

# Perspectivas Económicas de América Latina 2011

EN QUÉ MEDIDA ES CLASE MEDIA AMÉRICA LATINA



## Centro de Desarrollo

El Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue establecido por decisión del Consejo de la OCDE el 23 de octubre de 1962 y reúne a 25 países miembros de la Organización: Alemania, Austria, Bélgica, Chile, Corea, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Luxemburgo, México, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Son también miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE los siguientes países: Brasil (desde marzo de 1994), India (febrero de 2001), Rumanía (octubre de 2004), Tailandia (marzo de 2005), Sudáfrica (mayo de 2006), Egipto y Vietnam (marzo de 2008), Colombia (julio de 2008), Indonesia (febrero de 2009); Costa Rica, Isla Mauricio, Marruecos y Perú (marzo de 2009) y República Dominicana (noviembre de 2009). La Comisión de la Unión Europea también participa en el Consejo Director del Centro.

El Centro de Desarrollo, cuya membresía está abierta tanto a países de la OCDE como a países no miembros de la OCDE, ocupa un lugar único tanto dentro de la propia OCDE como en el seno de la comunidad internacional. Los miembros financian las actividades del Centro y sirven en su Consejo Director, que determina el programa de trabajo bianual y supervisa la implementación del mismo.

El Centro de Desarrollo ofrece un vínculo entre los países miembros de la OCDE y las economías en desarrollo y emergentes, promoviendo el debate y la discusión en torno a la búsqueda de políticas creativas que permitan resolver los nuevos problemas globales y hacer frente a los desafíos del desarrollo. Los participantes en los eventos y actividades organizados por el Centro de Desarrollo son invitados a título personal.

Un pequeño núcleo de personal propio del Centro trabaja y colabora con expertos e instituciones de países de la OCDE y países socios para llevar a cabo el programa de trabajo del Centro. Los resultados se discuten en reuniones informales de expertos y en eventos de diálogo político, y se plasman en una serie de publicaciones de gran calidad e interés para las comunidades académica y política. La serie de Estudios del Centro presenta análisis en profundidad de temas fundamentales para el desarrollo. Los Cuadernos de Política Económica y la serie *Percepciones* resumen las principales conclusiones y las hacen especialmente accesibles a los actores políticos; los Documentos de Trabajo tratan los aspectos más técnicos del trabajo del Centro.

Para una visión general de las actividades del Centro de Desarrollo, puede visitar [www.oecd.org/dev](http://www.oecd.org/dev)

## Presentación

Los países latinoamericanos han logrado resistir a la crisis económica y financiera mundial con mayor éxito que muchas otras regiones del mundo. Además, están mostrando signos de recuperación relativamente más rápidos; y así, se prevé que, en 2010, el crecimiento en la región sea más fuerte que en la mayoría de los países de la OCDE, lo que confirmaría la tendencia apuntada en la pasada edición de *Perspectivas Económicas de América Latina*.

No cabe duda de que la correcta gestión macroeconómica ha contribuido a la resistencia económica de América Latina en esta ocasión. Pero será necesario perseverar, ya que, si bien por una parte la consolidación de buenas prácticas en materia de política monetaria –por ejemplo, la focalización en la inflación con tipos de cambio flexibles– ha progresado en numerosos países aportando claros beneficios, por otra parte, sin embargo, aún no se ha logrado un nivel de institucionalización de las buenas prácticas similar en el ámbito fiscal, aunque es cierto que la prudente gestión fiscal ha ayudado a algunas economías a capear la crisis. Por tanto, la tarea más inmediata consiste en afianzar los mecanismos de política contracíclica.

La publicación *Perspectivas Económicas de América Latina 2011* se centra en la situación de los grupos de ingresos medios en América Latina. El informe muestra que estos grupos son económicamente vulnerables: pocos de sus integrantes cuentan con títulos universitarios y muchos trabajan informalmente. Se trata de una “clase media” que no es exactamente igual a la que se convirtió en motor de desarrollo en numerosos países de la OCDE.

Para reducir esa vulnerabilidad y garantizar que los grupos de ingresos medios desempeñen una función mayor en el desarrollo económico, se precisan políticas que potencien la movilidad social ascendente. Esto implica pensiones que eviten a los trabajadores de ingresos medios actuales caer más adelante en la pobreza, pero también mejores políticas educativas que contribuyan de forma capital a asegurar que los niños pertenecientes a esos grupos de ingresos medios cuenten con medios de vida más seguros que los de sus padres, al tiempo que mejoran la productividad y la competitividad de toda la economía en su conjunto.

La movilidad ascendente puede hacer que las sociedades latinoamericanas sean más justas, más estables y más cohesivas. El informe indica las razones y el modo en que deberá y podrá promoverse la movilidad ascendente, y la manera en que podrán instaurarse redes de seguridad con el fin de proteger a los segmentos más vulnerables de esos grupos de ingresos medios, así como a los hogares más pobres y desfavorecidos.

