

¿Qué hacer con los sectores medios?

Coaliciones sociales, bienestar y socialdemocracia en la periferia capitalista

En América Latina se combinan los problemas de la pobreza y la desigualdad, e incluso aquellos países con regímenes de bienestar más desarrollados suelen estar caracterizados por fisuras en la red de protección. El artículo parte de la exitosa estrategia adoptada por los países socialdemócratas escandinavos, con regímenes de protección social públicos y universales utilizados por la inmensa mayoría de la población, incluso por los sectores medios y medios altos, y analiza sus implicancias para América Latina. La conclusión es que solo mediante una coalición redistributiva amplia, que incluya a los sectores más pobres pero también a los medios, será posible mejorar la fragmentación social existente en la región.

FEDERICO TRAVERSA

■ Introducción

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

Federico Traversa: docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay).

Palabras claves: desigualdad, pobreza, redistribución, seguridad social, América Latina.

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

América Latina parece estar muy lejos de este desempeño en materia social. Los programas sociales muchas veces ni siquiera llegan a atender la emergencia más extrema. Como demuestra Fernando Filgueira, incluso aquellos países con regímenes de bienestar más desarrollados suelen estar caracterizados por fisuras en la red de protección social¹. Para colmo, estas fisuras suelen estar ubicadas en la atención a los sectores sociales más vulnerables: aquellos más castigados por el mercado son también los más olvidados por las políticas sociales.

Como ya señalé, el problema de la desigualdad y el de la emergencia social son claramente diferentes. Tiendo a considerar el segundo mucho más urgente y el primero más difícil de resolver. Asimismo, entiendo que cualquier fuerza política que se considere de izquierda debe plantearse ambas cuestiones. La preocupación por ambos problemas en conjunto es la principal diferencia entre izquierda y derecha: ambas corrientes pueden coincidir, y lo hacen con frecuencia, respecto a la necesidad de resolver la emergencia social, pero la derecha no admitirá nunca la desigualdad como un problema.

Son muy pocas las sociedades capitalistas que han conseguido controlar la desigualdad. La clave de su éxito es analizada por Walter Korpi y Joakim Palme, y consiste en desarrollar regímenes de protección social públicos y universales, que son efectivamente utilizados por la inmensa mayoría de la población, incluso por los sectores medios y medios altos. Bajo estos regímenes son muy pocos los que acuden al sector privado en busca de educación, seguro social y de salud².

1. «Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada», trabajo presentado en el XXI Congreso de la Latin American Studies Association, Chicago, 1998; y *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales N° 135, Cepal, Santiago de Chile, 2007, disponible en <www.eclac.org/publicaciones/xml/1/29621/sps135_LCL2752.pdf>.

2. «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries» en *American Sociological Review* vol. 63, 10/1998.

**Si se articula una amplia
coalición social que
permanece resguardada
bajo el mismo paraguas
de las políticas públicas,
el Estado puede al menos
regular la desigualdad ■**

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

Algunos autores, como Evelyne Huber *et al.*, afirman que esta estrategia socialdemócrata, puesta al descubierto por Korpi y Palme³, no es válida para América Latina. Advierten que, dada la estructura de clases y los regímenes de bienestar existentes en la región, no es posible desarrollar una política redistributiva de tipo socialdemócrata. La alianza entre sectores pobres y medios sería innecesaria, y hasta inconveniente⁴.

El razonamiento de Huber *et al.* es más o menos el siguiente: América Latina es una región de profundas desigualdades, con importantes sectores de la población sumergidos en la pobreza y la marginalidad. La estructura de protección social parece haberse construido de espaldas a estas mayorías, ya que en el mejor de los casos solo beneficia a porciones reducidas de trabajadores formales y sectores medios. Los gobiernos de izquierda deberían concentrar sus políticas redistributivas en beneficiar a los sectores informales y muy pobres, siempre desplazados y perjudicados. Así, se argumenta, se conseguiría redistribuir el ingreso y construir una amplia base de apoyo sociopolítico que respalde estas reformas sociales. La clave está en soltar amarras con muchos vicios e inequidades propios de la matriz de protección histórica del continente. Para estos autores, «la política de una redistribución efectiva y sustentable» pasa por desarrollar programas universales orientados a atender los riesgos básicos de los sectores bajos y medios bajos más vulnerables. Lamentablemente, estos autores no se pronuncian respecto a qué consideran

3. Ob. cit.

4. E. Huber, Jennifer Pribble y John Stephens: «The Politics of Effective and Sustainable Redistribution» en Antonio Estache y Danny Leipziger (eds.): *Fiscal Incidence and the Middle Class: Implications for Policy*, Banco Mundial, Washington, DC, en prensa.

una «redistribución efectiva». Como ya he dicho, lo que puede ser efectivo para reducir la pobreza puede ser inefectivo para reducir la desigualdad.

