, Carmelo Mesa-Lago y Manfred Nitsch (eds.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 21-56.
- (2004b): «Las reformas de pensiones en América Latina, y su impacto en los principios de la Seguridad Social», *Financiamiento del desarrollo* (CEPAL), núm. 144.
- MITCHELL, OLIVIA S.; ARENAS DE MESA, ALBERTO; BRAVO, DAVID; BEHRMAN, JERE R. y TODD, PETRA E. (2006): «The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey», Pension Research Council Working Paper, PRC WP 2006-9, julio.
- MONTEVIDEO (2008): *Modelos de protección social: el desafío de la cohesión en el Cono Sur americano*, «Ciclo de seguimiento a la XVII Cumbre Iberoamericana. Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica», disponible en: <http://www.pmcgp.opp.gub.uy/evento-04-2008/> (20-junio-2008).
- MORENO, LUIS (2007): «Lucha contra la Pobreza en América Latina: Selectividad y Universalismo?» Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Documento de Trabajo 07-05, septiembre.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, RAFAEL; FERNÁNDEZ, ENRIQUE y ANTÓN, J. IGNACIO (2008): *El trabajo a tiempo parcial en España en el contexto de la Unión Europea. Características, condiciones de trabajo y perspectivas*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, Informes y Estudios, Empleo, núm. 36.
- NUGENT, RICARDO (1997): «La Seguridad Social, su historia y sus fuentes», capítulo 33 de Buen-Morgado (coords.).
- OCDE (2007a): *International Migration Outlook: SOPEMI Edition*. OECD.
- (2007b): *Education at a Glance 2007*.
- (2008): *A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries*.
- OPS (2006): *Atlas de Indicadores Básicos de Salud de América*, de la Organización Panamericana de Salud (OPS), disponible en: <http://ais.paho.org/atlas/sp/data.xml>.
- O'ROURKE, KEVIN H. y WILLIAMSON, JEFFREY G. (2006): *Globalización e historia. La evolución de una economía atlántica del siglo XIX*, Prensas Universitarias de Zaragoza (original inglés: MIT, 1999).

- ORTÚN RUBIO, VICENTE (2006): «Desempeño y deseabilidad del sistema sanitario: España», *Revista Asturiana de Economía*, RAE, núm. 35, pp. 23-43, disponible en: <http://www.revis-taasturianadeeconomia.org/raepdf/35/P23ORTUN.pdf>.
- OTTONE, ERNESTO (2000): *La modernidad problemática: cuatro ensayos sobre el desarrollo latinoamericano*, México, ed. Jus.
- y VERGARA, CARLOS (2005): «Chile: A Case of Progressive Development», [http://www.eclac.cl/noticias/paginas/2/24212/Chileacaseofprogressivedevelopment19\\_08\\_04.pdf](http://www.eclac.cl/noticias/paginas/2/24212/Chileacaseofprogressivedevelopment19_08_04.pdf).
- PISA (2006): *Science Competencies for Tomorrow's World*. OCDE, 4, 12-2007. 1.º vol., disponible en: <http://www.oecd.org/bookshop?pub=9789264040007>; 2º Vol., disponible en: <http://www.oecd.org/bookshop?pub=9789264040144>. Comparación PISA 2000/PISA 2006. Disponible en: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/31/0/39704446.xls>.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, LEANDRO (2008): «Inequality, Poverty, and the Kuznets Curve in Spain, 1850-2000», *European Review of Economic History*, núm. 12, 3. Versión previa disponible en: <http://e-archivo.uc3m.es:8080/dspace/bitstream/10016/946/1/wp07-13.pdf>.
- RAMÍREZ, SERGIO (2008): «Cultura iberoamericana en el contexto internacional: reflexión intelectual y compromiso político (cuaderno de encargos)» [Seguido de un debate con José Saramago], en Rosa Conde y Alfonso Gamó (eds.), *Iberoamérica ante el siglo XXI*, Fundación Carolina, Siglo XXI, pp. 19-50.
- RANIS, GUSTAV (2004): «Arthur Lewis's Contribution to Development Thinking and Policy», *Discussion Paper*, núm. 891, Economic Growth Centre Yale University.
- RIESCO, MANUEL (2006): «El derrumbe de un mito. Las reformas de los sistemas privatizados de previsión y educación en Chile», *Puente @ Europa* — año IV, núm. 4, diciembre.
- (ed.) (2007): *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Palgrave, Macmillan, Londres. Una síntesis en: «The Changing Role of the State During the Labor of a Century: Chile in Latin America», disponible en: [http://cep.cl/Cenda/Cen\\_Documents/Pub\\_MR/Ensayos/Paper\\_Cairo.html](http://cep.cl/Cenda/Cen_Documents/Pub_MR/Ensayos/Paper_Cairo.html); tablas disponibles en: [http://cep.cl/UNRISD/Papers/Introduction/Chap1\\_Tables.pdf](http://cep.cl/UNRISD/Papers/Introduction/Chap1_Tables.pdf).
- (2008): «Reforma previsional: Ganamos el primer tiempo, vamos ahora al segundo», *Revista del Centro de Estudiantes de Ingeniería Universidad de Chile*, julio <http://www.cendachile.cl/node/292>.
- RMTAS (2008): *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario: Seminario: «Los ciclos vitales y la seguridad social: Estado de la cuestión y propuestas de futu-

ro. Aspectos sociológicos y económicos». UIMP, Santander, 2007. <http://www.mtas.es/es/publica/revista/default.htm>.

SACERDOTE, BRUCE y FEYRER, JAMES (2008): «Will the Stork Return to Europe and Japan? Understanding Fertility Within Developed Nations», NBER WP, núm. 14, 114, junio, disponible en: <http://papers.nber.org/papers/W14114>.

SERCE (2008): *Segundo Estudio Regional Comparativo Explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer Reporte*, UNESCO, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160660S.pdf> (captura datos: junio-diciembre 2006).

SPARKS, CHRIS; BIKOI, THEO y MOGLIA, LISA (2002): «A Perspective on U.S. and Foreign Compensation Costs in Manufacturing. Despite the Appreciation of the Dollar, U.S. Hourly Compensation Costs Have Grown More Slowly than Costs in Foreign Countries over the 1975-2000 Period», *Monthly Labor Review*, junio, pp. 36-50.

TITELMAN, DANIEL (2006): «La protección social y la dinámica del mercado laboral», presentación PPT, en: Conferencia Regional Americana de la AISS, Belice, mayo de 2006, disponible en: <http://www.issa.int/Span/publ/3publ-belize06.htm> (mayo 2008).

—(2007): «Envejecimiento y protección social en América Latina», Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento, Brasilia, 4-6/XII 2007: <http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/5/31915/DTitelman.pdf>.

TURNER, H. A. y JACKSON, D. A. S. (1970): «On the Determination of the General Wage Level—A World Analysis; or “Unlimited Labour Forever”», *The Economic Journal*, vol. 80, núm. 320 (diciembre), pp. 827-849.

UNIVERSIA (2008a): «El fantasma de la inflación amenaza con truncar la etapa de expansión económica de Latinoamérica», *Universia-Knowledge@Wharton*, 23 julio-5 agosto: <http://wharton.universia.net/index.cfm?fa=whatshot&language=spanish>.

—(2008b): «Las dos caras de la nueva clase media global», *Ibíd*, <http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1549>.

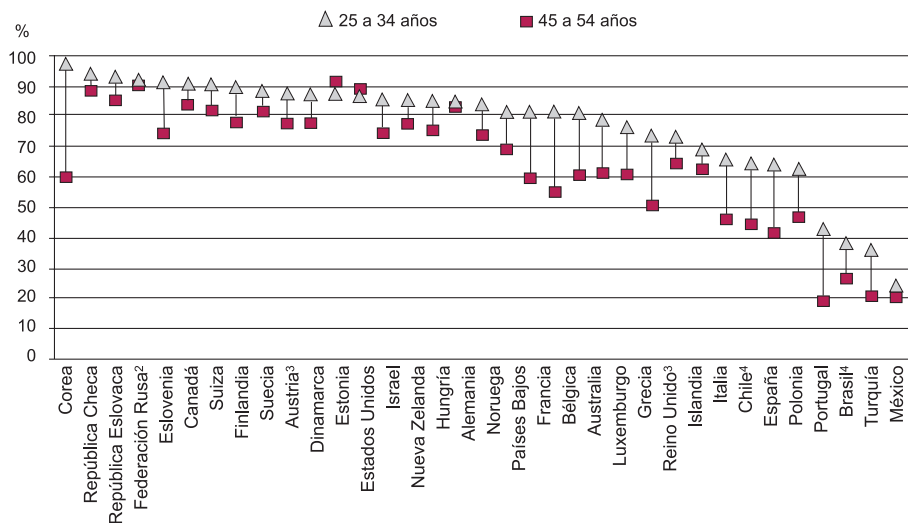
UTHOFF, ANDRAS (2008a): «Desafíos de la prevision social en el cono sur: Acceso, financiamiento y solidaridad», presentación ppt. en Montevideo (2008).

—(2008b): «La reforma del sistema de pensiones en Chile: saber técnico, intereses económicos y coaliciones políticas», presentación ppt. en Montevideo (2008).

ANEXO  
GRÁFICOS



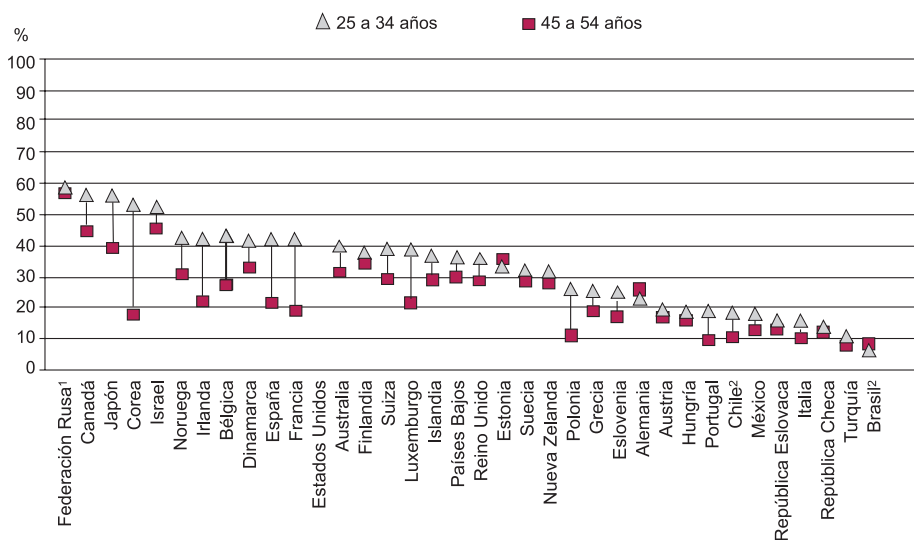
**GRÁFICO A.1. Población que ha obtenido al menos educación secundaria superior<sup>1</sup> (2005)**  
**Porcentaje por grupos de edad**



1. Excluyendo ISCED 3C programas cortos. 2. Año de referencia 2003. 3. Incluye programas cortos ISCED 3C. 4. Año de referencia 2004. Orden descendente en razón del porcentaje de personas con 25-34 años que han completado al menos la educación secundaria superior.

