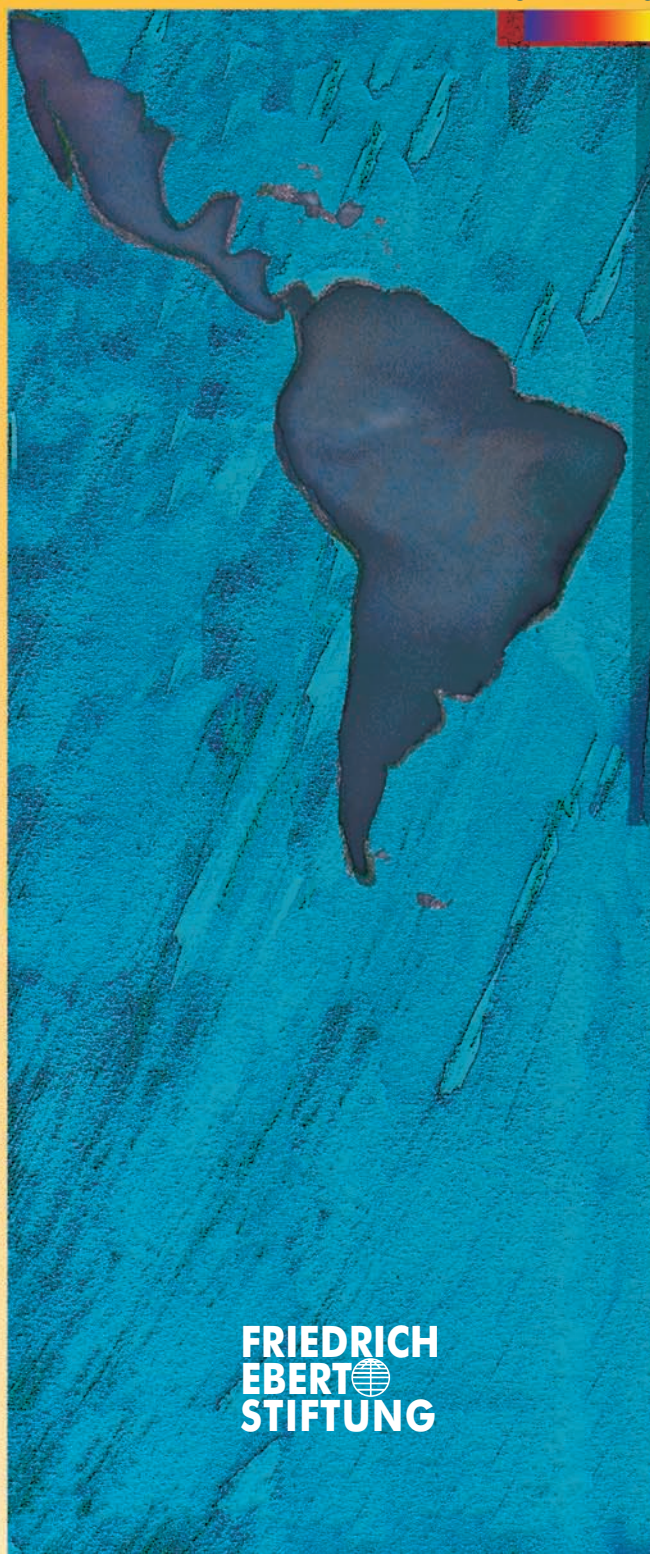


Movimiento Sindical-Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región

GONZALO MARTNER
OSCAR ERMIDA URIARTE
FERNANDO PORTA
CARLOS BIANCO
RENATO MARTINS



Movimiento Sindical-Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región	GONZALO MARTNER / OSCAR ERMIDA URIARTE / FERNANDO PORTA / CARLOS BIANCO / RENATO MARTINS
La perspectiva de género en la dimensión socio-laboral de los acuerdos de asociación	DIDICE GODINHO DELGADO PAOLA CAPPELLIN
Caminos para incluir la dimensión socio-laboral en acuerdos de asociación: el ejemplo UE – MERCOSUR	ÓSCAR ERMIDA URIARTE HUGO BARRETO GHIONE OCTAVIO C. RACCIATTI
La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Un actor con mirada regional en el MERCOSUR	NATALIA CARRAU
América Latina y Caribe: los acuerdos marco en la estrategia de las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) ante las empresas multinacionales	ÁLVARO ORSATTI
Sindicalismo y género. Experiencias y desafíos de la Central Única de Trabajadores de Brasil	DIDICE GODINHO DELGADO
Cómo puede enfrentar el sindicalismo a las empresas multinacionales	KJELD JAKOBSEN
El sindicalismo bajo el gobierno de Lula	REINER RADERMACHER / WALDELI MELLEIRO
El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición	SVENJA BLANKE
La importancia estratégica de la Plataforma Laboral de las Américas	JULIO GODIO
Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical	ÁLVARO PADRÓN CARRAU
El sindicalismo frente al MERCOSUR	MARIA SILVIA PORTELA DE CASTRO
La política laboral de los gobiernos progresistas	OSCAR ERMIDA URIARTE
¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?	ACHIM WACHENDORFER
Da promessa integradora à insegurança sócio-econômica	ADALBERTO MOREIRA CARDOSO
Os bancários brasileiros em face da finança mundial desregulada	NISE JINKINGS
El movimiento sindical internacional: fusiones y contradicciones	RUDOLF TRAUB-MERZ JÜRGEN ECKL
Panorama Sindical de Venezuela	ROLANDO DÍAZ
El monitoreo de las empresas multinacionales desde una perspectiva sindical	KJELD JAKOBSEN
O monitoramento de empresas multinacionais	KJELD JAKOBSEN
Los comités de empresa: ¿una estrategia para la acción del sindicalismo transnacional en América Latina?	FLAVIO BENITES
Las normas sociales de los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales y regionales	THOMAS GREVEN
Tendencias actuales de las relaciones laborales en Europa	FLAVIO BENITES

Movimiento Sindical-Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región

GONZALO MARTNER
OSCAR ERMIDA URIARTE
FERNANDO PORTA
CARLOS BIANCO
RENATO MARTINS



marzo 2009

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Gonzalo Martner

Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París, académico de la Universidad de Santiago de Chile. Subsecretario de la Presidencia en el gobierno de Ricardo Lagos y ex presidente del Partido Socialista de Chile.

Oscar Ermida Uriarte

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay) y Director del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la misma facultad. Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Co-director de la *Revista de Derecho Social Latinoamérica* (Buenos Aires) y de la revista *Derecho Laboral* (Montevideo).

Fernando Porta

Presidente e Investigador Principal del Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación (REDES). Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad T. Di Tella (Buenos Aires).

Carlos Bianco

Investigador, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación (REDES). Becario del CONICET. Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes (Buenos Aires).

Renato Martins

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de São Paulo. Jefe de Asesoría de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40

Fax: [++598 2] 902 2941

Diseño y diagramación: www.glyphosxp.com

D.L.:

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Índice

Prólogo	5
Políticas Sociales y Gobiernos Progresistas GONZALO MARTNER	7
1. Resumen ejecutivo	9
2. Introducción	11
3. La capacidad redistributiva de los estados de bienestar maduros	13
4. Criterios de diferenciación de estrategias y modelos de desarrollo	16
5. La regresión neoliberal en América Latina	19
6. El retroceso de la ola neoliberal	24
7. Los desafíos futuros	30
8. Anexos	32
La política laboral de los gobiernos progresistas, el <i>posneoliberalismo</i> y el movimiento sindical OSCAR ERMIDA URIARTE	35
1. Introducción	37
2. La desregulación/flexibilización laboral	39
3. Los indicios de cambio	41
4. Los límites del cambio	44
5. ¿Un modelo de política laboral progresista posneoliberal?	46
6. El sindicato ante el gobierno progresista	52
7. Conclusiones	54

57

Desempeño reciente de las economías del Mercosur.

Los desafíos de la integración regional

FERNANDO PORTA, CARLOS BIANCO

59

1. Economía y políticas económicas progresistas en el Cono Sur

73

2. El Mercosur como plataforma para la reestructuración productiva

83

Política externa, sindicalismo e participação social: experiências recentes no Brasil

RENATO MARTINS

99

Anexo

Plataforma Laboral de las Américas

Prólogo

América Latina atraviesa un nuevo tiempo político, que se puede caracterizar como un 'giro a la izquierda'. Al menos en América del Sur, en la mayoría de los países, la población ha optado por un cambio político. Esto representa para la izquierda latinoamericana una enorme oportunidad a la vez que un desafío histórico sin precedentes. A pesar de los distintos signos, los distintos énfasis y los distintos acervos políticos entre los gobiernos de izquierda en la región, todos son marcados por la voluntad de implementar estrategias económicas diferentes y por una cierta recuperación del rol del Estado como contrapeso del mercado.

Paralelamente, el movimiento sindical de la región ha jugado un rol fundamental en el proceso de acumulación política que desembocó en este escenario, y hoy se ha posicionado como un 'aliado crítico' que coloca sus énfasis en

relación a la implementación y profundización de las transformaciones sociales.