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

■ **Los sectores medios y la democracia capitalista: la paradoja redistributiva socialdemócrata**

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

Como señalan Korpi y Palme, los debates en torno de los regímenes de bienestar y la desigualdad se han focalizado en dos asuntos controversiales: a) las políticas ¿deben focalizarse en los más pobres o deben ser universales?; b) los beneficios ¿deben ser iguales para todos los ciudadanos o relacionados con sus ingresos?⁵

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

El modelo socialdemócrata se caracteriza por una matriz de protección social que en primera instancia no favorece a los más pobres tanto como la liberal o la conservadora. En el modelo escandinavo, la diferencia entre las prestaciones públicas que disfrutaban los sectores medios y las de los sectores pobres

5. Ob. cit.

son mayores que las que existen en otros países. El resultado, paradójico, es que, como consecuencia de los «topes» de ingresos más altos y las pensiones públicas más inequitativas, la desigualdad entre los sectores pasivos es menor que en otros países.

La explicación es que, como contracara de ello, los sectores medios no contratan seguros privados en la misma proporción que en los países con modelos liberales y conservadores. En estos últimos, como los topes ofrecidos por las pensiones públicas son muy bajos, los sectores medios suelen recurrir a seguros privados y abandonan el sistema público. El resultado general es que el modelo socialdemócrata muestra un sector público con pensiones más desiguales que el modelo liberal, pero que abarcan a prácticamente la totalidad de la población, y son mucho menos desiguales que los seguros privados. En los países liberales, los seguros públicos son más equitativos, pero los sectores medios también suelen contratar seguros privados, por lo cual el

Un modelo de prestaciones sociales universales, pero con prestaciones diferenciales para los sectores medios, está asociado a un sector público más vigoroso y a una desigualdad general menor ■

sector público se encuentra reducido y su efecto igualador no se ejerce en un nivel general. El resultado global es que la desigualdad entre los pensionados es mucho menor en países socialdemócratas que en los liberales.

En los modelos socialdemócratas, los altos topes para los beneficios sociales correspondientes a los sectores medios actúan como un anzuelo que los mantiene dentro del sector privado, lo cual permite contener efectivamente las desigualdades en el nivel general. En síntesis, un modelo

de prestaciones sociales universales, pero con prestaciones diferenciales para los sectores medios, está asociado a un sector público más vigoroso y a una desigualdad general menor.

América Latina: diagnóstico del bienestar y propuesta de «cortar amarras» con las políticas favorables a los sectores medios. Como destaca Filgueira, la historia y la situación actual de los regímenes de bienestar en América Latina es relativamente heterogénea⁶. Algunos países pioneros (Argentina,

6. «Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina», cit.; y *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, cit.

Chile, Uruguay) desarrollaron tempranamente un sistema de bienestar relativamente extendido y de base contributiva, pero que siempre ha dejado fuera a un sector importante de la población, en particular a los sectores más pobres y vulnerables que realizan actividades informales.

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

Filgueira, además de ordenar la realidad de los regímenes de bienestar, desnuda algunos elementos críticos, incluso en países de desarrollo humano relativamente alto. Muchos riesgos sociales permanecen sin cobertura, y se agregan además aspectos dinámicos a estos problemas, como el creciente envejecimiento de la población y la fecundidad concentrada en sectores de bajos recursos con acceso a servicios públicos deprimidos⁷.

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

En cambio, Huber *et al.* analizan en términos más generales la situación de América Latina, y afirman que los dilemas de la arquitectura del bienestar son completamente diferentes a los de los países desarrollados⁸. Asimismo, señalan que la estrategia de bienestar socialdemócrata analizada por Korpi y Palme no sería válida para el contexto latinoamericano: «primero, porque los países de América Latina gastan mucho menos en transferencias sociales que los países industriales avanzados. Segundo, porque el perfil distributivo es mucho peor, ya que amplios sectores de la población quedan excluidos (dada la base contributiva) de los beneficios de la seguridad social»⁹.

7. «Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina», cit.

8. Ob. cit.

9. E. Huber *et al.*: ob. cit.

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

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

■ La paradoja redistributiva en América Latina

Según Huber *et al.*, la estructura de los beneficios de seguridad social en América Latina se concentra abrumadoramente en los quintiles de ingreso más favorecidos y constituye así un gasto regresivo. Esto es cierto: la economía latinoamericana es tremendamente informal y precaria; en particular, los sectores de ingresos más bajos son los que más sufren esta situación y no alcanzan a beneficiarse de una seguridad social pública contributiva (cuadro 1).