Fuente: OCDE (2007b). Tabla A1.2a.

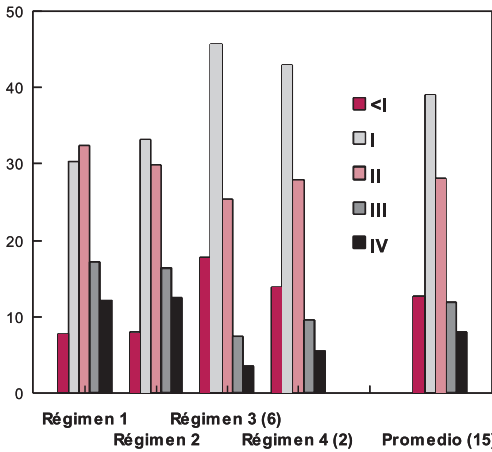
**GRÁFICO A.2. Población que ha obtenido al menos educación terciaria (2005)**  
**Porcentaje por grupos de edad**



1. Año de referencia 2003. 2. Año de referencia 2004. Orden descendente en razón del porcentaje de personas con 25-34 años que han completado al menos la educación terciaria.

Fuente: reproducido de OECD, *Education at a Glance*, 2007. OCDE (2007b). Tabla A1.3a.

GRÁFICO A.3. Aprovechamiento (%)  
Desempeño en matemáticas (3.º de Primaria)

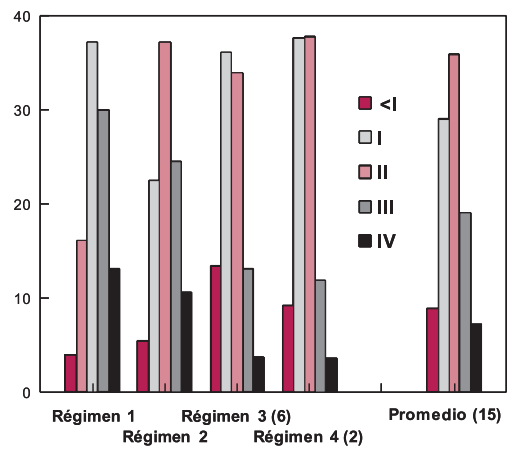


Fuente: SERCE 1 (2008), cuadro A.3.4: Captura datos 2.º sem. 2006.

Más del 10,5% en nivel IV: Uruguay, México, Chile, Costa Rica y Brasil.

Más del 10,5% por debajo de nivel I: Nicaragua, Ecuador, Perú, Paraguay, Panamá, Guatemala y R. Dominicana.

GRÁFICO A.4. Aprovechamiento (%)  
Desempeño en lectura (3.º de Primaria)

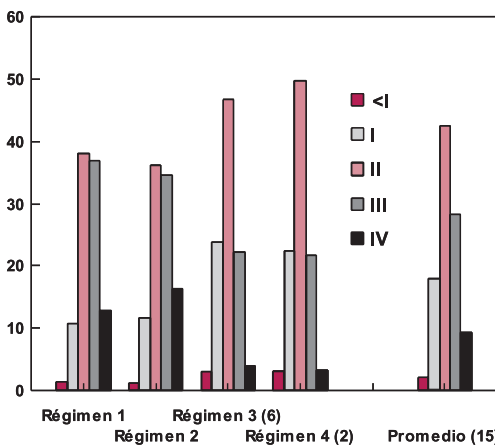


Fuente: SERCE 1 (2008), cuadro A.6.3: Captura datos 2.º sem. 2006.

Más del 10,5% en nivel IV: Costa Rica, Chile, México y Uruguay.

Más del 10,5% por debajo de nivel I: Panamá, Paraguay, Guatemala, Ecuador y R. Dominicana.

GRÁFICO A.5. Aprovechamiento (%)  
Desempeño en matemáticas (6.º de Primaria)

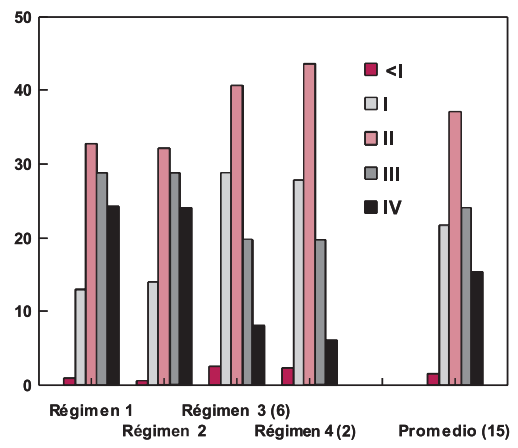


Fuente: SERCE 1 (2008), cuadro A.3.8: Captura datos 2.º sem. 2006.

Más del 10,5% en nivel IV: Uruguay, México, Costa Rica, Chile y Argentina.

Más del 2% inferior al nivel I: El Salvador, Nicaragua, Perú, Guatemala, Panamá, Paraguay, Ecuador y R. Dominicana.

GRÁFICO A.6. Aprovechamiento (%)  
Desempeño en lectura (6.º de Primaria)



Fuente: SERCE 1 (2008), cuadro A.4.8: Captura datos 2.º sem. 2006.

Más del 10,5% en nivel IV: Costa Rica, Uruguay, Chile, México, Brasil, Argentina y Colombia.

Más del 2% inferior al nivel I: Panamá, Perú, Guatemala, Paraguay, R. Dominicana y Ecuador.

GRÁFICO A.7. Esperanza de vida al nacer, y PIB per capita

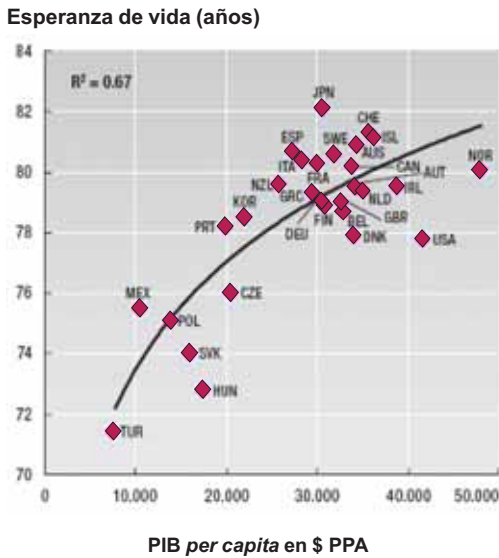
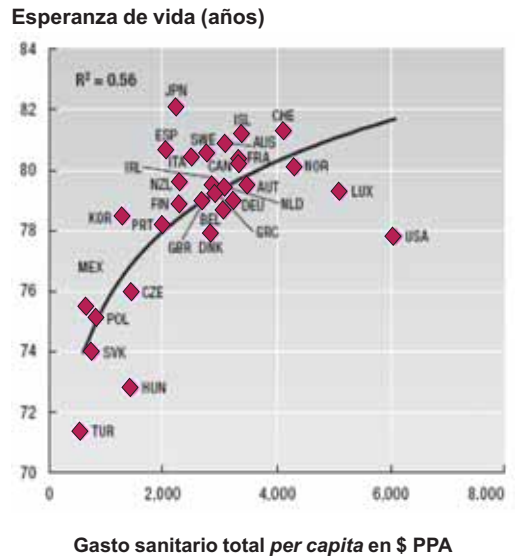


GRÁFICO A.8. Esperanza de vida al nacer y gasto sanitario per capita



Fuente: OCDE, Health Data 2007 (Health at a Glance, 2007). Cifras referidas a 2005.

GRÁFICO A.9. Esperanza de vida al nacer (EVN) y RNB per capita, 2006

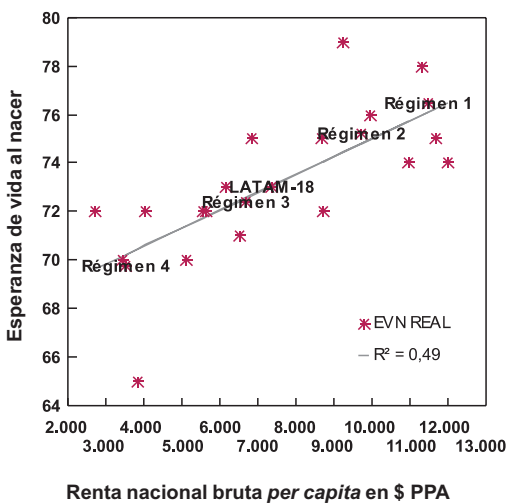
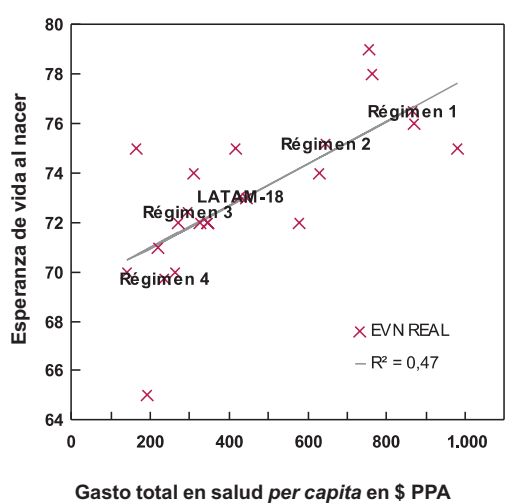


GRÁFICO A.10. Esperanza de vida al nacer y gasto sanitario per capita, 2006



Fuente: WDI (2008): RNB/pc y EVN 2006; OPS (2006): Gasto sanitario/pc (promedio 2004-2006).



GRÁFICO A.11. Esperanza de vida al nacer (EVN) y RNB per capita, 2006

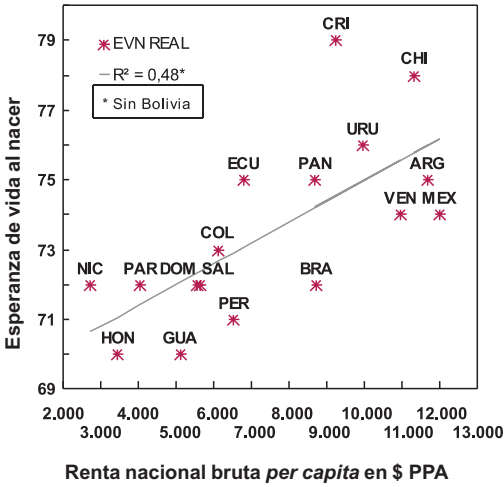
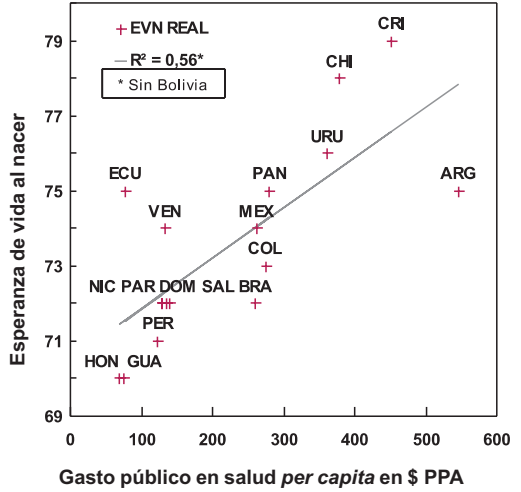


GRÁFICO A.12. Esperanza de vida al nacer/gasto público en salud per capita



Fuente: WDI (2008): RNB/pc y EVN 2006; OPS (2006): Gasto sanitario/pc (promedio 2004-2006).