Es por esto la importancia que tiene el diálogo —no siempre fácil— entre estos dos actores para poder avanzar en una agenda progresista. La Fundación Friedrich Ebert (FES), en los distintos países del continente, ha acompañado este proceso de diálogo colaborando con ambos actores a través de la realización de plataformas de discusión y reflexión colectiva donde confluyeran dirigentes/as sindicales, políticos/as y de los movimientos sociales, las cuales seguramente contribuyeron para la construcción de propuestas alternativas.

Es dentro de este contexto que la FES, a través de su Proyecto FES Sindical Regional, realizó en la ciudad de Montevideo, los días 21 y 22 de octubre de 2008, la conferencia

«Movimiento sindical-gobiernos progresistas: Un Primer balance en la región», con el fin de intensificar el debate entre el movimiento sindical —representado a nivel continental en la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA)— y los gobiernos progresistas. El objetivo principal fue realizar un balance de lo actuado en los primeros años así como delinear prospectos de futuro que aseguren la profundización de los cambios. Asimismo, planteamos como prerrogativa evitar colocar los énfasis en las realidades nacionales para hacerlo sí desde una perspectiva regional. Más aún teniendo presente la relevancia estratégica que tiene para los países de la región la integración regional.

Los textos que presentamos en esta publicación son los insumos técnicos que orientaron el debate. En los mismos se discuten políticas en cuatro áreas: las políticas sociales, las políticas laborales, las políticas económico-productivas y las políticas de inserción internacional. En su conjunto los trabajos representan un primer balance sobre las señas que distinguen a las políticas de los gobiernos progresistas de la etapa anterior.

Mediante esta publicación pretendemos hacer accesibles estos textos a un público más amplio a la vez que sirva como insumo para el diálogo entre el movimiento sindical y los gobiernos en los planos nacionales y regional.

Katharina Meier

Montevideo, marzo 2009

*Representante en Uruguay
Directora FES Sindical Regional
Fundación Friedrich Ebert*

Políticas Sociales y Gobiernos Progresistas

GONZALO MARTNER



1.

Resumen ejecutivo

- a. La política económica neoliberal incluye múltiples aspectos, pero básicamente tres pueden considerarse consustanciales a ese enfoque. En primer lugar, la política económica neoliberal busca la disminución de la carga tributaria y de las capacidades fiscales de los gobiernos, en el supuesto de que dañan la capacidad de crecer de las economías. En segundo lugar, se propone privatizar el máximo de activos públicos, en atención al postulado de que la gestión privada siempre es más eficiente que la pública. En tercer lugar, se propone desregular los mercados, especialmente el mercado laboral, introduciéndole máxima «flexibilidad», es decir libertad de despido, afirmando que de ese modo se aumenta la productividad y se crea más empleo.
- b. Una política de este tipo, estimulada por los organismos internacionales de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional —FMI—, y Banco Mundial —BM—), se llevó a cabo en América Latina a partir de los años setenta, primero en Chile y luego en el resto del continente. Esto se tradujo en una disminución del crecimiento del continente, que fue en promedio inferior que el de la década de 1960, y en una disminución de las capacidades tributarias y fiscales de los gobiernos. El crecimiento de América Latina pasó de un promedio anual de 4,8% entre 1960 y 1985 a un promedio de solo 2,8% entre 1998 y 2003. Brasil, México y Argentina experimentaron caídas aún mayores. Así, la aplicación en América Latina de la **trilogía neoliberal de disminución del peso de Estado, privatización y desregulación** fue especialmente costosa en la década de 1980, con un crecimiento desacoplado del de la economía mundial y problemas agravados de desempleo y desigualdad, aunque se acompañaron de una disminución de la inflación y de una cierta modernización productiva orientada al exterior.
- c. El retroceso de la ola neoliberal y la llegada al gobierno de fuerzas políticas progresistas llevan el sello de la diversidad. No obstante, se experimenta un generalizado restablecimiento de las capacidades recaudatorias, aunque en niveles aún muy distintos de los de los estados de bienes-

tar de los países industrializados, incluso de los más residuales. Los sistemas tributarios del continente son poco progresivos y en algunos casos son fuertemente regresivos, por lo que no aportan a las políticas de redistribución por el lado de los ingresos públicos.

- d. Al mismo tiempo, las capacidades redistributivas a través del gasto público social de los gobiernos latinoamericanos permanecen limitadas. Muchos impuestos son regresivos, el gasto en educación y salud tiende a distribuirse más o menos homogéneamente, por tanto no mejora ni desmejora la situación distributiva, y el gasto en seguridad social se concentra en los estratos de mayor ingreso. Los sistemas públicos contributivos de seguridad social no corrigen la estructura desigual del mercado de trabajo.
- e. Los estratos de más bajos recursos mejoran sustancialmente su bienestar con el aporte del gasto público social, aunque este gasto esté mal distribuido y sea regresivo. Esto ocurre por el muy bajo nivel de ingreso primario de los más pobres. El gasto público compensa de manera muy importante el ingreso primario, principalmente mediante el acceso gratuito, o con un copago muy bajo, a los servicios sociales básicos (educativos, de salud y de seguridad social). Los programas de asis-

tencia social son, así, los únicos con capacidades redistributivas al estilo europeo o angloamericano, pero son de muy bajo monto y cobertura.

- f. No obstante, el panorama distributivo ha sido algo mejor en el período reciente para países como Brasil, Chile, Uruguay, Perú, México y Venezuela, que han mejorado su coeficiente de Gini, la participación del 40% más pobre en el ingreso total y la relación de ingresos entre los dos quintiles extremos de ingresos. Las excepciones son Bolivia, con datos menos recientes, y Argentina, que sin embargo ha mejorado su situación distributiva desde la severa crisis de 2001.
- g. La búsqueda de un nuevo consenso progresista sigue siendo una perspectiva política de ampliación de derechos y de la base material de sustentación para: ampliar el acceso al empleo, a la negociación de las condiciones de trabajo y salariales y a ingresos mínimos para una vida digna; el aseguramiento social más allá del mercado de trabajo frente a riesgos individuales como el desempleo temporal, la enfermedad, la invalidez y la vejez sin ingresos; el acceso a una educación y capacitación integradoras; la asistencia frente a catástrofes y desórdenes climáticos; y la reconfiguración de los entornos urbanos con servicios de calidad.

2.

Introducción

En América Latina se ha vivido de manera peculiar en las últimas décadas el que podría denominarse *doble movimiento de Polanyi*, en referencia a la primera ola globalizadora de fines del siglo XIX - principios del siglo XX descrita por el autor de *La gran transformación*.¹ Mientras la tendencia económica central se orientó al establecimiento de mercados flexibles con el trasfondo del cambio tecnológico impulsado por la revolución industrial, como contrapartida se produjo, en la primera parte del siglo XX, una reacción multiforme a las rupturas que la rápida expansión de los mercados generó en la vida de la población y en los equilibrios sociales preexistentes. En diversos sentidos, la era actual de globalización se asemeja a la primera ola histórica de liberalización, especialmente en América Latina, que ha experimentado entre fines del siglo XX e inicios del siglo XXI un fenómeno de péndulo desde la liberalización neoliberal hacia un rechazo generalizado al modelo del *consenso de Washington* y un vuelco hacia

gobiernos progresistas con distintos matices y configuraciones.

La cohesión social, como grado de inclusión de los diversos estamentos sociales en los parámetros básicos de la vida colectiva, es especialmente baja en América Latina. Los indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso la mantienen como una de las regiones menos equitativas del mundo. Ni mercados libres que impulsen prosperidad a tasas asiáticas de crecimiento ni estabilidad social a la vista: esa ha sido la situación prevaleciente después de un período prolongado de aplicación de políticas neoliberales. Es explicable entonces que el cuestionamiento al neoliberalismo en diferentes modalidades se acelerara desde principios de los años dos mil con el *viraje a la izquierda* de América Latina y una cascada de victorias electorales de candidatos opositores a las políticas neoliberales de mercado máximo y Estado mínimo.

¹ Karl Polanyi: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Un importante número de líderes, fuerzas políticas y coaliciones ha levantado con éxito la reivindicación popular contra las elites oligárquicas tradicionales. Han emergido liderazgos carismáticos que buscan la refundación de sus naciones, empezando por las instituciones y las modalidades de control de los recursos naturales. Y por otro lado, han emergido gobiernos y coaliciones reformadores sin sello refundacional (por propia definición o como condición de formación de las coaliciones mayoritarias de las que forman parte). Así, la izquierda política latinoamericana presenta en la actualidad una imagen diversa y una conducta con contrastes, como la actitud frente a la globalización (algunos buscan mejorar su posición en ella antes que confrontarla) y a la alternancia democrática (algunos mandatarios quieren gobiernos democráticos

con reelecciones sucesivas y otros privilegian la continuidad de sus coaliciones).

El futuro progresista de América Latina en el nuevo contexto mundial requiere: una perspectiva de largo plazo para la ola antineoliberal, construir la gobernabilidad de los procesos de cambio y converger hacia algún tipo de modelo de desarrollo inclusivo con instituciones de democracia social. Este proceso inevitablemente apelará al método no lineal de ensayo y error y a la corrección sistemática de los efectos no deseados.

Este texto revisa evidencia sobre los estados de bienestar maduros, que siguen siendo referencias posibles para América Latina, y presenta elementos del debate sobre el posneoliberalismo y las políticas sociales progresistas.