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

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

Cuadro 1

**Porcentaje de ocupados que realizan aportes previsionales
según quintiles de ingreso, ca. 2002**

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Argentina	15,2	38,3	57,7	66,4	76,1
Bolivia	3,2	6,3	10,3	16,2	30,3
Brasil	20,1	36,1	47,2	55,6	63,5
Chile	50,3	60,0	64,5	68,1	71,4
Costa Rica	49,6	58,2	63,7	66,2	75,1
Ecuador	11,1	18,8	25,1	33,7	54,5
El Salvador	11,5	16,8	29,5	36,1	52,9
Guatemala	4,7	15,0	17,1	23,3	24,0
México	28,9	46,9	51,8	64,2	73,4
Nicaragua	6,4	12,0	13,5	23,5	26,9
Panamá	22,3	42,7	54,8	61,0	67,0
Paraguay	2,0	5,7	10,1	15,7	24,9
R. Dominicana	34,9	40,7	37,5	47,6	51,6
Uruguay	25,6	48,1	62,7	75,9	85,3
Venezuela	36,9	51,9	59,7	68,1	78,9

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

En el cuadro 2 se reúne información referida a seguridad social, gasto público social y desigualdad, para aquellos países latinoamericanos que la tienen disponible. Huber *et al.* afirman genéricamente que la economía latinoamericana es informal. Pero la informalidad reconoce grados aun en nuestra región, como puede apreciarse a partir de la información referida al porcentaje de aportantes a la seguridad social.

A pesar de que estos autores recomiendan priorizar el gasto público social en rubros que son parte de la seguridad social, estos gastos, que consideran más redistributivos, no tienen ninguna relación en la práctica con la desigualdad que muestran los países de la región¹⁰. Tampoco el gasto público social total

10. No argumento aquí que este gasto no tenga efectos positivos sobre los sectores que más necesitan de la acción del sector público. Todo lo contrario, es necesario y urgente gastar en estos sectores, como muestra Filgueira (*Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, cit.). Solo afirmo que los países que más gastan en rubros sociales fuera de la seguridad social no son más igualitarios. Huber *et al.* afirman que el gasto público social fuera de la seguridad social es la herramienta más efectiva para una redistribución sustentable. Si esto fuera cierto, entonces debería estar asociado a otros resultados en materia de desigualdad, y no es el caso.

Cuadro 2

Indicadores de gasto público social, cobertura y desigualdad en algunos países de América Latina

	Ocupados que aportan a la seguridad social (en %)	Gasto público en seguridad social (en %)	Gasto público social total (crs) (en %)	crs excluida seguridad social (en %)	Desigualdad quintil 5/quintil 1*	Desigualdad-coeficiente de Gini	Tipo de régimen de seguridad social
Costa Rica	65,3	5,5	19,3	13,8	14,8	0,48	mixto
Chile	64,9	6,4	14,2	7,9	15,7	0,52	privado
Uruguay	63,8	12,5	21,7	9,2	10,3	0,46	mixto
Venezuela	61,5	4,6	13,4	8,9	10,6	0,43	público
Argentina	56,0	10,8	23,2	12,4	14,9	0,52	mixto
México	55,1	2,5	12,5	10,0	14,8	0,53	privado
Panamá	53,8	1,9	9,4	7,6	18,9	0,54	público
Brasil	47,8	13,4	26,1	12,6	25,9	0,59	público
R. Dominicana	44,7	2,1	8,1	6,1	26,4	0,56	privado
El Salvador	32,9	2,6	11,1	8,5	16,3	0,49	privado
Ecuador	32,3	2,3	6,3	3,9	18,3	0,54	mixto
Guatemala	17,8	1,1	7,0	5,9	23,9	0,59	público
Bolivia	14,5	4,7	16,2	11,5	31,5	0,57	privado
Paraguay	13,5	5,3	8,9	3,6	19,1	0,54	público
Colombia	s/d	7,1	12,6	5,5	27,8	0,58	privado

* El quintil 5 es el 20% más rico de la población; el quintil 1 es el 20% más pobre.

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de la Cepal.

se relaciona con una disminución de la desigualdad. De todas las variables analizadas, la única correlacionada con una menor desigualdad es la cobertura de la seguridad social.