GRÁFICO A.13. Esperanza de vida al nacer/gasto público en salud per capita, 2006

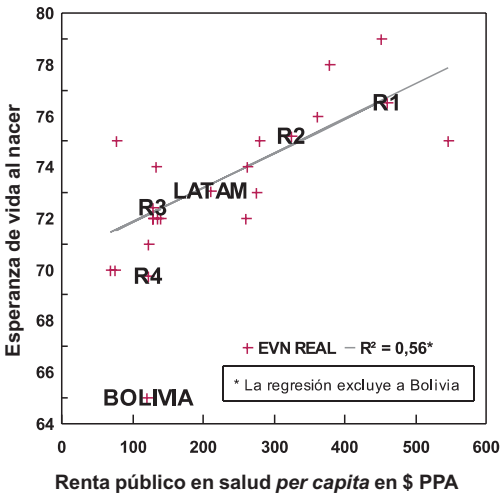
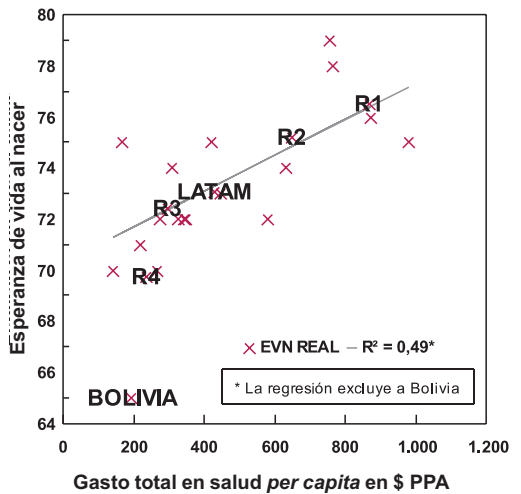


GRÁFICO A.14. Esperanza de vida al nacer/gasto total en salud per capita



Fuente: WDI (2008): RNB/pc y EVN 2006; OPS (2006): Gasto sanitario/pc (promedio 2004-2006).

GRÁFICO A.15. *Esperanza de vida al nacer, gasto total en salud y renta nacional bruta per capita, 2006*

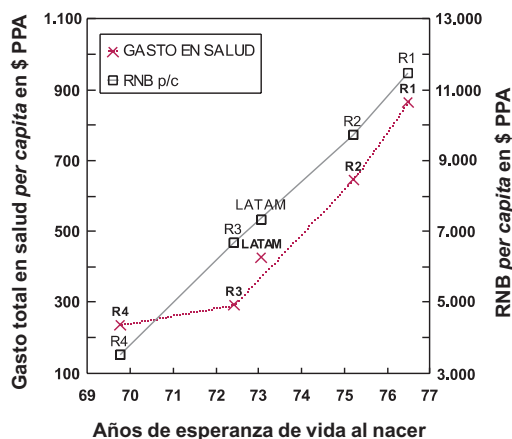
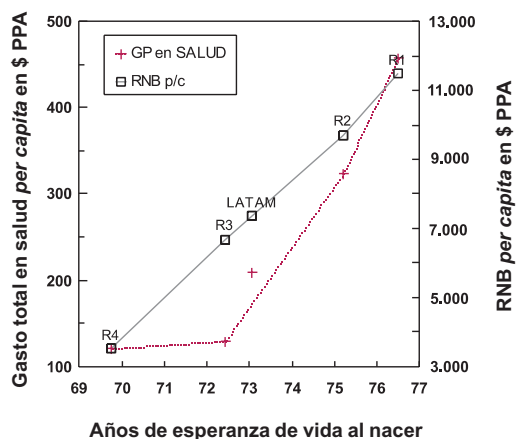


GRÁFICO A.16. *Esperanza de vida al nacer, gasto público en salud y renta nacional bruta per capita*



Fuente: WDI (2008): RNB/pc y EVN 2006; OPS (2006): Gasto sanitario/pc (promedio 2004-2006).

GRÁFICO A.17. *Esperanza de vida al nacer, gasto privado en salud y renta nacional bruta per capita, 2006*

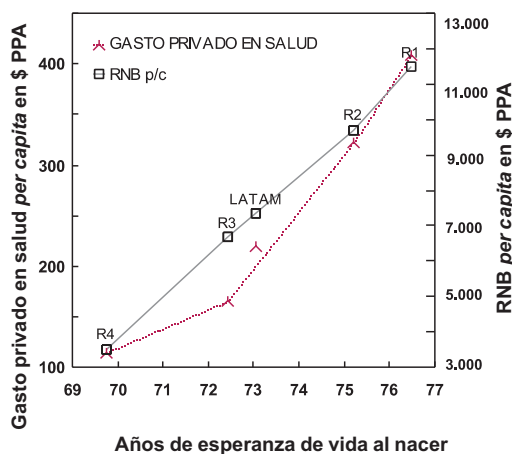
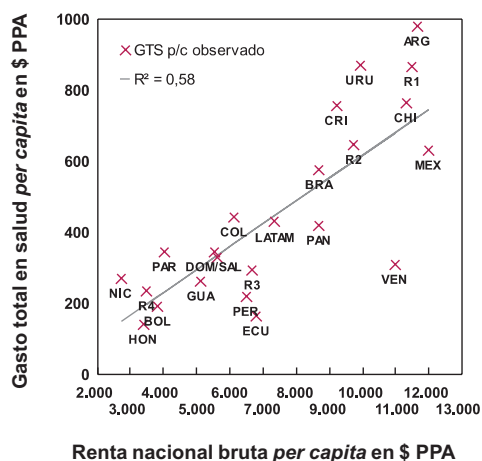
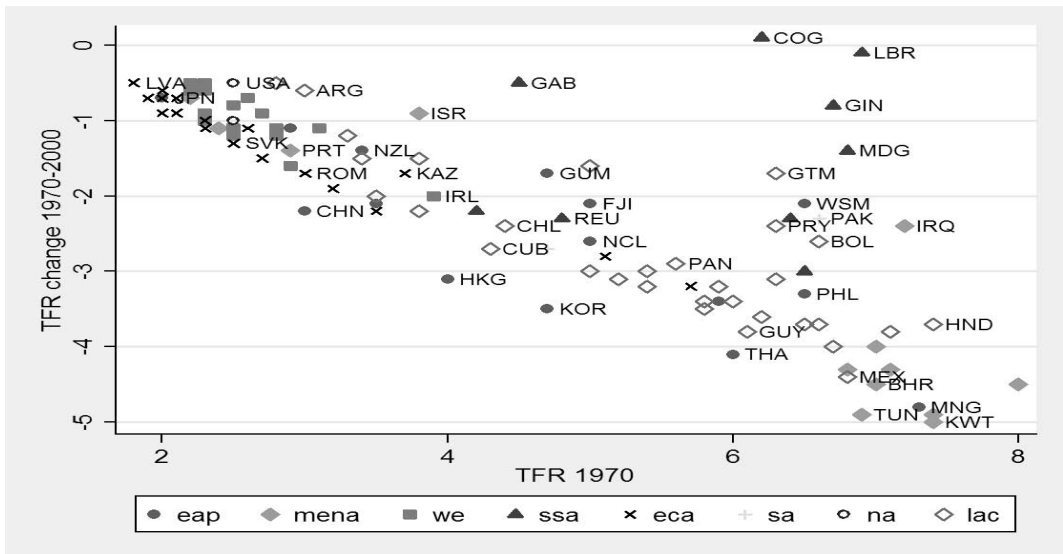


GRÁFICO A.18. *Renta nacional bruta y gasto total en salud per capita (en \$ PPA), 2006*



Fuente: WDI (2008): RNB/pc y EVN 2006; OPS (2006): Gasto sanitario/pc (promedio 2004-2006).

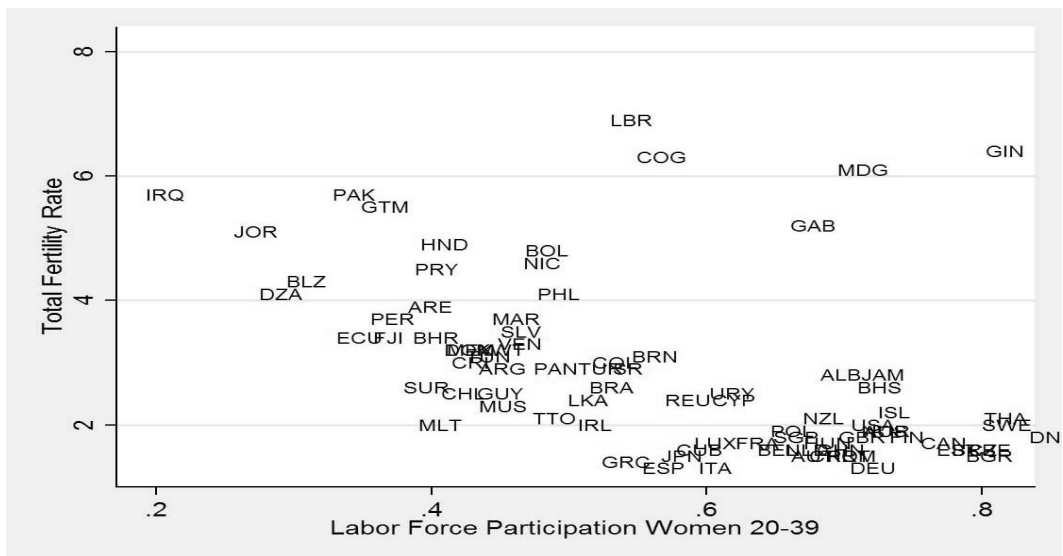
GRÁFICO A.19. *Convergencia de las tasas de fecundidad entre países: Variaciones en la tasa total de fecundidad 1970-2000 / nivel inicial*



Fuente: Datos ONU; abreviaturas disponibles en: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49alpha.htm>.

eap - Asia Oriental y Pacífico, mena - Oriente Medio y África Norte, we - Europa Occidental, ssa - África Subsahariana, eca - Asia Centrooriental, sa - Asia del Sur, na - Norteamérica, lac - Latinoamérica-Caribe.

GRÁFICO A.20. *Tasa total de fecundidad/tasa de actividad femenina 2005*



Fuente: Datos ONU y OIT; abreviaturas disponibles en: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49alpha.htm>.

Nota: Los gráficos A.19 y A.20 reproducidos de Sacerdote y Feyrer (2008): gráficos 2 y 3.