3.

La capacidad redistributiva de los estados de bienestar maduros

En las sociedades modernas, la cohesión social se correlaciona con la construcción de estados de bienestar. El contrato social en la mayoría de los países capitalistas industrializados ha incluido desde la posguerra mundial la provisión de importantes servicios por entidades públicas y transferencias cuantiosas financiadas por el impuesto. Los profundos cambios experimentados en los mercados de trabajo en los últimos 30 años (desempleo masivo, dificultades de entrada, expansión del trabajo precario y atípico, incremento de la desigualdad de ingreso, feminización de la fuerza de trabajo, cambio demográfico) han implicado *recalibraciones* y nuevas políticas para abordar los riesgos emergentes, antes que un desmantelamiento de los estados de bienestar.² Más aún, la carga tributaria total de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aumentó significativamente en los últimos 40

años, pasó de un promedio de 26% del producto bruto interno (PBI) en 1965, a 30% en 1975 y a 36% en 2005.

Corea es una experiencia reciente que ha seguido el patrón de comportamiento de a mayor desarrollo, mayor carga tributaria.³ Este exponente del *milagro asiático* ha logrado desde los años sesenta tasas de crecimiento que lo colocan hoy como un país desarrollado en términos de PBI por habitante, y desde 1975 ha incrementado de manera importante su carga tributaria.

Existe suficiente evidencia para afirmar que, en materia de tributos y gastos en las economías industrializadas, los estados que han tenido mayor expansión en las últimas décadas son los que tienen tributos menos desincentivadores y gastos públicos que contribuyen al crecimiento, especialmente en infraestructura

2 Silja Häusermann y Bruno Palier: «The Politics of Employment-Friendly Welfare Reforms in Post-Industrial Economies», en *Socio-Economic Review*, 6, 2008, pp. 559-586.

3 Alex Mourmouras y Peter Rangazas: «Fiscal Policy and Economic Development», en *IMF Working Paper*, wp/08/155, junio 2008.

y recursos humanos, no los que tienen menor peso en la economía. Es un tema más de estructura que de nivel. Incluso la aplicación de tributos considerados *desincentivadores* (alto impuesto a la renta y al patrimonio) no se traduce en un impacto sustancial de menor crecimiento.⁴ De acuerdo con Joel B. Slemrod y Jon Bakija, con datos de 1950 a 2002, el examen de la relación entre la tasa marginal del impuesto a la renta y la productividad (el enfoque neoliberal supone que reducir la tributación al ingreso incentiva la productividad) revela que los períodos de fuerte incremento de la productividad coexistieron con las tasas marginales superiores más altas en el impuesto a la renta en la posguerra y que, en promedio, los países de más altos impuestos son los más ricos.⁵ La afirmación de que los impuestos per se hieren el desempeño económico no tiene base empírica que la sustente. En palabras de Peter Lindert:

Desde hace algunos años, ha habido una creciente brecha entre el registro empírico y una historia que es contada una y otra vez con insistencia creciente. No solo escuchamos que existe el peligro de que redes de seguridad y programas antipobreza basados en impuestos pueden tener altos costos económicos. Nótese cuán frecuentemente se nos dice que los economistas han «demostrado» y «encontrado» que esto es cierto. Estas afirmaciones son frecuentemente un bluff [...]. Antes que demostrar o encontrar este resultado, han escogido imaginarlo.⁶

El costo de ignorar la experiencia a favor de postulados de fe puede ser alto: déficit fiscal, decaimiento de la infraestructura, inadecuada

inversión en investigación, educación y salud. Por tanto, en el largo plazo, menor crecimiento.

Existe además, más allá de esta tendencia general, una importante dispersión: la carga tributaria de los países desarrollados varía entre un 25 y un 50% del PBI entre países con menores gastos públicos e impuestos que los financian —como Estados Unidos, Japón y Corea—, países intermedios —como la mayoría de los europeos— y países con una alta carga tributaria —como Suecia, Dinamarca y Francia—, que no por ello se encuentran entre los menos prósperos.

En el caso de los países industriales, diversos autores, siguiendo a Gosta Esping-Andersen, han distinguido tres tipos de estados de bienestar según la mayor o menor capacidad redistributiva de sus sistemas de impuestos y gastos públicos (nórdicos o socialdemócratas, continentales o cristianodemócratas y liberales o residuales anglosajones).⁷ Su capacidad de modificar la situación de ingresos resultante del funcionamiento de la economía de mercado, tanto en materia de reducción de la desigualdad como de la pobreza relativa, es más o menos robusta, pero en todos los casos es de significativa amplitud. El Cuadro 1 muestra que para la población en edad de trabajar la desigualdad de ingresos (medida según el coeficiente de Gini) y la pobreza (medida en porcentaje de la mediana de ingresos) cambia sustancialmente después de aplicar tributos y gastos públicos, con más intensidad en los estados de bienestar nórdicos que en los de tipo continental o angloamericano.

4 Ver las estimaciones de Richard Kneller, Michael Bleaney y Norman Gemmel: «Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries», en *Journal of Public Economics* 74, 1999, pp. 171-190.

5 Joel B. Slemrod y Jon Bakija: *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, The MIT Press, 2004.

6 Peter H. Lindert: «The Welfare State is the Wrong Target: a Reply to Bergh», en *Econ Journal Watch*, 3, 2, mayo 2006, pp. 236-250.

7 Evelyne Huber y John D. Stephens: *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: The University of Chicago Press, 2001; y Gosta Esping-Andersen: *Les Trois Mondes de l'État-Providence. Essai sur le Capitalisme Moderne*, París: Presses Universitaires de France, 2007.

CUADRO 1: DESIGUALDAD Y POBREZA POR TIPOS DE ESTADOS DE BIENESTAR, ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS, 1995

Tipo de estado de bienestar	Desigualdad en la población en edad de trabajar (Gini)		Pobreza en la población en edad de trabajar (%)	
	Ingreso de mercado (*)	Ingreso disponible (■)	Ingreso de mercado (*)	Ingreso disponible (■)
1. Estados de bienestar socialdemócratas	0,350	0,208	18,8	4,0
2. Estados de bienestar cristianodemócratas	0,350	0,258	15,6	7,0
3. Estados de bienestar liberales	0,422	0,320	20,5	12,0
Promedio simple	0,376	0,266	18,1	7,6

Fuente: Evelyne Huber, Jennifer Pribble y John D. Stephens: «The Politics of Effective and Sustainable Redistribution», en Antonio Estuche y Danny Leipziger (eds.): *Fiscal Incidence and the Middle Class: Implications for Policy*, Washington DC: The World Bank, Forthcoming, 2008. (*) Ingresos antes de impuestos y transferencias. (■) Ingresos después de impuestos y transferencias. Países 1: Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia. Países 2: Bélgica, Países Bajos, Alemania, Francia, Suiza. Países 3: Australia, Canadá, Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos.

4.

Criterios de diferenciación de estrategias y modelos de desarrollo

En contraste con la evolución de los países industriales, el Estado de bienestar incipiente sí se desmontó en varios lugares de América Latina, en nombre del neoliberalismo y de las opciones promercado que vendrían a acelerar el crecimiento y la creación de empleo. Por ello se mencionan profusamente en el continente los impactos del llamado *modelo neoliberal*. Desde una visión crítica, se le atribuyen defectos de amplio espectro en materia económica, social y política.

No obstante, en la economía convencional actual, en la que tiene origen buena parte del enfoque neoliberal —con Milton Friedman y Friedrich von Hayek a la cabeza—, se emplea la noción de *modelo* como algo distinto de un ideal a alcanzar o un conjunto sistemático de políticas económicas orientadas en una dirección, que son las acepciones usuales en el debate político. La *corriente central* de la economía convencional recurre a modelos en tanto estilizaciones abstractas: a partir de supues-

tos conductuales de los agentes económicos realiza construcciones lógicas y establece relaciones causales, que luego busca validar empíricamente mediante diversas técnicas econométricas. Se basan en simplificaciones con frecuencia muy poco realistas, pues suponen que las prácticas de los agentes económicos parten de un cálculo racional orientado a optimizar resultados y maximizar su utilidad, haciendo caso omiso de las conductas humanas complejas y del rol de las instituciones en el funcionamiento económico.

Un enfoque desde la llamada *economía de la regulación* definirá, por parte de autores como Robert Boyer y Michel Freyssenet, un *modelo de desarrollo* como una modalidad de interacción estable entre las estructuras institucionales y un modo de crecimiento económico asociado con un tipo de asignación de recursos y un modelo productivo de organización predominante de las empresas y las relaciones salariales.⁸ Estos autores distinguen no menos de

⁸ Robert Boyer y Michel Freyssenet: *Les modèles productifs*, París: Éditions La Découverte, 2000.

ocho *modos de crecimiento de la economía*, considerando distintas combinaciones. En efecto, el ingreso nacional puede ser principalmente dinamizado por la inversión, por el consumo interno o por las exportaciones. Además distinguen las distintas formas de distribución de ese ingreso, las modalidades de manejo de las incertidumbres en el mercado de bienes y de capitales y las modalidades de uso de la fuerza de trabajo. Distinguen también *modelos productivos* a escala de la empresa según: 1) la política de producto, 2) la organización productiva y 3) la relación salarial.