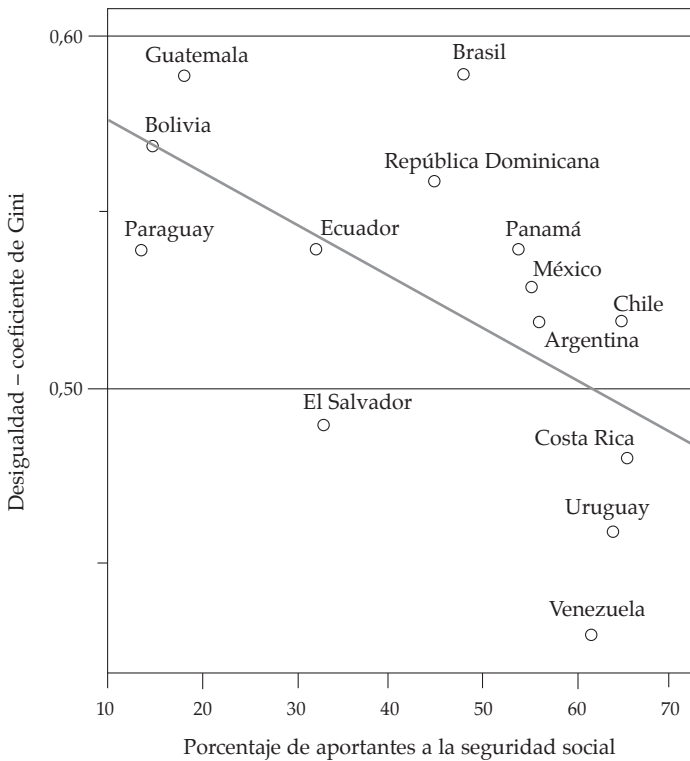
En conclusión, como puede apreciarse en el gráfico de la página siguiente, los países con sistemas de seguridad social más extendidos tienden a ser más igualitarios. Los tres países con menor desigualdad de la región se encuentran entre los de mayor cobertura en seguridad social (Costa Rica, Venezuela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

Surgen entonces naturalmente varias preguntas respecto a la evidencia empírica: el gasto público en seguridad social, por ser regresivo, ¿afecta negativamente la desigualdad? Otros gastos públicos sociales considerados más progresivos ¿están asociados a una menor desigualdad? Un mayor gasto público en seguridad social ¿está asociado a una menor cantidad de gasto público social en otros rubros?

La respuesta, elaborada a partir de los datos, es negativa. El gasto en seguridad social no está asociado a un menor gasto en otros rubros, el gasto en seguridad social no está asociado a una mayor desigualdad, y los otros gastos públicos sociales no están asociados a una menor desigualdad. Y, como

Gráfico

Relación entre la cobertura de la seguridad social y la desigualdad



Fuente: elaboración del autor a partir de datos de la Cepal.

corolario, la cobertura en seguridad social es la única variable asociada estadísticamente a una menor desigualdad, un efecto que parece más claro en aquellos países que no han privatizado la seguridad social.

■ Los riesgos de alejarse de los sectores medios: desigualdad e impotencia política

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

Los tres países con menor desigualdad del continente tienen dos características en común: una alta cantidad de aportantes a la seguridad social y un sector público que juega al menos un papel relevante en la administración del sistema ■

De ahí que considero que los países de desarrollo socioeconómico más alto de la región deberían prestar atención a la paradoja de la redistribución planteada por Korpi y Palme¹¹.

Huber *et al.* desestiman su validez y recomiendan genéricamente abandonar aquellas políticas que favorecen particularmente a los sectores medios. Sugieren concentrar esfuerzos en políticas progresivas, favorables a los más pobres. En mi opinión, para que su

argumento tuviera sentido, habría que probar la validez de al menos dos razonamientos contrafácticos de muy dudosa lógica. En primer lugar, Huber *et al.* deberían demostrar que el gasto público en los sectores medios perjudica directamente las posibilidades de gasto en los sectores más pobres.

11. En aquellos países calificados por Filgueira como regímenes excluyentes el diagnóstico puede ser completamente diferente. La existencia de una enorme porción de la población con ingresos muy bajos y homogéneos entre sí y la ausencia de estructuras de bienestar inducen a plantearse una pregunta distinta. No se trata aquí de reestructurar el bienestar como en los países de desarrollo socioeconómico más alto, sino más bien de construirlo. Políticas universales de componentes fuertemente progresivos tienen mucha más lógica en este contexto.

Este razonamiento puede parecer correcto en primera instancia. En efecto, dado que los márgenes para el gasto público reconocen en todo país algún límite, resulta lógico pensar que si se gastan cuantiosos recursos en un sector, se carecerá luego de recursos para gastarlos en otras tareas y funciones. Si bien esto parece lógico, también podría afirmarse que el razonamiento opera como una falacia de falsa oposición: se afirma que o bien se gastan recursos en políticas sociales de corte regresivo para los sectores medios, o bien se invierten estos recursos en políticas progresivas para los sectores de bajos recursos. En realidad, esa afirmación no es estrictamente cierta, en tanto ambas políticas no son contradictorias, como muestra la socialdemocracia escandinava.