GRÁFICO A.21. Costes laborales unitarios en las manufacturas (\$ corrientes)

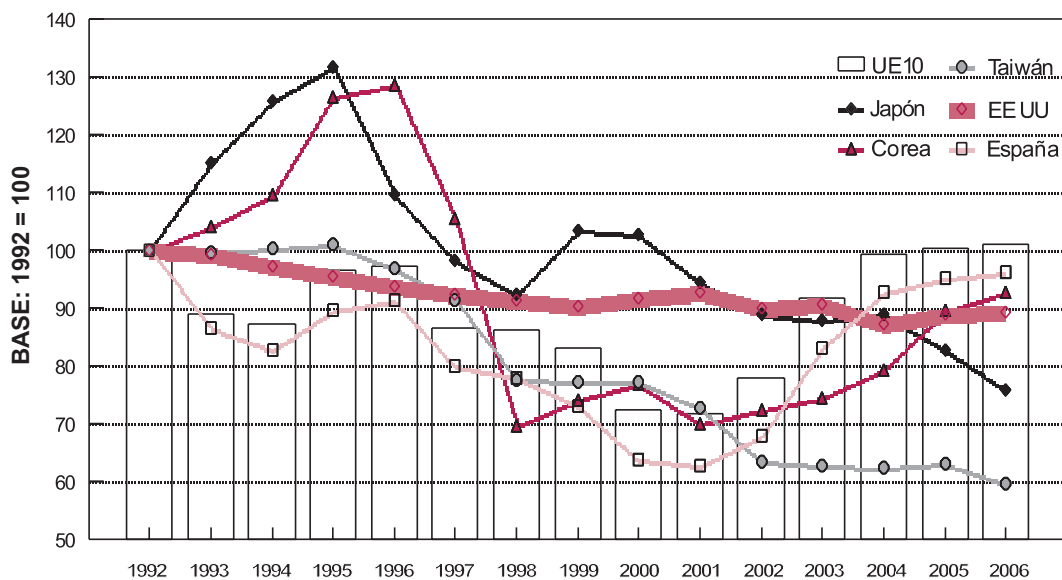


GRÁFICO A.22. Costes-hora laborales reales en las manufacturas

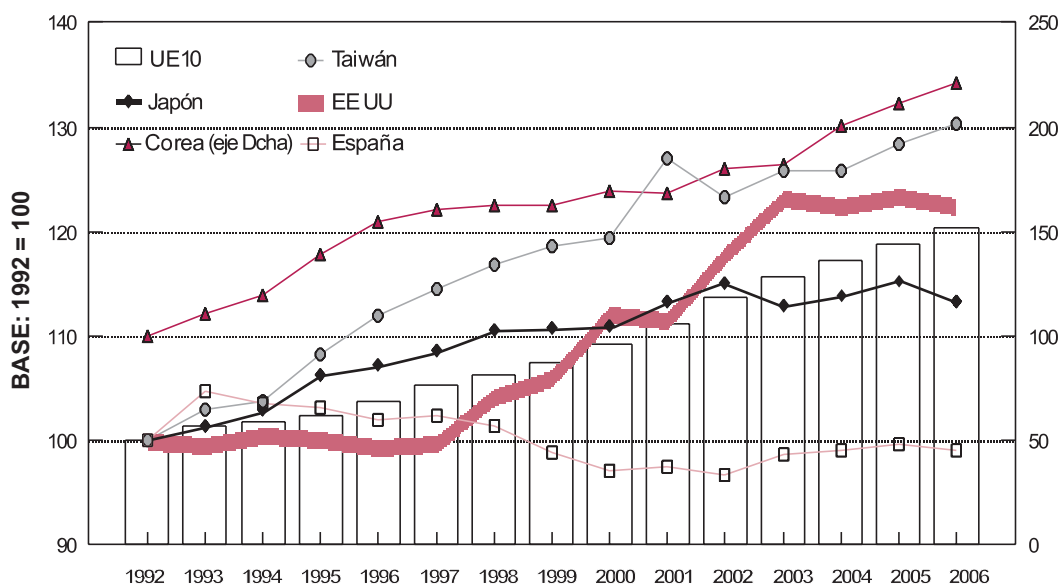


GRÁFICO A.23. Productividad-hora en las manufacturas

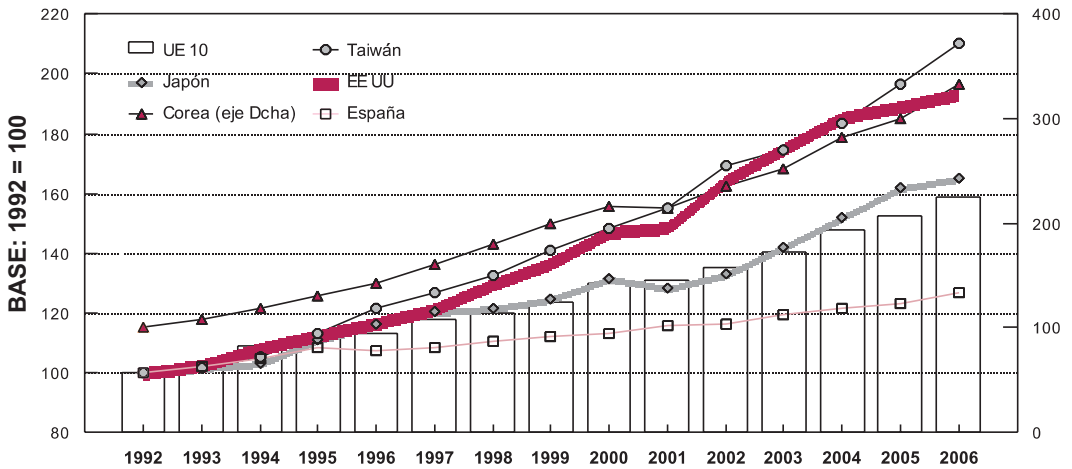
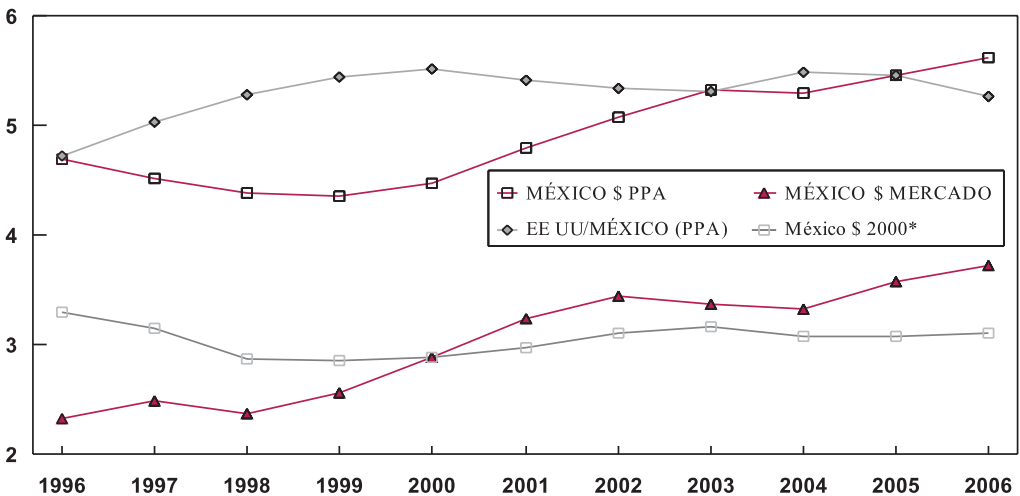


GRÁFICO A.24. Coste laboral por hora en las manufacturas: México y EE UU

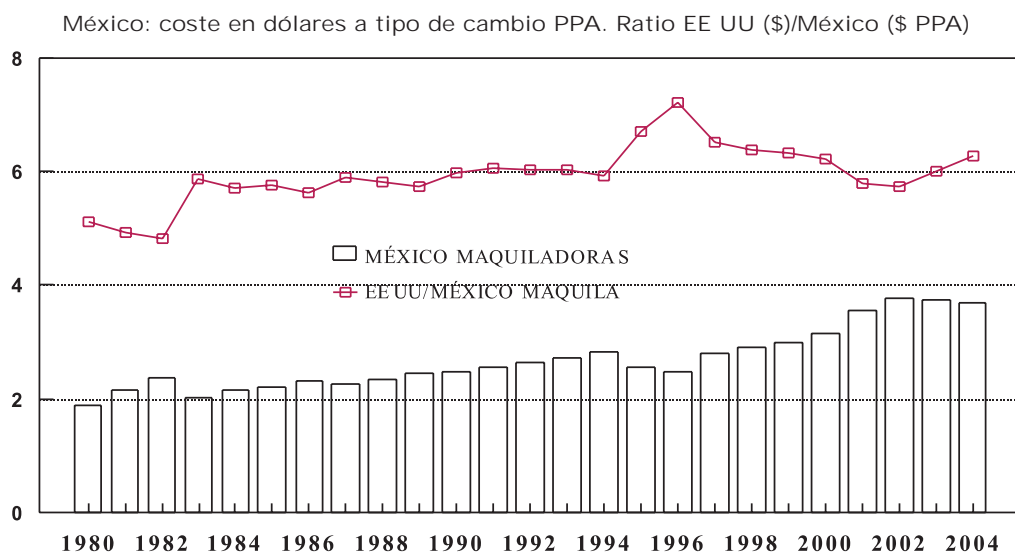
TIPOS DE CAMBIO DE MERCADO Y PPA (RATIO EE UU/MÉXICO A TIPOS DE CAMBIO PPA)



\* Corregido por el deflactor de consumo de los hogares en \$, calculado a partir de las cifras de UNSD.

Fuente: BLS, [ftp://ftp.bls.gov/pub/special\\_requests/ForeignLabor/ichccpwsupall.txt](ftp://ftp.bls.gov/pub/special_requests/ForeignLabor/ichccpwsupall.txt) (Tabla 2: Todas las manufacturas). Tipo de cambio PPA: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/56/39653523.xls>.

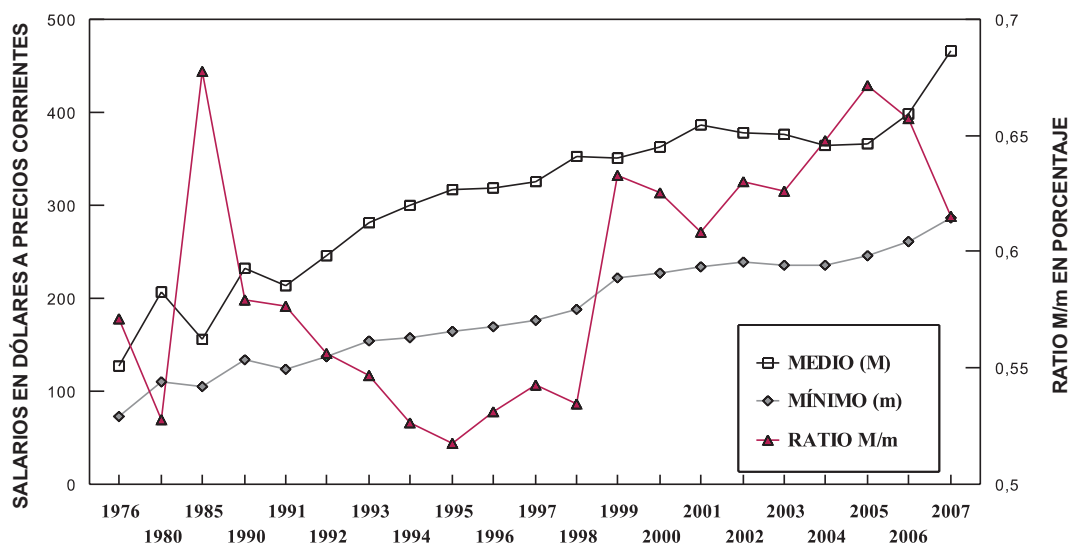
GRÁFICO A.25. *Coste laboral por hora de trabajadores de producción en manufacturas en EE UU y en maquiladoras en México*



Fuente: México Maquila: <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/ForeignLabor/flsmexmaq.txt>. Tipo de cambio PPA: la misma del cuadro A.21. Coste EE UU: la misma del cuadro A.21 (Tabla 2: Trabajadores producción).