Como se observa, describir rigurosamente un modelo de desarrollo es un ejercicio laborioso. Por eso nuestra ambición aquí es más modesta, y se propone diferenciar *estrategia* y *modelo de desarrollo*. La estrategia, como conjunto de políticas orientadas sistemáticamente en una dirección determinada, puede ser congruente con mantener un modelo de desarrollo. O puede, alternativamente, proponerse modificarlo, lo que solo es posible si tiene la extensión requerida en el tiempo y la intensidad suficiente. Es decir, aunque se lo proponga, puede no lograr alterar un modelo de desarrollo vigente si su extensión temporal es limitada y su intensidad es baja.

Proponemos entonces identificar la estrategia neoliberal de manera sintética como un programa de políticas que aplica al menos y simultáneamente la **trilogía disminución de la carga tributaria, privatización de activos públicos y desregulación de los mercados, especialmente el laboral**. Simétricamente, una estrategia progresista se puede identificar como un programa de políticas que se propone: **ampliar la capacidad fiscal para fortalecer la provisión de bienes públicos, administrar los activos públicos en función del interés general, y regular eficiente y equitativamente los mercados para permitir el ejercicio de derechos económicos y sociales sin interrupciones económicas**.

Una estrategia progresista, más allá de sus eventuales múltiples variantes, propias de los procesos políticos particulares de cada país, puede a su vez entenderse como aquella que postula como condición necesaria la primacía de las instituciones democráticas y de los derechos ciudadanos sobre el poder económico, que promueve una base productiva que sustente y amplíe en el tiempo esos derechos y que convive apropiadamente con los mercados.⁹ El progresismo moderno no se propone eliminar los mercados, como en el caso de la opción centralizadora estatista, sino establecer mecanismos de gobierno social y ecológico sobre ellos, de acuerdo con criterios de eficiencia y equidad. Procura beneficiarse de las ventajas del mercado como asignador descentralizado de recursos en economías complejas, pero limita su ceguera respecto a los objetivos del desarrollo y, en especial, su tendencia a reproducir las desigualdades de ingreso y a ampliar la concentración del poder económico, que, en ausencia de regulaciones fuertes, termina inevitablemente por dominar al poder político, como bien se conoce en la historia de América Latina.

Una estrategia económica progresista no supone, por otro lado, eliminar los incentivos a la innovación y al esfuerzo productivo y por tanto inhibir el funcionamiento de las empresas privadas con fines de lucro, pero sí requiere acciones efectivas de regulación, de acuerdo con criterios más o menos estrictos de responsabilidad social y ambiental de las empresas, sean estas públicas o privadas.

Una estrategia económica progresista se orienta a construir en etapas sucesivas un *modelo de desarrollo* basado en una economía plural, *con* mercados pero no *de* mercado. Por ello, contrariamente a la estrategia neoliberal, también promueve lógicas económicas distintas de las de mercado:

- ▶ la de los bienes públicos, proveedores de la vasta gama de bienes cuyo consumo

⁹ Para una historia crítica de la visión económica de la izquierda y un tratamiento innovador de los desafíos actuales, ver Geoffrey M. Hodgson: *Economics and Utopia. Why the learning economy is not the end of history*, Londres: Routledge, 1999.

es colectivo o semicolectivo y de los que depende crucialmente la calidad de vida de las mayorías (seguridad, infraestructura, urbanismo, cultura, bienes naturales) y que los agentes económicos privados no pueden o no deben proveer (aunque en ciertos casos pueden producir, con financiamiento del sector público);

- ▶ la de los bienes privados en el sentido económico, con fuertes externalidades positivas (educación, salud, infraestructura, redes de comunicación), que deben ser públicamente promovidos;
- ▶ la de los sistemas de transferencias de seguridad social y de distribución de ingresos básicos universales;

- ▶ la de la economía social y solidaria, llamada a proveer una proporción creciente de los empleos que la economía de mercado no crea.

La sociedad justa no puede ser una sociedad de mercado, debería ser una sociedad en la que sus miembros son portadores de derechos civiles y políticos, y también de derechos económicos, sociales y culturales que buscan la inserción de todos, al margen de los resultados de su participación en el mercado; entidad que debe remitirse a su esfera específica de coordinación de los intercambios, pero no ser el eje de organización de la vida social.

5.

La regresión neoliberal en América Latina

Se ha vuelto usual asimilar la descripción de las políticas neoliberales a la formulación del llamado *consenso de Washington* a través del decálogo enunciado por John Williamson en 1990, que incluye:¹⁰

1. «disciplina presupuestaria;
2. reforma fiscal con bases imponibles amplias y tasas marginales moderadas;
3. liberalización financiera, especialmente de las tasas de interés;
4. tipos de cambio competitivos;
5. liberalización comercial;
6. apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas;
7. privatizaciones;
8. desregulaciones;
9. cambios en las prioridades del gasto público a favor de salud, educación e infraestructura; y
10. garantía de los derechos de propiedad».

Este decálogo tiene la virtud de resumir las recomendaciones de política del FMI y el BM de los años ochenta y noventa. No obstante, desde un punto de vista normativo no cabe considerarlo como neoliberal sin más. Repasemos algunos ítems:

- ▶ Practicar la disciplina presupuestaria (1); su contrario, la indisciplina presupuestaria, suele no ser un aporte constructivo a cualquier variante de proyecto de cambio social que se desee llevar a cabo, sino más bien transformarse en un grave problema si deriva en brotes inflacionarios y desórdenes económicos. Permitir más gasto corriente que ingresos corrientes lleva a su vez a eliminar el ahorro público y a dificultar el financiamiento de la inversión en infraestructura productiva y social. La disciplina presupuestaria no es contraria

¹⁰ John Williamson: «What Washington Means by Policy Reform?», en John Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How much Has Happened?*, Washington DC: Institute for International Economics, 1990.

a los enfoques progresistas, en tanto la política fiscal incluya déficits temporales como instrumento contracíclico de regulación coyuntural, y eventualmente déficits por períodos prolongados que financien inversiones socialmente rentables de un nivel compatible con un endeudamiento de largo plazo de costo sustentable y que no penalice a las futuras generaciones.

- ▶ Integrar la economía nacional a la economía mundial en los ámbitos financiero, comercial y de inversión externa, incluyendo grados significativos de libertad cambiaria (3, 5, 6 y 4); esta integración puede hacerse con mecanismos protectores de la economía nacional contra las fluctuaciones bruscas en el corto plazo de los tipos de cambio, e incluir una política industrial y de innovación que estimule un patrón de inserción internacional favorable a la creación de ventajas dinámicas de especialización, así como la cohesión social y territorial. La autarquía o el proteccionismo rentista son frecuentemente ineficaces e inequitativos: la apertura a la economía mundial, contrariamente a la visión neoliberal, no alcanza a ser una estrategia de desarrollo nacional de largo plazo, pero puede ser parte de ella.
- ▶ Otorgar prioridad presupuestaria al gasto en salud y educación y a la infraestructura; es simple sentido común (9), y, desde luego, mucho más apropiado que priorizar el gasto militar o en burocracia improductiva, por ejemplo, como lo hicieron las dictaduras sostenedoras de las políticas neoliberales.
- ▶ Garantizar derechos de propiedad; deben someterse al interés general en materias tributaria, social, urbano-territorial, sanitaria y ambiental (10) e insertarse en una lógica de igualdad de trato del Estado a sus ciudadanos, independientemente del patrimonio personal.

Son, en cambio, de claro sello neoliberal las reformas tributarias que disminuyen la progresividad del impuesto (2) y las privatizaciones y desregulaciones indiscriminadas (7 y 8). Estas distinciones son importantes a la hora de evaluar qué se ha mantenido y qué no y por qué en las estrategias económicas y sociales de los gobiernos progresistas.

La experimentación neoliberal extrema comenzó en Chile con el golpe de Estado de 1973 y se expandió a América Latina a partir de los años ochenta, en el contexto de la *era Reagan-Thatcher*. Al cabo de tres decenios de dictaduras militares, se abrió la etapa de las *transiciones a la democracia* desde fines de la década de 1970 hasta la de 1990, según los casos, y se dio curso a la postransición y a la consolidación democrática. Esta convivió con crisis políticas periódicas de nuevo tipo, prácticamente sin golpes de Estado (con excepción en particular del fujimorismo en Perú), pero con períodos de gobierno que no llegaron a término (en Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay).¹¹ Y también con alta inestabilidad económica y un déficit social persistente en materia de empleo, desigualdad, pobreza, marginalidad urbana, en medio del predominio generalizado de las reformas neoliberales. Estas reformas no han sido la mejor estrategia de crecimiento de que tenga conocimiento la historia económica reciente.