Puede gastarse tanto en los más pobres como en los sectores medios, y el resultado serán las sociedades capitalistas más equitativas que hemos conocido. El falso dilema tiene entonces una vía de solución a través de un aumento del gasto público social. Pero no es la única. De hecho, ¿por qué poner en contradicción dos rubros del gasto público social y no establecer en cambio un dilema entre el gasto público social y el gasto en intereses de deuda o el gasto militar? Si hay que elegir, preferiría reducir cualquiera de estos dos últimos y elevar el gasto social de toda índole.

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

El segundo contrafactual que sustenta el razonamiento de Huber *et al.* parece aún más improcedente que el primero. Incluso si aceptáramos que la estructura de gasto en los sectores medios perjudica a los sectores pobres, todavía tenemos que demostrar que es posible, sustentable y recomendable desvestir a un santo para vestir a otro.

La primera duda es evidente. Recortar el gasto social entre los sectores medios no resulta nada fácil, pues dado que América Latina es una región pobre, no sería de extrañar que, al redirigir el gasto, se produjeran efectos indeseados. En efecto, dada la situación ajustada de ingresos reales de, por ejemplo, el tercer quintil, no sería de extrañar que un exceso en el recorte

terminara por desplomar algunos sectores también vulnerables a situaciones de pobreza y marginalidad¹².

Aun así, supongamos que este procedimiento de recorte pudiera realizarse sin problemas. ¿Cuáles serían los efectos dinámicos en el largo plazo? Aquí es donde el argumento de Korpi y Palme entra a tallar en el análisis, como se procura demostrar a continuación.

Cuatro motivos por los cuales no es deseable «cortar amarras» con los sectores medios. El primero es puramente electoral. Puede afirmarse que, si se concentrara el gasto en rubros progresivos, de inmediato se producirían dos efectos. El primero de ellos es que el gasto se volvería más redistributivo, como afirman Huber *et al.* Los que más lo necesitan se verán favorecidos. El segundo efecto inmediato es que se restringiría la amplitud de la coalición redistributiva. En efecto, los sectores medios se verían menos beneficiados por las políticas redistributivas y sus incentivos para apoyar a la izquierda serían menores.

La derrota electoral es el primer motivo por el cual «soltar amarras» con los sectores medios puede ser negativo ■

Esto tiene una consecuencia electoral inmediata: la izquierda se arriesgará a restringir tanto sus apoyos electorales que podría verse derrotada. Así, la derrota electoral es el primer motivo por el cual «soltar amarras» con los sectores medios puede ser negativo. Creo que este es un factor importante para explicar la derrota de la izquierda chilena en la última elección.

El segundo motivo es el expuesto por Korpi y Palme¹³. Si se restringe la coalición redistributiva, los grupos de clase media acudirán al sector privado para atender sus necesidades. Como el sector privado tiende a redistribuir menos que el público, entonces el efecto sería un aumento en la desigualdad global. Huber *et al.* afirman sin más que esto no se aplica a América Latina, pero creo que un vistazo a los índices de Gini en Chile, comparados con los de Costa Rica, Uruguay y Venezuela, muestra que la afirmación es

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

13. Ob. cit.

apresurada. A iguales condiciones de cobertura, allí donde el sector público se retira dejando su espacio al privado la desigualdad parece mayor.

El tercer motivo tiene que ver con procesos de microalianzas que pueden desatarse una vez que se sueltan amarras de los sectores medios, tal como analiza Pedro Narbondo¹⁴. En efecto, si los sectores medios comienzan a recurrir al sector privado para cubrir algunos riesgos y servicios, esto hace que nazcan y se tejan nuevas redes de intereses entre proveedores y compradores. La salida de los sectores medios puede transformarse entonces en un proceso de ida, pero de difícil retorno. Y entonces la desigualdad promovida por el sector privado puede transformarse en un problema «endémico».

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

Si las diferencias de ingresos entre los sectores medios y los pobres se incrementan con el correr del tiempo, articular estos intereses en una coalición social amplia parece cada vez más difícil. El objetivo de la igualdad se encuentra así en un serio riesgo. Esto no es ninguna novedad, pues los últimos informes a escala mundial revelan retrocesos en esta materia.

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

Si la dinámica natural del capitalismo corta los lazos entre los sectores medios y pobres, y nosotros avivamos esta tendencia reduciendo el interés de la clase

14. «Reflexiones críticas sobre el universalismo básico» en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 15, 2006.