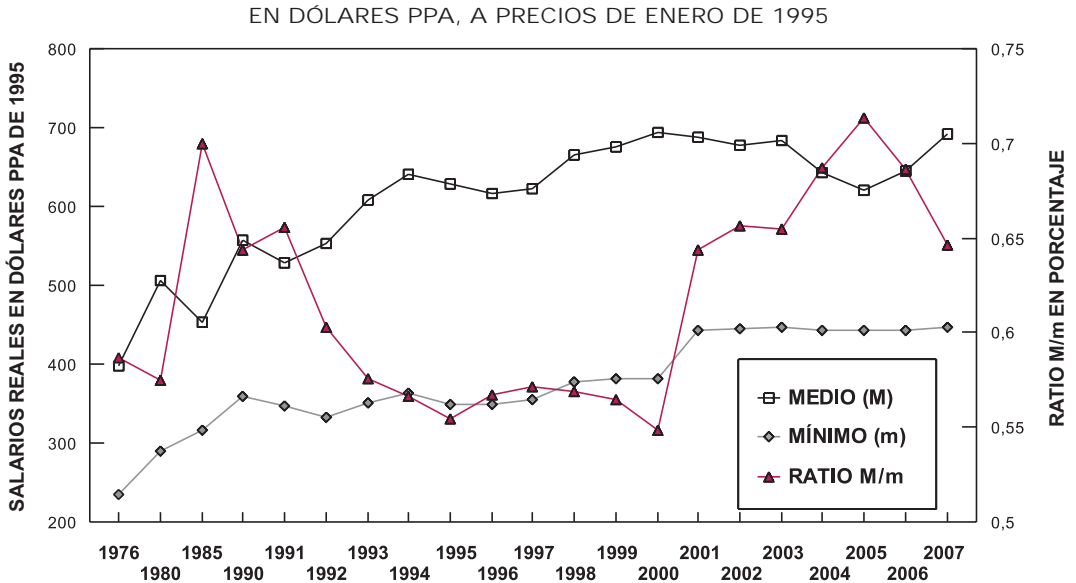
GRÁFICO A.26. *Costa Rica: Evolución de salarios nominales trabajador-mes*

EN DÓLARES A TIPO DE CAMBIO Y PRECIOS CORRIENTES



Fuente: MIDEPLAN: Indicadores de desarrollo sostenible (SIDES); tipos de cambio PPA 1995: FMI.

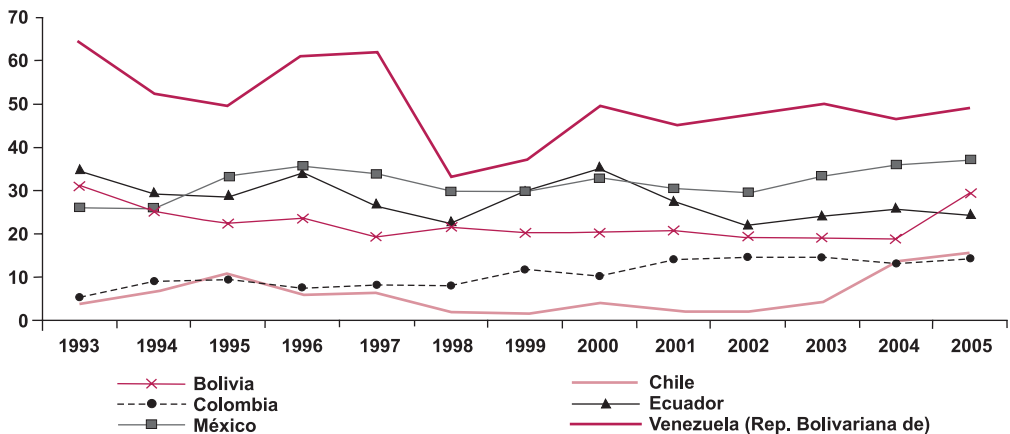
GRÁFICO A.27. Costa Rica: Evolución de salarios reales trabajador-mes



Fuente: MIDEPLAN: Indicadores de desarrollo sostenible (SIDES); tipos de cambio PPA 1995: FMI.

GRÁFICO A.28. Ingresos públicos por recursos naturales (% del total)

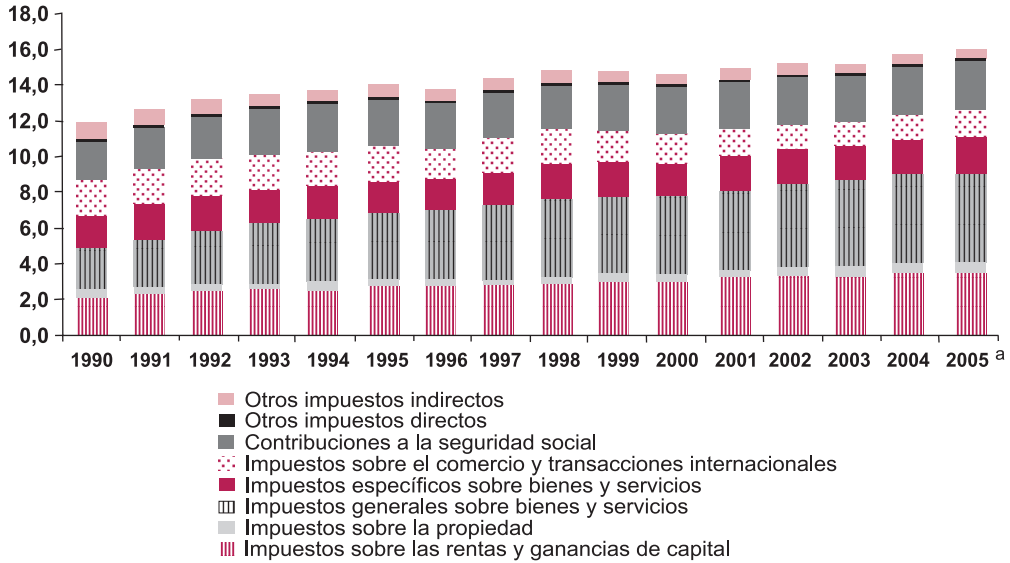
RELACIÓN ENTRE INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE RECURSOS NO RENOVABLES Y EL TOTAL DE INGRESOS FISCALES  
(En porcentajes del total de los ingresos fiscales)



Fuente: Juan Pablo Jiménez y Varinia Tromben, «La política fiscal en países especializados en productos no renovables», serie *Macroeconomía del desarrollo*, n.º 46 (LC/L.2521-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.  
Reproducido de CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006*: pág. 40 (Recuadro III.1).

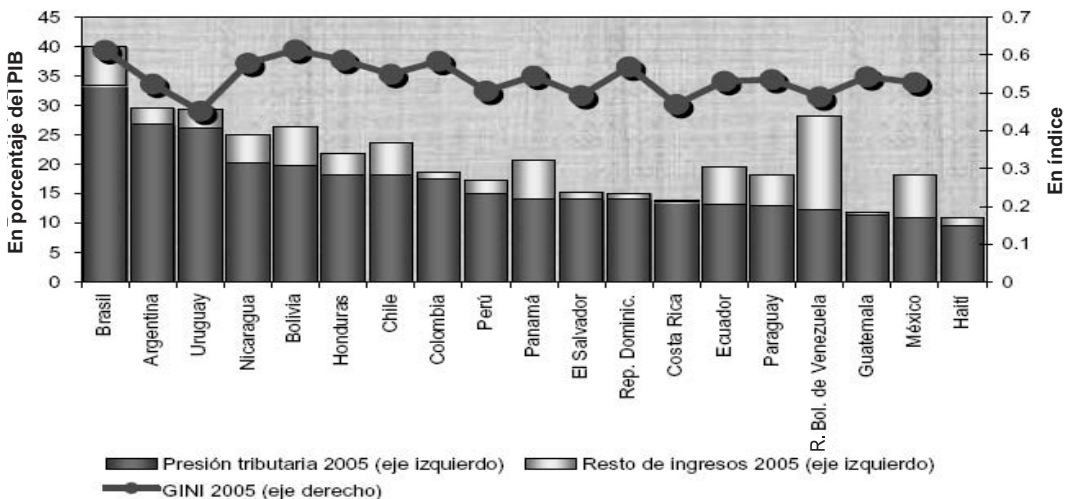
GRÁFICO A.29. Evolución de la composición de los ingresos tributarios

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARGA Y COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS  
(Promedios simples, en porcentajes del PIB)



Fuente: Reproducido de CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006*: Página 47 (gráfico III.5).

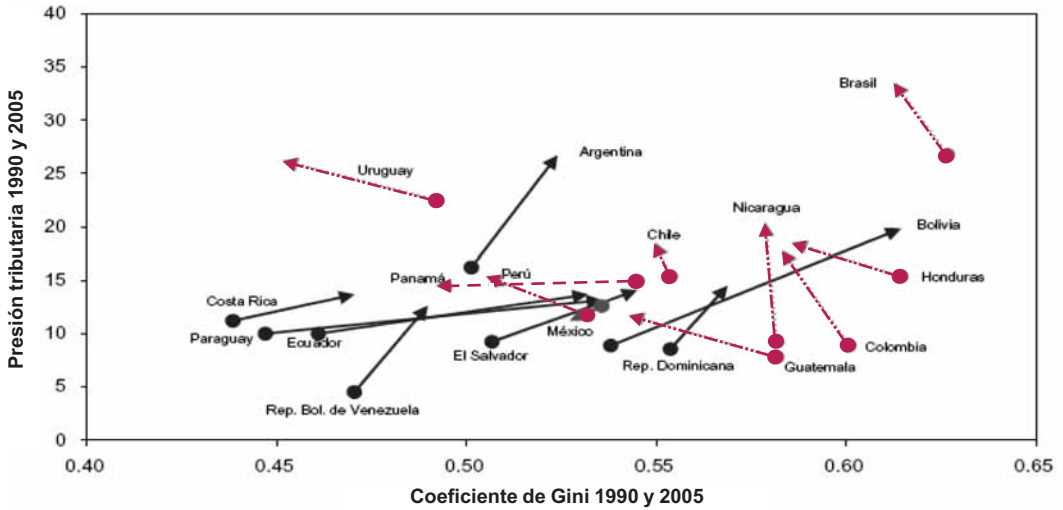
GRÁFICO A.30. Ingresos totales y coeficiente Gini 2005



Fuente: Reproducido de Cetrángolo y Gómez-Sabaini (G.3, p. 18).