Las recomendaciones políticas presentadas en *Perspectivas Económicas de América Latina 2011* se fundan en el trabajo en curso del Centro de Desarrollo de la OCDE sobre legitimidad fiscal. Los países latinoamericanos y caribeños deben emprender la reforma de sus finanzas públicas a fin de reforzar el contrato social y ofrecer mejores oportunidades a las personas desfavorecidas y vulnerables. Este enfoque podría ayudar a los Gobiernos a recaudar ingresos fiscales y, al mismo tiempo, a proporcionar unos servicios públicos de mejor calidad, lo que, a su vez, contribuirá a generar una base para la necesaria reforma fiscal. De hecho, la presente edición de *Perspectivas* confirma lo que resulta obvio de forma intuitiva: los ciudadanos de ingresos medios de la región son más proclives a satisfacer impuestos para sufragar los servicios, tales como la asistencia sanitaria o la educación, si perciben que dichos servicios son de buena calidad.

Esta cuarta edición de *Perspectivas Económicas de América Latina* refleja el compromiso de la OCDE para con las economías emergentes y, en particular, con América Latina y el Caribe. En este sentido, la OCDE acaba de celebrar la incorporación de su segundo miembro latinoamericano, Chile. Por otra parte, ha lanzado la Iniciativa para América Latina y el Caribe, que pretende respaldar a los actores políticos de la región en materia de política fiscal, innovación, inversión y prestación de servicios públicos, creando un foro en el que puedan compartirse las mejores prácticas y experiencias.

La Iniciativa para América Latina y el Caribe y la publicación *Perspectivas Económicas de América Latina* parten ambas de la premisa de que los actores políticos tienen mucho que aprender unos de otros. Éste es el tipo de aprendizaje entre homólogos que conforma la razón de ser de la misión de la OCDE y que queremos contribuya al bienestar de la región.

Angel Gurría

Secretario General de la OCDE

## Agradecimientos

La publicación *Perspectivas Económicas de América Latina 2011* ha sido redactada por el equipo de la Oficina para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la OCDE, dirigida por Jeff Dayton-Johnson y bajo la supervisión de Mario Pezzini, director del Centro de Desarrollo. La responsabilidad sobre los diversos capítulos se ha distribuido de la siguiente forma: Perspectiva macroeconómica, Alejandro Neut, Sebastián Nieto Parra y Caroline Paunov; capítulo 1, Francesca Castellani, Jeff Dayton-Johnson y Gwenn Parent; capítulo 2, Rita Da Costa, Juan R. de Laiglesia, Emmanuelle Martínez y Ángel Melguizo; capítulo 3, Christian Daude; capítulo 4, Bárbara Castelletti, Christian Daude, Hamlet Gutiérrez y Ángel Melguizo; y Estudios de países, Rita Da Costa, Alba N. Martínez y Emmanuelle Martínez, con la contribución de Natalia Villagómez González. El recuadro 1.1 ha sido redactado por Caroline Paunov, y el recuadro 1.3, por Eduardo Lora; la elaboración del recuadro 3.1 ha corrido a cargo de Alba N. Martínez; por su parte, el recuadro 4.1 ha sido escrito por Bárbara Castelletti y Hamlet Gutiérrez, y el recuadro 4.2, por Christian Daude y Ángel Melguizo.

La redacción de esta publicación ha sido coordinada por Christian Daude, y la producción ha sido asumida por Rita Da Costa y Anna Pietikäinen. Ana González, Béatrice Melin y Natalia Villagómez González han brindado su respaldo técnico en la preparación de esta edición. Queremos dar las gracias especialmente a nuestro editor, David Camier-Wright, que ha contribuido a transformar el manuscrito original en la publicación final, así como al equipo de traductores, verificadores y relectores de pruebas, que han hecho lo propio en todas las lenguas de la publicación.

Los autores del presente informe desean agradecer su apoyo al resto de los miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE, cuya inestimable colaboración ha ayudado a completar este cuarto volumen de la serie *Perspectivas Económicas de América Latina*. Numerosas observaciones y enriquecedoras sugerencias se han incorporado gracias a improvisados seminarios gastronómicos internos. El equipo de la División de Publicaciones y Medios de Comunicación del Centro de Desarrollo de la OCDE, que incluye a Adrià Alsina, Ly-Na Dollon, Magali Geney, Michèle Girard, Vanda Legrandgérard y Olivier Puech, se ha encargado de la producción de la publicación, tanto en formato papel como electrónico.