Cuadro 3

**Diferencias de ingresos entre sectores medios (decil 5) y pobres (decil 1)
 según desarrollo económico relativo**

	Grupos de casos según desarrollo relativo		
	Renta baja	Renta media	Renta alta
PIB per cápita (en US\$)	2.053,3	6.377,1	15.713,4
Decil 5 (media)	6,1	6,7	7,9
Decil 1 (media)	2,3	2,2	2,9
Decil 5-Decil 1	3,8	4,5	5
Total casos	577	578	578

Fuente: elaboración del autor a partir de datos del Banco Mundial.

media en el sector público, entonces el efecto puede ser muy nocivo. Descuidar o desmontar la estructura de bienestar entre los sectores medios constituye un error estratégico grave en términos dinámicos y de largo plazo.

■ Coaliciones redistributivas en América Latina: viabilidad de una socialdemocracia periférica

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

Desde esta perspectiva, una mayoría puede apoyar a la izquierda en los procesos redistributivos, siempre que considere que los beneficios que obtendrá de la redistribución serán mayores que los costos que se encuentran asociados a ella¹⁵.

15. En general, los economistas coinciden en que las redistribuciones suponen costos para el desempeño global de la economía. Pero estos costos no deberían ser los mismos en todos los países. En una economía cerrada o en sectores productivos con mercados cautivos, que no compiten para ubicar su producción en mercados internacionales, los individuos deberían ser menos temerosos respecto a los costos de un proceso redistributivo radical que en una economía abierta, que debe vender sus productos compitiendo con otros países. Este punto marca diferencias para la izquierda en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, por un lado, y Brasil, Uruguay y Chile, por otro. F. Traversa: «Democracia y redistribución en América Latina» en *Stockholm Review of Latin American Studies* N° 3, 12/2008.

Desde mi punto de vista, la sustentabilidad de la coalición redistributiva depende de articular una mayoría electoral que incluya a algunos individuos pobres y a otros no tan pobres. Esto implica que a veces la izquierda debe nutrirse del apoyo electoral de los sectores medios o medios bajos para alcanzar una mayoría electoral.

En todas las economías capitalistas desarrolladas, para construir una coalición redistributiva mayoritaria es necesario articular los intereses de algunos individuos pobres y de al menos algunos sectores medios y medios bajos. La razón es muy sencilla: como puede apreciarse en el cuadro 3, en las economías capitalistas más desarrolladas existe un diferencial de ingresos bastante importante entre los individuos más pobres (decil 1) y los individuos ubicados en los sectores medios (decil 5).

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

Si bien este es un problema notorio en los países más ricos, en algunos países de América Latina las diferencias entre sectores medios y sectores pobres pueden no significar tantas dificultades para la izquierda. Esto podría suceder por dos grandes razones. En primer lugar, puede ocurrir que los beneficios a obtener de la redistribución sean tan grandes que amortigüen las dificultades de articulación. Esto puede suceder cuando existen grandes recursos naturales pasibles de redistribución sin que impliquen costos para la mayoría, como sucede con los hidrocarburos en Bolivia, Ecuador o Venezuela. Por eso caracterizo a la izquierda de estos países como «izquierda nacional rentista»¹⁶.

La segunda gran razón por la cual las diferencias de intereses entre los sectores medios y pobres pueden no resultar trascendentes es muy sencilla. Ocurre a veces que las personas en situación de pobreza son tantas que alcanzan para erigirse en sí mismas como una mayoría redistributiva, sin necesidad de coaligarse con los sectores medios. Esto sucede en muchos países de América

16. F. Traversa: ob. cit.

Latina, sobre todo en aquellos de desarrollo humano más bajo y menor dinamismo económico.

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

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

Ahora bien, el riesgo de desarticulación entre los sectores pobres y medios varía según el país, aun dentro del grupo de países de mayor desarrollo relativo. Desde mi punto de vista, este riesgo aumenta cuando el diferencial de ingresos entre los sectores medios y los sectores bajos es muy grande. También cuando la estructura de bienestar público se encuentra segmentada y los grupos medios acuden al sector privado para cubrir sus riesgos, como anotaban Korpi y Palme para el caso de los países desarrollados.

Desde esta perspectiva, la situación de la izquierda y el bienestar en los países de desarrollo humano alto de América Latina no es homogénea. Como puede apreciarse en el cuadro 4, los diferenciales de ingresos entre los sectores medios y pobres son variados. También es muy variable el gasto público social. Creo que ambos factores combinados pueden servir como una primera aproximación para evaluar el potencial que tiene un país para articular una coalición redistributiva que mantenga contenida la desigualdad.