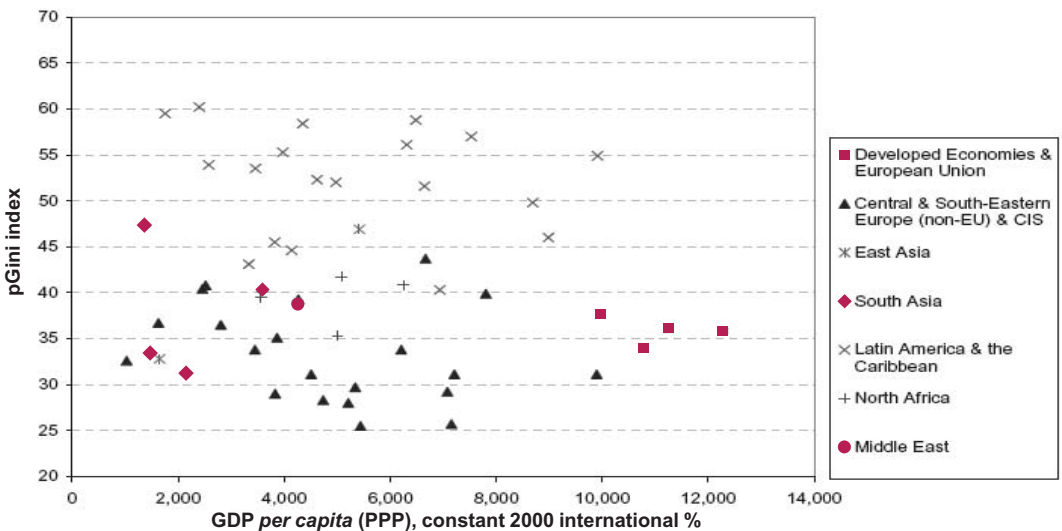


GRÁFICO A.31. *Presión tributaria y coeficiente Gini 1990-2005*



Fuente: Reproducido de Cetrángolo y Gómez-Sabaini (G. 11, p. 33).

GRÁFICO A.32. *PIB per capita y coeficiente Gini 1990-2005*

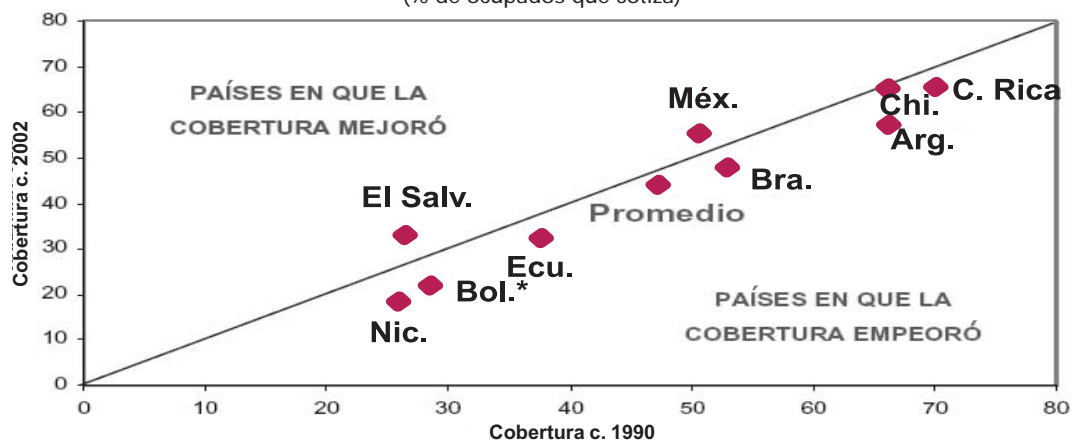


Fuente: Reproducido de OIT Key Indicators of the Labour Market (KILM), fig 20c: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/download/kilm20.pdf>.

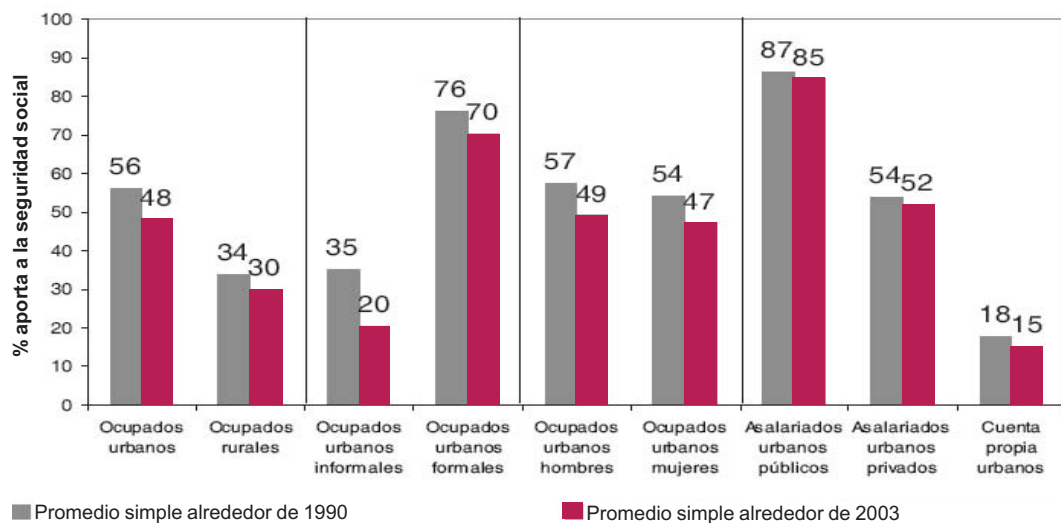
GRÁFICO A.33. El impacto de las reformas de los noventa sobre la cobertura contributiva de la seguridad social (1990 y 2002)

A PESAR DE LAS REFORMAS, LA COBERTURA CONTRIBUTIVA NO AUMENTÓ DESDE 1990

AMÉRICA LATINA: COBERTURA EN 1990 Y 2002  
(% de ocupados que cotiza)



EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA CONTRIBUTIVA DE OCUPADOS URBANOS (1990-2002)



Fuente: Titelman (2006).



ANEXO  
CUADROS



CUADRO A.1. Principales indicadores de los países en vías de desarrollo (WDI), por grandes áreas regionales del planeta y para los cuatro conglomerados o regímenes de bienestar en Latinoamérica

	Población total millones 2006	RNB per cap. miles \$ 2006	RNB per cap. m. \$ PPA 2006	Esperanza de vida al nacer 2006 (años)	Completa enseñanza primaria 2006%	Acceso a agua potable 2004%	Emisiones CO <sub>2</sub> per cap. 2004 Tm.	Servicio deuda/ Exports. 2006%	Usuarios internet/ población 2006%
Europa y Asia Central	461	4.810	9.790	69	95	92	7,1	20,0	19,2
Latinoamérica y Caribe	556	4.790	8.680	73	99	91	2,5	23,0	18,4
Oriente Med. y África N.	311	2.510	6.710	70	91	89	3,9	10,4	13,8
Asia-Pacífico	1.899	1.860	4.360	71	98	79	3,3	5,0	11,1
Asia del Sur	1.499	770	2.290	64	80	84	1,0	7,5	4,9
África Subsahariana	782	830	1.680	50	60	56	0,9	8,3	3,8
Suma o Medias simples									
Régimen 1	55	5.980	11.485	77	111	96	3,8	25,8	23,1
Régimen 2	303	5.566	9.708	75	97	95	2,2	34,7	19,4
Régimen 3	144	3.323	6.669	72	94	90	2,2	15,6	14,9
Régimen 4	28	1.178	3.498	70	89	84	0,8	6,1	4,5
18-LATAM	530	3.764	7.343	73	95	91	2,1	19,9	14,8
Coefic. variación%									
Régimen 1		14	2	2	11	1	3	22	10
Régimen 2		21	13	3	6	4	47	82	37
Régimen 3		34	28	2	11	6	86	54	31
Régimen 4		15	14	4	12	4	20	27	27
CV Promedio *		21	14	3	10	4	39	46	26
18-LATAM		53	40	4	12	7	74	97	53

\* Los CV promedio correspondientes a las dos primeras columnas (RNB per capita) con la clasificación por regímenes de Marcel y Rivera serían 35% y 24%, respectivamente.

Fuente: REGIONAL FACT SHEET FROM THE WORLD DEVELOPMENT INDICATORS 2008. Latin America and the Caribbean, disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/DATAS/STATISTICS/Resources/lac\\_wdi.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DATAS/STATISTICS/Resources/lac_wdi.pdf). Elaboración propia.

CUADRO A. II. Principales indicadores sobre desigualdad y pobreza

Tabla A: distribución De la renta disponible	Índices Gini		Ratio (p90/p10)*		Ratio (p90/p50)*		Ratio (p80/p20)*	
	1984-1987	2000	1984-1987	2000	1984-1987	2000	1984-1987	2000
UE-15 (excepto Portugal)	0,27	0,28	3,49	3,63	1,81	1,83	2,26	2,32
Países nórdicos (3)	0,23	0,24	2,84	2,87	1,54	1,63	1,96	2,00
Países centrales (6)**	0,25	0,26	3,03	3,22	1,74	1,77	2,07	2,13
Países mediterráneos e Irlanda (4)	0,33	0,33	4,61	4,59	2,10	2,00	2,71	2,72
Reino Unido	0,30	0,34	3,79	4,57	1,94	2,15	2,53	2,82
Norteamérica								
Estados Unidos	0,34	0,37	5,71	5,46	2,04	2,10	3,04	3,00
México	0,45	0,49	8,63	10,39	2,86	3,31	4,01	4,39

Tabla B: pobreza relativa	% Población total bajo línea pobreza (50%)		% Niños bajo línea pobreza (50%)		% Mayores bajo línea pobreza (50%)		% Niños en hogares grupo ingresos (50-75%)		% Niños en hogares grupo ingresos 75-150%	
	1984-87	2000	1984-87	2000	1984-87	2000	1984-87	2000	1984-87	2000
UE-15 (excepto Portugal)	8,45	9,26	8,02	9,57	14,12	14,29	20,98	20,87	57,64	55,66
Países nórdicos (3)	7,66	5,79	3,68	3,27	16,89	9,51	14,09	19,05	73,31	68,23
Países centrales (6)**	6,05	7,07	5,86	7,89	12,17	8,86	23,32	22,04	59,45	58,48
Países mediterráneos e Irlanda (4)	12,48	14,33	13,40	14,97	16,73	25,30	21,87	19,65	45,42	45,41
Reino Unido	9,06	12,46	12,47	16,97	7,00	17,21	24,11	24,21	48,68	42,03
Norteamérica										
Estados Unidos	17,79	17,05	25,05	21,93	23,49	24,72	18,04	19,67	42,70	41,88
México	20,77	21,53	23,51	26,92	27,30	28,30	18,60	17,54	32,74	30,60

\* Ratio o distancia entre niveles de renta de los hogares situados en los correspondientes percentiles de ingresos; \*\* Comprende: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y Países Bajos.