Las políticas de ajuste presupuestario drástico, la disminución del gasto público social, la liberalización generalizada de los mercados relajando las regulaciones (que para el enfoque neoliberal son peores que cualquier falla de mercado que procuren subsanar) y la apertura indiscriminada al exterior han sido perjudiciales para la equidad y en parte también para el crecimiento. La lógica de la restricción presupuestaria trajo resultados recesivos en distintas etapas del ciclo económico. La disminución del gasto de gobierno provocó la precarización de los servicios públicos sociales, la jibarización

11 Ver Renée Fregosi: «La izquierda latinoamericana y el nacional-tercermundismo», en *Políticas Públicas*, Santiago de Chile, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, vol. 1, n.º 2, 2007.

del potencial de creación de capital humano y una subinversión en las infraestructuras productivas y sociales. La desregulación generalizada (especialmente en los ámbitos laboral, financiero y de servicios básicos) acentuó la concentración del poder económico. La apertura indiscriminada al exterior aumentó la inestabilidad macroeconómica y produjo pérdidas sustanciales de tejido productivo construido en décadas de esfuerzos públicos y privados. Así, la tan criticada etapa de sustitución de importaciones tuvo un comportamiento manifiestamente mejor que la de las aperturas indiscriminadas: el crecimiento de América Latina pasó de un promedio anual de 4,8% entre 1960 y 1985 a un promedio de solo 2,8% entre 1998 y 2003. Y Brasil, México y Argentina experimentaron caídas aún mayores.¹²

La aplicación en América Latina de la **trilogía neoliberal de disminución del peso del Estado, privatización y desregulación** fue especialmente costosa en la década de 1980, con un crecimiento desacoplado del de la economía mundial y problemas agravados de desempleo y desigualdad, aunque se acompañaron de una disminución de la inflación y de una cierta modernización productiva orientada al exterior. En palabras de Joseph Stiglitz:

Si existe un consenso hoy respecto a qué estrategias tienen más posibilidades de promover el desarrollo de los países más pobres en el mundo, es este: no hay consenso excepto que el consenso de Washington no proveyó la respuesta. Sus recetas no fueron ni necesarias ni suficientes para un crecimiento exitoso, aunque cada una de sus políticas tuviera sentido para países particulares en tiempos particulares [...]. Hubo una falla en la comprensión de las estructuras económicas de los países en desarrollo, focalizando en un conjunto de objetivos muy estrecho y en un conjunto muy limitado de instrumentos. Desde luego, los mercados por sí mismos no producen resultados eficientes cuando la tecnología está cambiando o

cuando existe aprendizaje respecto de los mercados; estos procesos dinámicos están en el corazón del desarrollo y existen importantes externalidades en este tipo de procesos dinámicos, dando lugar a un importante papel para el gobierno. Los exitosos países del Este de Asia reconocieron ese rol; las políticas del consenso de Washington no lo hicieron.¹³

El crecimiento retomó un ritmo parecido al de la economía mundial en la década de 1990, aunque sufrió turbulencias hacia fines de la década en medio de la llamada *crisis asiática* y, en el caso de Argentina (fruto de una política macroeconómica ortodoxa y un exceso de endeudamiento), una recesión severa. Los años recientes, en los que la gran mayoría de los países de América Latina adoptó políticas económicas pragmáticas, alejadas de las reformas neoliberales, han sido de mayor dinamismo, en un contexto de mayor acceso a mercados y mejores condiciones de financiamiento externo; en este período, el promedio de crecimiento del continente ha superado el de la economía mundial. No obstante, se ha producido una disminución del peso global de América Latina, que pasó de 10 a 8% del PBI mundial —a paridad de poder de compra— entre 1980 y 2006, con excepción de Chile y en alguna medida de Colombia, Costa Rica y Panamá, todas ellas economías de pequeña escala. Brasil, México y Argentina, los grandes actores de la economía latinoamericana, declinaron su importancia relativa, mientras el contexto mundial experimentó una reconfiguración de los polos dominantes: las economías asiáticas emergentes representan ya un 18% del PBI mundial (y con Japón superan el 25%).

China pasó del 2 al 10% del PBI mundial entre 1980 y 2006 (por esta razón la economía china incide cada vez más en los precios de los productos básicos, incluidos los que exporta América Latina); India del 2,2 al 4,4%; los tigres del sudeste asiático del 1,6 al 3,7%, mientras

¹² Ricardo Hausmann y Andrés Velasco: «Crecimiento lento en América Latina: ¿resultados comunes, causas comunes?», en José Luis Machinea y Narcís Serra (ed.): *Visiones del desarrollo en América Latina*, Fundación CIDOB-CEPAL, 2007.

¹³ Joseph E. Stiglitz: *Post Washington Consensus Consensus*, Working Paper Series, Initiative for Policy Dialogue, 4/11/2004.

que Japón experimentó una cierta declinación, pasó del 8,4 al 6,9% del total mundial. Por su parte, Estados Unidos pasó del 21 al 20% y la Unión Europea (27 países) del 30 al 23% del PBI mundial. Aparece en el horizonte el riesgo de marginalización económica y política de América Latina en la globalización. De no mediar un vuelco en el dinamismo productivo, solo los países con grandes reservas energé-

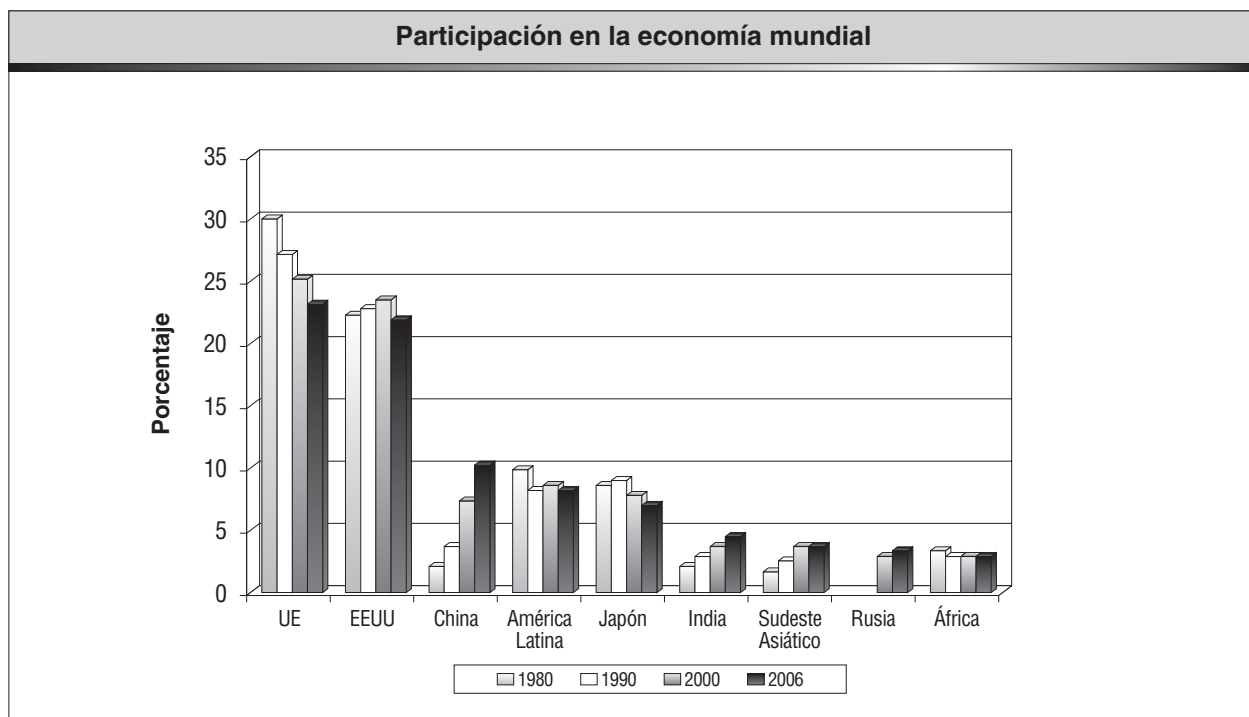
ticas pueden aspirar a un cierto rol como *jugadores globales*. No es de extrañar que los gobiernos progresistas de América del Sur se hayan planteado la aceleración del crecimiento como parte importante de sus agendas, y en todo caso como condición necesaria para su agenda social, especialmente cuando no cuentan con rentas sustanciales de recursos naturales.

CUADRO 2: PBI, TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (%), 1960-2007

País	1960-1975	1980-1990	1991-2000	2001-2007	2005	2006	2007
Mundo	–	3,1	3,1	4,0	4,4	5,0	4,9
MÉXICO Y AMÉRICA CENTRAL	5,8	1,3	4,2	4,1	4,7	6,0	6,0
México	6,6	2,6	3,5	2,5	2,8	4,8	3,3
Costa Rica	6,0	2,5	5,2	5,2	5,9	8,8	6,8
El Salvador	5,3	-0,6	4,6	2,9	3,1	4,2	4,7
Guatemala	5,5	1,2	3,7	3,7	3,3	5,2	5,7
Honduras	4,4	2,3	3,3	5,1	6,1	6,3	6,3
Nicaragua	6,2	-0,7	3,6	3,4	4,4	3,9	3,8
Panamá	6,8	1,8	5,5	5,9	7,2	8,7	11,2
AMÉRICA DEL SUR	4,4	1,7	3,3	4,1	5,9	6,1	6,3
Argentina	3,6	-0,9	4,3	4,1	9,2	8,5	8,7
Bolivia	3,7	0,2	3,8	3,4	4,0	4,6	4,2
Brasil	7,5	2,3	2,6	3,3	3,2	3,8	5,4
Chile	2,3	3,6	6,5	4,3	5,7	4,0	5,0
Colombia	5,4	3,5	2,8	4,4	4,7	6,8	7,0
Ecuador	5,7	2,4	2,2	4,7	6,0	3,9	1,9
Paraguay	5,1	3,8	1,8	3,4	2,9	4,3	6,4
Perú	5,2	0,1	4,0	5,4	6,7	7,6	9,0
Uruguay	1,4	1,4	3,1	2,9	6,6	7,0	7,0
Venezuela	4,4	0,7	2,2	4,9	10,3	10,3	8,4

Fuentes: para 1960-1975, Hausmann y Velasco; para 1980-2007, FMI, *World Economic Outlook Data Base*, abril 2008.