Los países con mayor gasto público social parten de una fortaleza importante para articular una coalición redistributiva coherente. En estos casos, el Estado y la lógica redistributiva desempeñan un rol social importante en la vida y el bienestar de un amplio número de individuos. Asimismo, las posibilidades de articular una coalición mayoritaria coherente deberían ser mayores cuando

el diferencial de ingresos entre el decil 5 y el decil 1 es más pequeño. Por eso la tercera columna del cuadro 4, que divide el gasto público social por el diferencial de ingresos, nos permite un acercamiento al menos rudimentario al potencial redistributivo socialdemócrata de cada país.

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

A partir de un análisis de estos factores, considero que algunos países latinoamericanos tienen un potencial relativamente importante para desarrollar una estrategia redistributiva socialdemócrata, ajustada al contexto de una

Cuadro 4

Potencial redistributivo socialdemócrata

	A Gasto público social	B Distancia de ingresos entre sectores medios y pobres (decil 5/ decil 1)*	Potencial redistributivo socialdemócrata (A/B)
Uruguay	21,7	3,5	6,2
Costa Rica	19,3	4,0	4,8
Argentina	23,2	4,8	4,8
Brasil	26,1	5,6	4,7
Chile	14,2	3,6	3,9
Venezuela	13,4	3,8	3,5
México	12,5	3,8	3,3
Colombia	12,6	5,3	2,4
Paraguay	8,9	4,6	1,9
El Salvador	11,1	6,0	1,9
Ecuador	6,3	3,9	1,6
Guatemala	7,0	4,5	1,6
R. Dominicana	8,1	5,3	1,5
Panamá	9,4	6,2	1,5
Bolivia	16,2	11,0	1,5

* Cada decil representa los ingresos de un 10% de la población: por ejemplo, el decil 1 representa los ingresos del 10% más pobre de la población y el decil 10, al 10% más rico. La relación entre los ingresos del decil 5 respecto a los del decil 1 ilustra entonces la diferencia de ingresos entre sectores medios y pobres.

economía periférica. El caso más destacado es el de Uruguay, confirmado por el gobierno del Frente Amplio (FA) en el periodo 2004-2009.

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

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

Las políticas desarrolladas son insuficientes, sobre todo para responder a las necesidades de la población más vulnerable, en particular niños y mujeres pobres, como señala Filgueira¹⁷. Asimismo, la notable mejora de los servicios sociales públicos, en calidad y cantidad de beneficiarios, se explica también por el contexto de expansión sostenida del producto, como pocas veces se ha registrado en el país. Pero en cualquier caso, lo cierto es que el primer gobierno del FA es una muestra de la potencialidad que tuvo un accionar redistributivo de estilo socialdemócrata en un país latinoamericano.

Los datos indican que otros países, como Costa Rica y Argentina, tienen un potencial similar. Claro que, en estos casos, también comienzan a tallar otras variables, referidas a las tradiciones y los estilos políticos de las izquierdas¹⁸, que en Argentina claramente se alejan del tronco ideológico socialdemócrata. Pero también en el nuevo gobierno uruguayo encabezado por José Mujica los elementos socialdemócratas parecen haberse diluido, a favor de una mayor

17. *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, cit.

18. Jorge Lanzaro ha insistido justamente en los caracteres y trazas socialdemócratas que pueden identificarse en algunos partidos y gobiernos de América Latina, a los que denomina como la «socialdemocracia criolla». J. Lanzaro: «La socialdemocracia criolla» en *Nueva Sociedad* N° 217, 9-10/2008, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3546_1.pdf>.

inconsistencia ideológica y estratégica respecto a los sectores predominantes en el FA en el periodo anterior.

En Brasil, en cambio, el estilo político del Partido de los Trabajadores (PT) muestra fuertes coincidencias con las trazas más socialdemócratas del FA. Sin embargo, el potencial redistributivo parece menor, dadas las grandes diferencias existentes entre sectores medios y pobres. También el potencial redistributivo en Chile parece menguado, en este caso por el importante deterioro sufrido por el sector público durante la etapa neoliberal.

Es justamente el caso de Chile el que más debería advertirnos respecto a los riesgos de alejar a los sectores medios del sector público. En este caso, fue el gobierno autoritario el que se encargó de sentar las bases para el quiebre entre los intereses de los sectores medios y pobres. El resultado es que no resulta sencillo para la izquierda chilena articular una coalición lo suficientemente amplia como para desarrollar políticas que permitan poner coto a la desigualdad. A pesar de su alto desarrollo humano relativo, el país muestra una desigualdad muy importante.