Fuente: 2000 Luxembourg Income Study: <http://www.lisproject.org/php/kf/kf.php#kf> (grupos: medias simples).

CUADRO A. III. Modelos generales y características de doce reformas de pensiones en América Latina, 2003

Modelo	País y fecha de inicio del sistema <sup>(1)</sup>	Sistema	Contribución	Prestación	Régimen financiero CPI <sup>(2)</sup>	Administración
Sustitutivo	Chile: mayo 1981 Bolivia: mayo 1997 México: septiembre 1997 El Salvador: mayo 1998 Nicaragua: 2003 Rep. Dominicana: mayo 2003	Privado	Definida	No definida		Privada <sup>(4)</sup>
Paralelo	Perú: junio 1993 Colombia: abril 1994	Público o Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto <sup>(3)</sup> CPI	Pública Privada <sup>(4)</sup>
Mixto	Argentina: junio 1994 Uruguay: abril 1996 Costa Rica: mayo 2001 Ecuador: enero 2003	Público y Privado Privado Definida	No definida No definida No definida	Definida Definida Definida	Reparto <sup>(3)</sup> CPI <sup>(2)</sup>	Pública Múltiple

(1): Antes de 1980 los países se clasificaron en tres sistemas, en razón de la fecha de implantación y su nivel de cobertura:

A) Pionero-alto (fundados en los decenios de 1920 y 1930): Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica;

B) Intermedio (decenios de 1940 y 1950): Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela;

C) Tardío-bajo (decenios 1960 y 1970): Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití.

(2): CPI = Capitalización plena individual;

(3): En Perú, Argentina y Uruguay, pero con capitalización parcial colectiva (CPC) en Colombia y Costa Rica;

(4): Múltiple en México, República Dominicana y Colombia.

Fuente: Reproducido de Mesa-Lago (2004a), cuadro 2 y página 13.



CUADRO A.IV. ¿Hacia la generalización del modelo de regímenes de bienestar?

Características dominantes	Régimen de Estados de bienestar	Régimen de seguridad informal	Régimen de inseguridad
Modo de producción	Capitalismo: progreso tecnológico y explotación. Mercado de trabajo formal; provisión de servicios mixta	Economía campesina familiar y capitalismo periférico: mercados informales; desarrollo desigual	Capitalismo predatorio. Actores externos poderosos. Economía de subsistencia
Relaciones sociales	Explotación y desigualdades de mercado; derechos sociales	Abigarrado: Explotación, exclusión y dominación	Multiplicidad de formas de exclusión, incluyendo destrucción
Modos de ganarse la vida	Acceso al mercado de trabajo formal; transferencias	«Cartera» diversificada de modos de ganarse la vida. No provisión	«Cartera» diversificada de medios de vida con conflicto extensivo
Formas de movilización política	Coaliciones de clase, partidos políticos basados en agendas de temas y acuerdos políticos	Difusas y particularistas, basadas en identidades adscriptivas y relaciones clientelares	Difusas, fluidas y volátiles. Ausencia de gobernabilidad y garantías de seguridad personal
Forma de Estado	Estados relativamente autónomos, instituciones democráticas, fiscalidad, sector público	Débil diferenciación entre el Estado y otros sistemas de poder. Captura privada.	Estados colapsados o criminales con poderes fácticos, fronteras porosas y disputadas (contagio)
Paisaje institucional	<i>Welfare mix</i> : mercado (de trabajo, financiero, de servicios sociales), Estado (transferencias, servicios, redistribución) y familia (estrategias)	Amplia matriz de responsabilidad institucional, con influencias externas poderosas y permeabilidad negativa	Precario: permeabilidad extrema negativa y fluidez. Conflicto, inestabilidad y desbordamiento de la inseguridad trasfronteriza
Resultados de bienestar	Desmercantilización en grado diverso; inversión en salud y capital humano	Inseguridad modificada mediante derechos informales e incorporación adversa que bloquea reforma radical	Inseguridad intermitente extrema. Círculo vicioso de inseguridad, vulnerabilidad y sufrimiento
Desarrollo <i>path-dependent</i>	Régimen conservador, liberal y socialdemócrata: reproducción	Menor dependencia de su propia trayectoria; rupturas de régimen	Desequilibrio político y caos. Inexistencia de instituciones (bloqueo)
Naturaleza de la política social	Poderes compensatorios basados en diferenciación institucional; grupos de interés (de «productores»)	Menor diferenciación política: permeabilidad, contaminación y actores extranjeros	Inexistente. Sólo la elite dirigente, sus agentes ejecutores, subordinados y clientes escapan a la indigencia

Fuente: Ian Gough: *Towards a General Theory of Welfare Regimes in Developing Countries*, presentación (PPT) síntesis de Gough y Wood (2004); disponible en internet (20-junio-2008): <http://www-1.unipv.it/deontica/ca2004/papers/gough.ppt>. Reelaboración propia.

CUADRO A.V. Informe PISA 2006: Posición que ocupan ocho países iberoamericanos en matemáticas, ciencias y lectura

	Matemáticas				Ciencias			
	Puntuación		Ranking por niveles		Variación		Ranking por niveles	
	OCDE = 500	De 2 a 6	Superior	Inferior	2000-2006	De 2 a 6	Superior	Inferior
España	480	33	31	34	27	27	26	34
Portugal	466	37	35	38	16	37	35	38
Uruguay	427	42	42	43	9	42	42	45
Chile	411	47	44	48		41	40	42
México	406	48	46	48	2	49	48	49
Argentina	381	50	50	53		50	50	54
Colombia	370	53	52	55		51	50	55
Brasil	370	55	53	55	4	52	50	54

	Lectura				Promedios generales					
	Puntuación		Ranking por niveles		Variación*		Ranking medio por áreas			
	OCDE = 500	3, 4 y 5	Superior	Inferior	2003-2006	OCDE = 500	Matemáticas	Ciencias	Lectura	Promedio TOTAL
España	461	36	34	36	34	476	33	29	35	32
Portugal	472	31	29	34	11	471	37	37	31	35
Uruguay	413	41	41	44		423	42	43	42	42
Chile	446	39	37	40	1	432	46	41	39	42
México	410	43	41	44	22	409	47	49	43	46
Argentina	374	45	51	53	35	382	51	51	50	51
Colombia	385	49	48	53		381	53	52	50	52
Brasil	393	48	46	51	15	384	54	52	48	52

\* Variación en número de puntos.  
Fuente: PISA 2006, database: tablas: 6.1a, 6.2a, 6.3a, 6.3b, 6.8b, 6.20b, 2.1a y 2.11c.

CUADRO A VI. América Latina: gasto público social: 1990-2005 (en % del PIB)

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005
Régimen 1	16,0	16,5	16,8	16,4	17,6	18,5	17,1	16,3
Régimen 2	12,9	13,8	14,7	15,0	15,8	16,1	15,9	15,1
Régimen 3	4,9	6,3	6,8	7,5	7,6	8,3	8,6	7,7
Régimen 4	4,3	5,2	8,5	9,1	10,1	11,0	12,3	12,2
LATAM-21*	12,9	13,5	14,9	14,6	15,5	15,7	15,8	15,9
LATAM-18**	9,3	9,8	10,5	10,9	11,5	12,2	12,4	12,4
CV en %								
Régimen 1	21	22	26	22	19	18	14	19
Régimen 2	38	32	36	36	35	34	35	34
Régimen 3	56	30	33	45	37	34	34	52
Régimen 4	69	58	27	36	36	37	34	32
LATAM-18	57	51	51	50	48	46	43	39
Argentina	19,3	20,1	21,1	19,9	20,9	21,8	19,5	19,4
Chile	12,7	12,8	12,4	12,8	14,2	15,1	14,7	13,1
México	6,5	8,1	8,9	8,5	9,2	9,7	10,2	10,2
Uruguay	16,8	18,9	20,2	21,3	22,0	22,2	20,8	17,7
Costa Rica	15,6	15,2	15,8	16,8	16,4	18,0	18,6	17,5
Brasil	18,1	17,6	20,4	19,4	21,6	21,1	21,8	22,0
Panamá	7,5	9,3	8,3	8,8	9,7	9,5	8,3	8,0
Venezuela	8,8	9,2	7,8	8,6	8,8	11,6	11,7	11,7
Ecuador	7,4	8,0	6,1	5,6	4,9	4,9	5,5	6,3
Perú	3,9	5,1	6,5	6,9	7,4	8,3	9,5	8,9
Guatemala	6,6	7,9	11,5	15,2	13,7	13,2	13,7	13,4
El Salvador	n.d.	4,1	4,8	5,2	5,4	6,1	5,6	n.d.
R. Dominicana	4,3	5,9	6,7	6,9	7,1	7,7	7,6	7,1
Guatemala	3,3	4,1	4,1	4,3	5,9	6,1	6,5	6,3
Paraguay	3,2	6,6	7,8	8,7	9,1	8,0	9,1	7,9
Bolivia	n.d.	n.d.	12,4	14,6	16,2	18,0	19,4	18,6
Honduras	7,5	7,6	6,6	6,6	7,4	10,0	11,3	11,6
Nicaragua	6,6	6,5	7,2	6,5	7,6	8,1	9,3	10,8

\* Promedio ponderado de los 21 países del estudio. Incluye estimaciones CEPAL donde falta información.

\*\* Promedio simple de los 18 países.

Fuente: *Panorama social de América Latina 2007*, capítulo II. Versión no editada, cuadro II.6.

CUADRO A VII. América Latina: gasto público en seguridad y asistencia social: 1990-2005 (en % del PIB)

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005
Régimen 1	8,9	8,9	8,8	8,5	8,8	9,1	8,6	7,9
Régimen 2	5,3	6,1	6,5	6,8	7,4	7,4	7,2	6,6
Régimen 3	1,7	1,7	1,8	2,2	1,9	2,3	2,5	2,8
Régimen 4	0,8	1,4	1,4	1,9	2,4	2,3	2,7	2,4
LATAM-21*	5,3	5,8	6,3	6,5	6,8	6,8	7	7
LATAM-18**	3,7	3,9	3,9	4,3	4,4	4,6	4,6	4,4
CV en %								
Régimen 1	9	11	18	15	13	13	13	17
Régimen 2	82	81	77	80	74	73	74	72
Régimen 3	59	70	80	87	74	71	80	76
Régimen 4	50	70	63	60	63	78	68	71
LATAM-18	100	102	103	98	97	93	90	84
Argentina	9,7	9,9	10,3	9,8	9,9	10,3	9,7	9,2
Chile	8,1	7,9	7,2	7,2	7,6	7,9	7,5	6,5
México	0,1	0,1	1,3	1,5	1,9	2,3	2,4	2,2
Uruguay	11,2	13,1	13,9	15,3	15,6	15,8	14,8	12,3
Costa Rica	4,9	4,7	5,2	5,8	5,7	6,1	5,5	5,3
Brasil	9,2	10,6	10,4	10,6	11,7	11,1	11,9	12,0
Panamá	1,2	2,2	1,5	1,0	1,9	1,6	1,2	1,1
Venezuela	2,0	2,1	2,3	3,0	2,5	3,7	4,1	4,1
Ecuador	3,2	3,4	2,2	2,0	1,5	1,7	1,7	2,2
Perú	1,3	2,2	2,5	2,8	3,2	3,9	4,9	4,2
Colombia	2,5	2,9	4,5	6,1	4,3	4,8	5	6,8
El Salvador	n.d.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
R. Dominicana	0,4	0,5	0,4	0,7	0,8	1,1	0,4	1,5
Guatemala	0,7	0,8	0,7	0,7	0,9	1,0	1,2	1,0
Paraguay	1,2	2,3	2,4	2,7	3,1	2,1	3,0	2,4
Bolivia	n.d.	n.d.	1,4	2,8	3,9	4,5	4,7	4,5
Honduras	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

\* Promedio ponderado de los 21 países del estudio. Incluye estimaciones CEPAL donde falta información.