GRÁFICO 1.



Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, abril 2008, PBI a paridad de poder de compra.

CUADRO 3: PARTICIPACIÓN EN EL PBI MUNDIAL (%)

País	1980	1990	2000	2006
México y América Central	2,82	2,47	2,64	2,45
México	2,45	2,17	2,29	2,11
Costa Rica	0,06	0,05	0,07	0,07
El Salvador	0,08	0,06	0,07	0,06
Guatemala	0,12	0,09	0,10	0,10
Honduras	0,04	0,04	0,04	0,04
Nicaragua	0,04	0,02	0,03	0,03
Panamá	0,04	0,04	0,05	0,05
América del Sur	6,9	5,7	5,7	5,6
Argentina	1,10	0,72	0,81	0,78
Bolivia	0,08	0,06	0,06	0,06
Brasil	3,58	3,06	2,96	2,82
Chile	0,25	0,25	0,35	0,36
Colombia	0,47	0,49	0,48	0,48
Ecuador	0,17	0,15	0,14	0,16
Guyana	0,01	0,00	0,01	0,00
Paraguay	0,05	0,05	0,04	0,04
Perú	0,41	0,28	0,31	0,33
Uruguay	0,08	0,06	0,06	0,06
Venezuela	0,67	0,54	0,50	0,50

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, abril 2008; cifras a paridad de poder de compra.

6.

El retroceso de la ola neoliberal

De manera congruente con las consideraciones anteriores, los indicadores para caracterizar las estrategias recientes de algunos gobiernos progresistas —para evitar por un lado la retórica de la autodefinición o la de atribución arbitraria de orientaciones de política— se van a remitir en este texto a algunos aspectos que pueden considerarse cruciales: la presión tributaria y su estructura en materia de contribución a la equidad distributiva y el impacto del gasto público en la distribución del ingreso disponible.

El fortalecimiento de la capacidad recaudatoria. En América Latina es aplicable lo afirmado por Álvaro Espina al diagnosticar la evolución española predemocrática en materia de construcción de estados de bienestar:

La principal característica distintiva del fracaso histórico español fue la insuficiencia fiscal, que produjo una incapacidad endémica para aplicar políticas de bienestar y condujo a la búsqueda de

fuentes espurias de financiación, que dañaron el crecimiento y produjeron inflación. La resolución de este problema fue la primera tarea de la transición democrática.¹⁴

Los niveles de recaudación tributaria son bajos (17% del PBI en promedio en 2005) y se observa un comportamiento histórico heterogéneo. La carga tributaria (incluyendo cotizaciones obligatorias) con relación al PBI osciló en 2005 entre un 10% en Haití y un 33% en Brasil. Por otro lado, los impuestos sobre las rentas de las empresas y los ingresos del impuesto de las personas físicas tienen en general una baja importancia relativa. La recaudación del impuesto a la renta personal en América Latina apenas alcanza, en promedio, al 1,2% del PBI. Este impuesto, sujeto a múltiples exoneraciones que suelen privilegiar a las rentas de capital, es de alta progresividad nominal, pero, por su baja recaudación, tiene muy poca capacidad redistributiva global. Esta situación

¹⁴ Álvaro Espina: «Modernización y Estado de bienestar en España: 'Lecciones' para América Latina», ponencia presentada en el congreso FLACSO, Quito, 29 al 31 de octubre de 2007.

evidencia la dificultad para aplicar impuestos directos a los ingresos de los sectores económicamente dominantes y refleja el poder de veto de estos sectores sobre decisiones públicas fundamentales. El Cuadro 4 reseña la

caída de la presión tributaria en América Latina hacia 1990 respecto de 1985, y la recuperación posterior. Esta evolución general hacia una mayor presión tributaria es una expresión del retroceso de la ola neoliberal.

CUADRO 4: INGRESOS TRIBUTARIOS, PORCENTAJE DEL PBI, 1975-2005

Países	1975	1985	1990	2000	2005
América Latina	–	13,8	12,0	15,1	17,0
Estados Unidos	25,6	25,6	27,3	29,9	27,3
Japón	20,9	27,4	29,1	27,0	27,4
Corea	15,1	16,4	18,9	23,6	25,5
EU 15	32,1	37,4	38,0	40,4	39,7
Suecia	41,6	47,8	52,7	52,6	50,7
Francia	35,4	42,8	42,0	44,4	44,1
Reino Unido	35,3	37,6	36,3	37,3	36,5
Alemania	34,3	36,1	34,8	37,2	34,8
España	18,4	27,2	32,5	34,2	35,8
Irlanda	28,7	34,6	33,1	31,7	30,6

Fuentes: OCDE y CEPAL. Para América Latina, los ingresos son los del gobierno general; para los países de la OCDE se consideran los ingresos tributarios totales.

Cuatro países del Cono Sur (Brasil, Argentina, Chile y Uruguay) están en el rango de mayor recaudación tributaria, por encima del 20% en promedio —aunque ha crecido menos que la de

los países de rango intermedio y bajo, como se observa en el Cuadro 4—. Esos países han ampliado su capacidad recaudatoria desde 1990, pero a partir de rangos especialmente bajos.

CUADRO 5: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES (EN % DEL PBI, CON CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL)

Grupo (promedio simple)	1990	1995	2000	2005	Promedio y tasa de crecimiento 1990-2005	
Grupo A (Brasil, Uruguay, Argentina, Chile)	21,3	22,9	23,9	26,6	23,7	24,6
Grupo B (Nicaragua, Honduras, Panamá, Colombia, República Dominicana, Perú, Bolivia, El Salvador, Costa Rica, Paraguay)	10,8	14,2	14,5	16,1	13,9	49,1
Grupo C (México, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Haití)	8,3	8,7	10,1	11,3	9,6	36,8
Promedio Simple AL	12,4	14,6	15,3	17,0	14,8	37,1

Fuente: Gómez Sabaini: *Modelos de protección social*, marzo 2008, con base en datos del ILPES y el FMI. Para Argentina y Brasil, la cobertura corresponde a gobierno general.

Cabe hacer notar la presencia en este grupo de economías de mayor tamaño, como México y Venezuela. Su gasto público se financia en una proporción importante con la renta petrolera, que no se refleja enteramente en estas cifras. Brasil es el país que más consistentemente ha aumentado sus capacidades

fiscales, acercándose a niveles de países desarrollados, seguido de Uruguay, que también ha experimentado crecimientos significativos. Bolivia y Colombia también reflejan incrementos importantes en sus recaudaciones en el último quinquenio, probablemente vinculados con sus conflictos internos.

CUADRO 6: INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES
(CON CONTRIBUCIONES SOCIALES, EN % DEL PBI)

Países	1980	1985	1990	1995	2000	2005	Promedio 95-05	Promedio 90-05
Brasil	22,7	24,0	26,4	27,3	30,4	33,4	30,3	29,3
Uruguay	20,0	19,1	22,4	23,1	23,6	26,2	24,3	23,8
Argentina	19,2	18,3	16,1	20,3	21,5	26,8	22,9	21,2
Chile		18,5	15,4	16,7	17,7	18,2	17,5	17,0
Honduras	14,7	14,5	15,3	16,9	17,0	18,3	17,4	16,9
Nicaragua			9,0	14,2	17,5	20,4	17,3	15,3
Panamá			14,7	17,4	16,0	14,2	15,9	15,6
Bolivia			8,2	11,8	14,0	19,8	15,2	13,4
Colombia			8,7	13,4	14,1	17,6	15,0	13,4
Perú	17,5	14,8	11,6	15,4	13,9	15,1	14,8	14,0
El Salvador			8,9	13,8	13,0	14,2	13,7	12,5
Paraguay	8,8	7,3	9,9	13,6	12,0	13,0	12,9	12,1
Costa Rica	12,9	11,5	11,0	12,3	12,3	13,6	12,7	12,3
República Dominicana	11,4	10,1	8,2	10,8	12,7	14,1	12,5	11,4
Ecuador	10,6	9,1	10,1	9,6	11,6	13,3	11,5	11,1
México	11,9	11,1	12,6	11,3	12,1	11,0	11,5	11,8
Guatemala	9,2	6,7	7,6	9,1	10,9	11,5	10,5	9,8
Venezuela			4,4	8,9	9,4	12,3	10,2	8,7
Haití			7,3	5,5	7,9	9,7	7,7	7,6
Promedio AL	14,4	13,8	12,0	14,3	15,1	17,0	15,5	14,6

Fuente: CEPAL.