Si los sectores medios están muy lejos de los más pobres y el sector público no logra cubrir esa brecha, se corre el riesgo de que la izquierda se parezca a una «respuesta homeostática» frente a la desigualdad. Por eso la izquierda en Brasil y Chile podría calificarse como «homeostática»¹⁹: el contexto sociopolítico es lo suficientemente adverso como para impedir un accionar redistributivo que reduzca los altos niveles de desigualdad.

Claro entonces que el panorama no es el mismo en todos los países. Solo afirmo aquí que los países con alta incidencia del Estado en el gasto público social no se encuentran muy lejos de la paradoja de la redistribución expuesta por Korpi y Palme²⁰. Como ya he dicho, en los países de mayor desarrollo relativo parece altamente inconveniente desmontar el gasto público social con la intención de relocalizarlo. Esto podría minar el «potencial redistributivo socialdemócrata».

De ahí en más, reducir progresivamente la desigualdad depende de articular una coalición redistributiva con los sectores medios. En este contexto,

19. F. Traversa: ob. cit.

20. Contrariamente a lo que piensan Huber *et al.*, estos países se encuentran cerca del dilema que enfrentó la socialdemocracia escandinava en la segunda fase de desarrollo de su Estado de Bienestar, cuando decidió expandir el gasto público brindando algunos servicios sociales que reclamaban los sectores medios.

abandonar aquellos rubros del gasto social que más benefician a estos sectores puede ser un error considerable. El peligro es constituir a la izquierda en un actor político impotente frente a la desigualdad.

■ Conclusiones: América Latina, entre lo urgente y lo importante

Cómo muestra Filgueira²¹, los sistemas de bienestar latinoamericanos tienen múltiples perforaciones; aun en el caso de los países pioneros en el desarrollo de una ciudadanía social, los desempeños en la actualidad pueden ser muy desalentadores. El gasto público social latinoamericano suele dejar a los sectores más débiles sin protección social. Universalizar el acceso a políticas sociales de base no contributiva y mejorar sus prestaciones es entonces una tarea urgente.

Por otro lado, América Latina es la región más desigual del mundo. La estrategia política más exitosa durante el siglo xx para contener la desigualdad fue la desarrollada por las socialdemocracias escandinavas y supuso una amplia coalición social entre sectores de ingresos bajos y medios. Para articular estos intereses, parece necesario ofrecer a los sectores medios un gasto público social que no atienda solamente lo urgente, aun a costa de tener un perfil levemente regresivo en algunas áreas²².

Este dilema está presente en América Latina. La seguridad social tiene un perfil regresivo; sin embargo, los países con mayor cobertura en seguridad social suelen ser los menos desiguales de la región, sobre todo si el sector público participa de algún modo en su administración, como demuestran los casos de Costa Rica, Venezuela y Uruguay²³.

Se ha argumentado que América Latina debería reducir el gasto en seguridad social por su carácter regresivo²⁴. Pero, al menos en los países con alta

21. *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*, cit.

22. W. Korpi y J. Palme: ob. cit.

23. El caso de Chile muestra cómo funciona esta paradoja: si el sector público no provee seguridad social, los sectores medios gastarán igualmente contratando seguros privados. Hay que mirar entonces la regresividad del gasto total en seguridad social (público + privado) y no solo el gasto público. El resultado esperado es que el gasto total en seguridad social sea más regresivo en Chile que en otros países, y la desigualdad también, porque los seguros privados son siempre más regresivos y alimentan más la desigualdad que el sector público.

24. E. Huber *et al.*: ob. cit. No descarto que en algunos países deba evaluarse y debatirse alguna medida en tal sentido, pero esta no debería constituirse en una fórmula general para la izquierda en América Latina, que de tal modo podría estar comprometiendo la consecución de su objetivo prioritario: construir sociedades más igualitarias.

cobertura, se trata de una propuesta de dudoso sustento lógico y muy peligrosa para la izquierda y las perspectivas futuras de reducir la desigualdad en la región.

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

Por otra parte, ¿cómo afectaría a la desigualdad el recorte de los rubros más regresivos del gasto público social y su sustitución por otros gastos más progresivos? Alguien podría suponer que la desigualdad disminuirá. Pero creo que es una mirada de corto plazo²⁵. Una vez que los sectores medios se alejen y recurran al sector privado, tal vez no haya posibilidad de vuelta atrás. En tal sentido, la experiencia reciente de algunos países latinoamericanos parece aleccionadora: si los sectores medios se alejan de la izquierda, la igualdad se vuelve un sueño. ☒

25. La experiencia de los regímenes de bienestar liberales desmiente que sea sencillo disminuir la desigualdad cuando los sectores medios y pobres están alejados.