\*\* Promedio simple de los 18 países.

Fuente: Panorama social de América Latina 2007, capítulo II. Versión no editada, cuadro II.10.

CUADRO A VIII. América Latina: gasto público social en educación (en % del PIB)

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005
Régimen 1	3,0	3,3	3,4	3,6	4,2	4,5	4,1	4,0
Régimen 2	3,3	3,4	3,9	3,9	4,2	4,3	4,4	4,2
Régimen 3	1,9	2,5	2,6	2,8	3,0	3,2	3,5	3,1
Régimen 4	2,1	2,4	3,9	4,2	4,6	5,2	5,9	5,9
LATAM-21*	3,3	3,5	4,3	3,9	4,5	4,5	4,4	4,3
LATAM-18**	2,7	3,0	3,3	3,5	3,8	4,1	4,3	4,1
CV en %								
Régimen 1	20	23	24	17	12	13	2	13
Régimen 2	18	17	24	14	18	15	17	18
Régimen 3	57	33	27	34	28	29	28	29
Régimen 4	78	66	24	26	20	24	25	28
LATAM-18	34	29	30	30	27	29	31	36
Argentina	3,6	4,0	4,2	4,2	4,7	5,1	4,2	4,5
Chile	2,4	2,5	2,6	3,0	3,7	3,9	4,0	3,5
México	2,6	3,5	3,9	3,7	3,8	3,9	4,0	3,8
Uruguay	2,5	2,5	2,5	3,0	3,2	3,4	3,6	3,3
Costa Rica	3,9	4,2	4,2	4,6	4,4	5,1	5,7	5,5
Brasil	3,7	3,0	5,3	4,3	5,5	5,0	4,7	4,6
Panamá	3,6	3,7	3,5	4,0	4,1	4,2	4,1	3,8
Venezuela	3,5	4,0	3,8	3,2	4,0	5,1	5,1	5,0
Ecuador	2,8	3,0	2,6	2,5	2,5	2,1	2,6	2,6
Perú	1,6	2,0	2,7	2,5	2,5	2,9	3,0	3,1
Colombia	2,6	3,3	3,3	4,8	4,6	4,1	4,8	3,7
El Salvador	n.d.	1,9	2,0	2,3	2,5	3,0	3,2	2,9
R. Dominicana	1,2	1,7	2,1	2,3	2,7	2,9	3,0	2,0
Guatemala	1,6	1,8	1,7	1,7	2,3	2,6	2,6	2,5
Paraguay	1,3	2,9	3,6	4,2	4,4	4,3	4,4	3,8
Bolivia	n.d.	n.d.	5,3	5,9	6,0	6,7	7,6	7,3
Honduras	4,3	4,3	3,7	3,9	4,5	6,2	7,1	7,7
Nicaragua	2,6	2,2	2,8	2,9	3,4	3,7	4,4	4,7

\* Promedio ponderado de los 21 países del estudio. Incluye estimaciones CEPAL donde falta información.

\*\* Promedio simple de los 18 países.

Fuente: Panorama social de América Latina 2007, capítulo II. Versión no editada, cuadro II.8.

CUADRO A IX. América Latina: gasto público social en salud (en % del PIB)

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005
Régimen 1	3,2	3,4	3,7	3,5	3,8	4,0	3,7	3,6
Régimen 2	3,2	3,1	3,3	3,0	3,1	3,3	3,3	3,2
Régimen 3	1,0	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5
Régimen 4	1,5	1,6	2,4	2,4	2,5	2,8	3,0	2,9
LATAM-21*	3,1	3	3,3	3	3,2	3,3	3,3	3,4
LATAM-18**	2,2	2,2	2,4	2,3	2,5	2,6	2,6	2,5
CV en %								
Régimen 1	37	35	34	31	29	27	19	22
Régimen 2	34	28	33	35	33	35	46	41
Régimen 3	48	21	48	51	55	42	34	25
Régimen 4	90	70	30	30	28	34	33	36
LATAM-18	59	51	53	50	49	49	50	49
Argentina	4,3	4,6	4,9	4,6	4,9	5,0	4,4	4,4
Chile	2,0	2,2	2,4	2,4	2,7	2,9	3,0	2,8
México	2,9	3,4	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,5
Uruguay	2,9	3,0	3,4	2,5	2,7	2,6	2,0	1,7
Costa Rica	4,9	4,5	4,7	4,7	4,8	5,2	5,7	5,0
Brasil	3,6	2,6	4,2	3,8	3,8	4,1	4,3	4,6
Panamá	1,6	1,9	1,8	1,9	2,0	2,3	2,0	2,3
Venezuela	1,6	1,7	1,1	1,1	1,4	1,5	1,6	1,6
Ecuador	1,4	1,6	0,8	0,9	0,7	0,8	1,1	1,2
Perú	0,9	0,9	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Colombia	1	1,2	2,9	3,2	3,7	3	2,8	2,3
El Salvador	n.d.	1,2	1,3	1,4	1,5	1,3	1,5	1,5
R. Dominicana	1,0	1,3	1,2	1,4	1,5	1,8	1,6	1,4
Guatemala	0,9	1,0	0,9	0,8	1,1	1,1	1,0	1,0
Paraguay	0,3	1,1	1,2	1,3	1,4	1,2	1,3	1,1
Bolivia	n.d.	n.d.	3,1	3,3	3,3	3,6	3,7	3,5
Honduras	2,9	2,8	2,6	2,3	2,4	3,3	3,8	3,5
Nicaragua	2,8	2,5	2,8	2,5	2,7	2,9	3,3	3,3

\* Promedio ponderado de los 21 países del estudio. Incluye estimaciones CEPAL donde falta información.

\*\* Promedio simple de los 18 países.

Fuente: Panorama social de América Latina 2007, capítulo II. Versión no editada, cuadro II.9.

CUADRO A X. Segmentaciones en la cobertura de la seguridad social

Cobertura de la Seguridad Social Trabajadores ocupados que cotizan (en %)						
País	Total nacional nacional	Total zonas urbanas	Total zonas rurales	Sector urbano formal <sup>a</sup>	Sector urbano informal asalariado <sup>b</sup>	Sector urbano informal no asalariado <sup>c</sup>
Argentina <sup>a</sup> (2002, zonas urbanas)	—	56,0 <sup>d</sup>	—	68,5 <sup>d</sup>	22,7 <sup>d</sup>	—
Bolivia (2002)	14,5	21,2	4,6	42,8	6,8	10,4
Brasil (2001)	47,8	54,3	17,4	78,3	34,4	17,1
Chile (2003)	64,9	67,0	48,8	81,6	50,8	20,7
Costa Rica (2002)	65,3	68,2	60,5	87,7	43,3	35,0
Ecuador (2002, zonas urbanas)	—	32,3	—	57,4	12,8	10,9
El Salvador (2001)	32,9	43,4	14,5	78,5	10,9	11,0
Guatemala (2002)	17,8	31,1	8,5	63,6	10,0	0,3
México (2002) <sup>d</sup>	55,1 <sup>d</sup>	64,8 <sup>d</sup>	30,8 <sup>d</sup>	81,9 <sup>d</sup>	25,5 <sup>d</sup>	—
Nicaragua (2001)	18,3	25,1	7,6	53,8	7,4	1,3
Panamá (2002)	53,8	66,6	29,3	88,4	36,5	26,4
Paraguay (2000)	13,5	20,2	5,0	48,9	4,1	0,8
Perú (2001)	13,0	18,7	2,6	43,8	3,8	3,2
Rep. Dominicana (2002) <sup>d</sup>	44,7 <sup>d</sup>	48,0 <sup>d</sup>	32,7 <sup>d</sup>	52,6 <sup>d</sup>	14,8 <sup>d</sup>	—
Uruguay (2002, zonas urbanas)	—	63,8	—	88,2	43,9	24,7
Venezuela (RB) (2002) <sup>d</sup>	61,5 <sup>d</sup>	—	—	75,5 <sup>d</sup>	19,9 <sup>d</sup>	—
Promedio simple	38,7	45,4	21,9	68,2	21,7	13,5

Nota: a, b, c, d datos provenientes de diferentes rondas de encuestas.

Fuente: Daniel Titelman (2007). Datos de CEPAL, sobre la base de cuentas nacionales y encuestas de hogares.



FUNDACIÓN CAROLINA

## PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## ACTIVIDADES

### Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

### Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

### Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

### Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.



## **PUBLICACIONES**

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

### **Libros**

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

### **Documentos de Trabajo**

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

### **Avances de Investigación (Edición electrónica)**

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

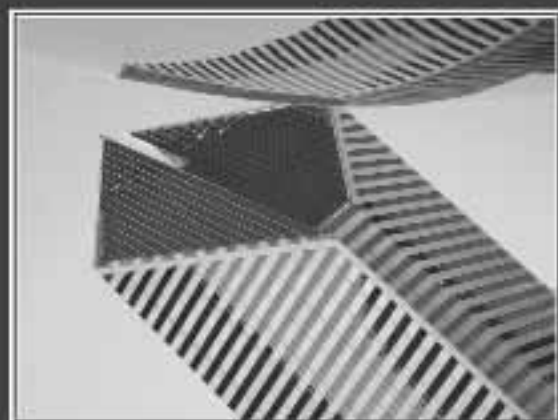
Carlos Mataix, Eduardo Sánchez,  
M<sup>a</sup> Ángeles Huerta y Julio Lumbreras



## Cooperación para el desarrollo y alianzas público-privadas

Experiencias internacionales y  
recomendaciones para el caso español

Ramón Jáuregui (coord.)



## América Latina, España y la RSE: Contexto, perspectivas y propuestas

Esther Palacio Blasco



## Cooperación delegada: algunas experiencias prácticas

# Barómetro 2007



## América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española

Juan Pita, Elisabet Jané  
y Rocío Táborá



## Mecanismos para mejorar la efectividad de la ayuda española para el desarrollo en El Salvador, Honduras y Nicaragua

Alfredo Macías Vázquez



La deuda externa en  
el mundo en desarrollo:  
sostenibilidad, alivio y reestructuración