Este proceso, sin embargo, topa con la estructura tributaria existente.¹⁵ El Cuadro 7 revela que con la sola excepción de Brasil, el resto de los países latinoamericanos ve su situación distributiva deteriorada después de aplicar im-

puestos, aunque en proporciones relativamente leves. En Nicaragua, en cambio, en 2000 el sistema tributario era tan fuertemente regresivo que agravaba sustancialmente las desigualdades en la distribución primaria del ingreso.

¹⁵ Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini: *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

CUADRO 7: EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA (GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS) EN AMÉRICA LATINA

País	Año	Indicador bienestar	Cobertura	Ginipre	Ginipost	Impacto distributivo
Argentina	1997	IFE	IN, IP, IM y SS	0,548	0,567	+3,5%
Brasil	2000-01	IFE	IN, IP, IM y SS	0,581	0,579	-0,3%
Chile	1996		IN	0,488	0,496	1,6%
Costa Rica	2000	ITF	IN y SS	0,482	0,483	0,1%
Ecuador	1998-99	IFE	IN	0,663	0,670	1,1%
El Salvador	2000	ITF	IN	0,502	0,517	2,9%
Honduras	2000	ITF	IN e IM	0,543	0,571	5,3%
México	1989			0,506	0,550	+8,7%
Nicaragua		ITF		0,510	0,692	35,7%
Panamá		IFE		0,564	0,583	3,5%

Fuente: Gómez Sabaini: *Modelos de protección social*, marzo 2008.

Nota: TF: ingreso total familiar; IFPC: ingreso familiar per cápita; IFE: ingreso familiar equivalente. IN: impuestos nacionales; IM: Impuestos municipales. IN: impuestos nacionales; IP: impuestos provinciales o estatales; IM: impuestos municipales; SS: seguridad social.

La persistencia de la débil capacidad redistributiva del gasto público. Según la CEPAL, el gasto público social se incrementó de un 13 a un 15% entre 1990 y 2002-2003. Es una buena noticia. No obstante, estimaciones para nueve países de la significación de las diversas partidas de gasto público social según el nivel de ingreso primario per cápita muestran que a los impuestos regresivos se agrega un gasto público social que no redistribuye, porque se concentra en los estratos de mayores ingresos. Mientras el gasto en educación y salud tiende a distribuirse más o menos homogéneamente y por tanto no mejora ni desmejora la situación distributiva, el gasto en seguridad social se concentra en los estratos de mayor ingreso (con un perfil semejante al de la inequitativa distribución primaria del ingreso, como se observa en el gráfico). Esto se debe a que los egresos por pago de pensiones tienden a reflejar la estructura desigual del mercado de trabajo, que no es corregida por los sistemas públicos contributivos de seguridad social.¹⁶ Así, la valoración monetaria de las diversas transferencias y del acceso a servicios públicos permite estimar su impacto en el bienestar total de las familias: el

gasto público social es mayor en los quintiles de mayores ingresos (ver Gráfico 2).

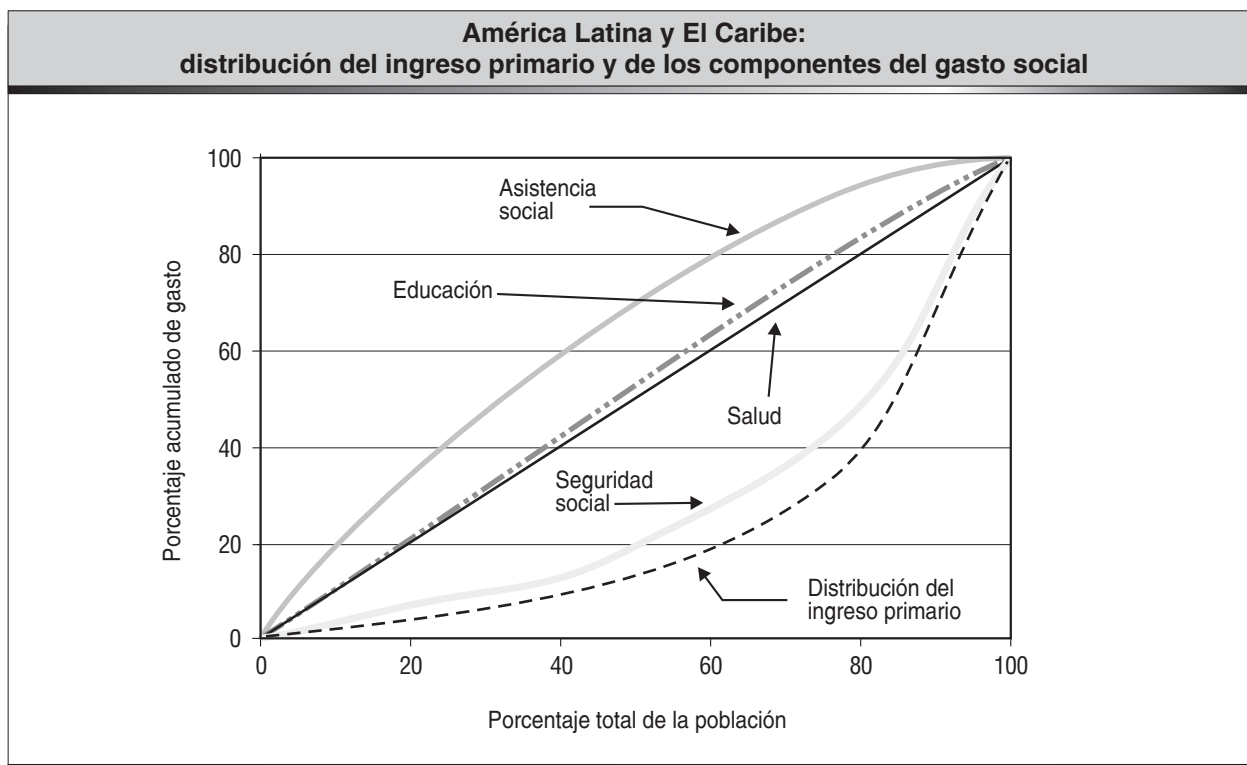
De acuerdo con estas estimaciones gruesas, los estratos de más bajos recursos igual mejoran sustancialmente su bienestar con el aporte del gasto público social, aunque este gasto esté mal distribuido y sea regresivo. Esto ocurre por el muy bajo nivel de ingreso primario de los más pobres. El gasto público compensa de manera muy importante este ingreso primario, principalmente en forma de acceso gratuito, o con un copago muy bajo, a los servicios sociales básicos (educativos, de salud y de seguridad social).

Y explica una paradoja: los programas de asistencia social, de muy bajo monto y cobertura, son los únicos con capacidades redistributivas al estilo europeo o angloamericano. Por tanto contribuyen a mejorar de manera importante las condiciones de vida de las familias materialmente más carenciadas.

Las tablas 1 y 2 muestran que los países que han aplicado programas de transferencias

¹⁶ Rodrigo Martínez y Ernesto Espíndola: «Gasto social en América Latina: una propuesta para su análisis», borrador para discusión, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

GRÁFICO 2.



Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales provistos por el BID.

condicionadas de magnitud significativa, en proporción a la población y el PBI, son México, Brasil y Ecuador. En los otros países las transferencias han alcanzado un volumen pequeño o muy pequeño con relación a la magnitud de la pobreza que enfrentan.

No obstante, el panorama distributivo ha mejorado en el período reciente, según se observa

en el cuadro 8, para países como Brasil, Chile, Uruguay, Perú, México y Venezuela, que han mejorado su coeficiente de Gini, la participación del 40% más pobre en el ingreso total y la relación de ingresos entre los dos quintiles extremos de ingresos. Las excepciones son Bolivia, con datos menos recientes, y Argentina, que, sin embargo, ha mejorado su situación distributiva desde la severa crisis de 2001.

CUADRO 8: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, 1990-2006

Países	Años	Participación en el ingreso total:				Relación del ingreso medio per cápita	
		40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D10/D (1 a 4)	Q5/Q1
Argentina							
	1990	14,9	23,6	26,7	34,8	13,5	13,5
	2006	16,9	23,6	25,4	34,1	13,8	14,9
Bolivia							
	1989	12,1	22,0	27,9	38,2	17,1	21,4
	2002	9,5	21,3	28,3	41,0	30,3	44,2
Brasil							
	1990	9,5	18,6	28,0	43,9	31,2	35,0
	2006	12,2	18,8	25,2	44,0	24,9	27,2
Chile							
	1990	13,2	20,8	25,4	40,7	18,2	18,4
	2006	14,6	21,5	26,7	37,2	15,9	15,7
México							
	1989	15,8	22,5	25,1	36,6	17,2	16,9
	2006	16,9	24,1	26,1	32,9	14,7	14,8
Perú							
	1997	13,4	24,6	28,7	33,3	17,9	20,8
	2003	14,9	23,7	27,9	33,6	15,6	16,3
Uruguay							
	1990	20,1	24,6	24,1	31,2	9,4	9,4
	2005	21,6	25,0	25,6	27,8	9,3	10,0
Venezuela							
	1990	16,7	25,7	28,9	28,7	12,1	13,4
	2006	17,4	27,0	28,3	27,4	10,5	12,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Hogares del conjunto del país ordenados según ingreso per cápita.

7.

Los desafíos futuros

La suma del gasto público social con relación al PBI no es especialmente alta en nuestros países ni es capaz de redistribuir (su nivel y su capacidad de disminución de las desigualdades son muy inferiores que los de los estados de bienestar europeos). Los impuestos son globalmente regresivos, por el peso de los indirectos; y el gasto público social es globalmente regresivo por el peso de las pensiones, que reflejan la estructura de un mercado de trabajo heterogéneo y desigual.

Por otro lado, la posibilidad de persistir en un camino de aceleración del crecimiento y de mejoramiento de la situación distributiva fue puesta en cuestión en 2008 por el notorio encarecimiento de la energía y de los alimentos y las turbulencias financieras mundiales, cuyas repercusiones son aún difíciles de calibrar. Esto no impide subrayar tres factores que han adquirido o recuperado preeminencia para las estrategias económico-sociales progresistas y cuyo mejoramiento debe persistir:

- ▶ la calidad de las instituciones;
- ▶ la generación y adaptación del progreso técnico y de la innovación;

- ▶ el manejo activo del riesgo, tanto macroeconómico como social.

En efecto, un importante obstáculo para las nuevas estrategias de crecimiento equitativo es la carencia de, por un lado, instituciones aptas para el diálogo social y la negociación de las condiciones de trabajo y salariales (cuya evolución ha sido desigual en el continente), con mínimas garantías de simetría, y, por otro, de una coordinación económica de largo plazo, para la construcción de complejos integrados de producción basados en la innovación, con el fin de cambiar la inserción internacional sustentada en bienes básicos. Un segundo obstáculo es la debilidad de los gobiernos para consolidar sistemas tributarios maduros y no regresivos que se impongan a las oligarquías económicas dominantes y a la inversión extranjera, especialmente en la captación de la renta petrolera, minera y agraria. El tercer obstáculo es la debilidad institucional para expandir políticas sociales con efectos integradores, redistributivos y estabilizadores. Los programas de transferencias condicionadas avanzan en ese sentido, pero en algunos casos no consolidan aún la extensión de dere-

chos y en ocasiones reproducen ancestrales prácticas clientelísticas, lo que afecta su legitimidad.

La estrategia redistributiva progresista debe tener como instrumentos fuertes la asistencia social condicionada —que todavía tiene un alcance limitado y no está necesariamente constituida en derecho, como en los estados de bienestar maduros— y la creación de condiciones de empoderamiento de los asalariados en las relaciones laborales. La búsqueda de un nuevo consenso progresista sigue siendo una perspectiva política de ampliación de derechos y de su base material de sustentación.

Esto implica actuar en primer lugar contra la precariedad de la ciudadanía política, es decir de la capacidad de ejercer derechos, de participar e incidir en la vida colectiva, de luchar contra las discriminaciones arbitrarias. Pero además implica abrir paso a: una creciente ciudadanía social, es decir el acceso al empleo y a ingresos mínimos para una vida digna; el aseguramiento social más allá del mercado de trabajo frente a riesgos individuales como el desempleo temporal, la enfermedad, la invalidez y la vejez sin ingresos; el acceso a una educación y capacitación integradoras; la asistencia frente a catástrofes y desórdenes climáticos; y la reconfiguración de los entornos urbanos con servicios de calidad.

TABLA 1: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

País	Nombre del Programa	Inicio	Objetivo	Población meta
Argentina	Familias por la Inclusión Social	2004	Promover el desarrollo, la salud y la retención en el sistema educativo de los niños, así como evitar la exclusión social.	Familias con hijos menores de 19 años y/o embarazadas pobres.
Brasil	Bolsa Familia	2003	Reducir la pobreza y la desigualdad en el corto y largo plazo.	Familias de extrema pobreza con ingreso per cápita inferior a US\$ 28.
Chile	Chile Solidario	2002	Otorgar apoyo integral a familias en condiciones de pobreza extrema.	Familias en situación de pobreza extrema.
Colombia	Familias en Acción	2001	Proteger y promover la formación de capital humano en niños.	Familias pobres con niños (0-17 años).
Costa Rica	Superémonos	2000	Propiciar el acceso y la permanencia a la escuela.	Familias pobres con niños de entre 7 y 18 años que asistan a la escuela.
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2001	Incrementar el capital humano en niños, personas de la tercera edad y discapacitados de familias pobres.	Familias en situación de pobreza extrema.
El Salvador	Red Solidaria	2005	Contribuir a mitigar la pobreza extrema y el hambre.	Familias en situación de extrema pobreza con niños menores de 15 años o mujeres embarazadas.
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990	Incrementar el capital humano en niños, discapacitados, embarazadas y adultos mayores de familias pobres.	Familias pobres con: niños, discapacitados, embarazadas y adultos mayores.
México	Oportunidades	1997	Incrementar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza, a través del capital humano.	Familias bajo la línea de pobreza.
Nicaragua	Red de Protección Social	2000	Incrementar el capital humano educacional, nutricional y de salud en niños de familias pobres.	Niños de 0 a 13 años (los mayores de 6 deben estar matriculados en la escuela).
Panamá	Red Oportunidades	2006	Insertar a las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema en la dinámica del desarrollo nacional.	Familias en situación de pobreza extrema.
Paraguay	Tekoporâ	2005	Contribuir a la reducción de la pobreza extrema y aumentar el capital humano y social, mejorando las condiciones de vida.	Familias en situación de extrema pobreza (población rural).
Perú	Juntos	2005	Promover el ejercicio de los derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios de salud, nutrición y educación.	Familias en situación de extrema pobreza y en exclusión social.
República Dominicana	Tarjeta de Solidaridad	2005	Reducción de la pobreza extrema y el hambre.	Población en pobreza extrema.
Uruguay	Ingreso Ciudadano (PANES)	2005	Reducción de la pobreza extrema y el hambre.	Población en situación de pobreza extrema.

TABLA 2: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

País	Condiciones	% Población total	Gasto/PBI	Montos de las transferencias
Argentina	Asistencia a escuela y controles de salud.	2,6% (2006)	0,12% (2006)	Varían de US\$ 50 a 99 al mes.
Brasil	Asistencia a escuela y controles de salud.	22,2% (2006)	0,43% (2006)	Varían de US\$ 7 a 44 al mes.
Chile	Cumplimiento de 53 mínimos en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo.	6,45% (2005)	0,10% (2005)	Varían de US\$ 5,9 a 19,8 al mes.
Colombia	Asistencia a escuela (80%), asistencia a centros de salud para controles.	4,2% (2006)	0,3% (2006)	Educación US\$ 6-12; salud US\$ 20.
Costa Rica	Asistencia a escuela y controles de salud.	1,12% (2002)	0,02% (2005)	Cupones de alimentación.
Ecuador	Asistencia a escuela y controles de salud.	8,88% (2007)	0,49% (2006)	US\$ 30.
El Salvador	Asistencia a escuela y controles de salud.	24.106 familias (2006)	0,023% (2006)	Varían entre US\$ 15 y 20 mensuales.
Honduras	Asistencia a escuela (inasistencia mínima de 7 días) y controles de salud.	8,55% (2005)	0,022% (2006)	Desde US\$ 3.
México	Asistencia a escuela (85); controles y talleres de salud.	25% (2005)	0,435% (2006)	Varían de US\$ 10 a 63 niño/mes.
Nicaragua	Asistencia a escuela (menos de 6 días de inasistencia) y controles de salud.	2,7% (2005)	0,237% (2005)	Educación US\$ 15 mes, salud US\$ 28 mes.
Panamá	Asistencia a escuela y reuniones de padres y controles de salud.	12.000 familias (2006)	US\$ 46,9 millones (total del proyecto)	US\$ 36 mensual.
Paraguay	Asistencia a escuela y controles de salud.	0,65% (2006)	0,0026% (2006)	n.d.
Perú	Asistencia a escuela (85%) y controles de salud.	3,6% (2006)	0,114% (2006)	US\$ 30 mensuales.
República Dominicana	Asistencia a escuela (85%) y controles de salud.	8% (2005)	0,043% (2004)	Prog. Comer US\$ 17 y ILAE US\$ 4,5.
Uruguay	Asistencia a escuela y controles de salud.	9,46% (2006)	0,394 (2006)	US\$ 55 por mes y por hogar.

Fuente: CEPAL.

TABLA 3. ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, 1990-2006

Países	Años	Gini	Theil	Atkinson
Argentina				
	1990	0,501	0,555	0,473
	2006	0,510	0,561	0,513
Bolivia				
	1989	0,538	0,574	0,600
	2002	0,614	0,776	0,738
Brasil				
	1990	0,627	0,816	0,664
	2006	0,602	0,807	0,621
Chile				
	1990	0,554	0,644	0,545
	2006	0,522	0,568	0,497
México				
	1989	0,536	0,680	0,509
	2006	0,506	0,527	0,481
Perú				
	1997	0,532	0,567	0,554
	2004	0,505	0,510	0,478
Uruguay				
	1990	0,492	0,699	0,441
	2005	0,452	0,383	0,414
Venezuela				
	1990	0,471	0,416	0,446
	2006	0,441	0,359	0,409

Fuente: CEPAL.