El informe se ha beneficiado también en gran medida de los consejos de particulares, cuyas aportaciones han coadyuvado en mucho a la calidad y pertinencia de la versión definitiva. Sería imposible mencionarlos a todos: sólo en la reunión organizada en París los días 26 y 27 de abril de 2010 con el fin de revisar los esbozos iniciales de los primeros capítulos, participaron cerca de cincuenta expertos. Sin embargo, el equipo quiere expresar en particular su agradecimiento a las siguientes personas por su activa participación en las diversas etapas del proceso de elaboración: Lykke Andersen, Natalia Ariza, Gerardo Bracho, Anderson Brandão, Mauricio Cárdenas, Luiz de Mello, Martin Hopenhayn, Barbara Ischinger, Luis Felipe López Calva, Eduardo Lora, Marco Mira d'Ercole, Joaquim Oliveira, Lars Osberg, George Psacharopoulos, Francisco Rodríguez, Rafael Rofman, Jamele Rigolini, Carlos Sepúlveda, Florencia Torche, David Tuesta, Leonardo Villar, Javier Warman y Juan Yermo.

Quisiéramos asimismo mostrar nuestro reconocimiento a la encomiable labor del Consejo Asesor Informal de *Perspectivas Económicas de América Latina*, que alaba la excelencia y la repercusión de nuestra publicación anual. El Consejo está compuesto por algunos de los más notorios actores políticos y expertos en cuestiones latinoamericanas, y su apoyo nos honra profundamente. Copresidido por el secretario general de la OCDE, Angel Gurría, y el secretario general de la Secretaría General

Iberoamericana, Enrique Iglesias, el Consejo incluye además a César Alierta (presidente de Telefónica), Joaquín Almunia (comisario europeo de Competencia), Alicia Bárcena (secretaria ejecutiva de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe), Guillermo Calvo (*Columbia University*, catedrático de Economía y Asuntos Internacionales y Públicos), José Manuel Campa (secretario de Estado de Asuntos Económicos, España), Luciano Coutinho (presidente del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, Brasil), Pamela Cox (vicepresidenta del Banco Mundial para América Latina y el Caribe), Enrique García (presidente y director ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento), Ricardo Hausmann (*Harvard University*, catedrático de Desarrollo Económico), José Miguel Insulza (secretario general de la Organización de los Estados Americanos), Barbara Ischinger (directora de la Dirección de Educación de la OCDE), Juan Pablo de Laiglesia (secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos, España), Eduardo Lora (economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo), José Luis Machinea (Universidad de Alcalá), Henrique Meirelles (gobernador del Banco Central de Brasil), Luis Alberto Moreno (presidente del Banco Interamericano de Desarrollo), Emilio Ontiveros Baeza (presidente de Analistas Financieros Internacionales), Jeffrey Owens (director del Centro de Política y Administración Fiscales de la OCDE), Soraya Rodríguez (secretaria de Estado de Cooperación Internacional, España), Erik Solheim (ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Internacional, Noruega) y José Darío Uribe Escobar (gobernador del Banco Central de Colombia).

El Centro de Desarrollo de la OCDE quiere manifestar igualmente su especial agradecimiento a los Ministerios de Economía y Hacienda y de Asuntos Exteriores de España, los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores de Chile, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, la Fundación Telefónica, Endesa, y BBVA Pensiones y Seguros, por su incesante respaldo económico a *Perspectivas Económicas de América Latina*. Nuestro más sincero agradecimiento también a nuestros colegas de instituciones de primer orden en la investigación económica y social de América Latina, a los que hemos consultado frecuentemente, incluidos la Corporación Andina de Fomento (CAF), el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES, Brasil), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Banco Mundial. Nuestro más cordial agradecimiento asimismo a nuestros colegas de otros departamentos de la OCDE, en particular, el Centro de Política y Administración Fiscales, la Dirección de Educación, la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, el Departamento de Economía, la Dirección de Estadística, la Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales, la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, la Oficina de la Secretaría General y la Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación.

Por último, nos gustaría tributar nuestro agradecimiento al apoyo y los comentarios de las siguientes instituciones: Embajada de Argentina en Francia, Embajada de Brasil en Francia, Embajada de Chile en Francia, Embajada de Colombia en Francia, Embajada de Costa Rica en Francia, Embajada de El Salvador en Francia, Delegación Permanente de México ante la OCDE, Embajada de Perú en Francia y Embajada de la República Dominicana en Francia.



## Indice de materias

|                                                                                        |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>PREFACIO</b>                                                                        | <b>11</b>  |
| <b>ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES</b>                                                       | <b>13</b>  |
| <b>RESUMEN EJECUTIVO</b>                                                               | <b>15</b>  |
| <b>PRIMERA PARTE: PERSPECTIVA MACROECONÓMICA</b>                                       | <b>27</b>  |
| <b>SEGUNDA PARTE: EN QUÉ MEDIDA ES CLASE MEDIA AMÉRICA LATINA</b>                      |            |
| <b>CAPÍTULO UNO</b><br>Estratos medios y desarrollo latinoamericano                    | <b>59</b>  |
| <b>CAPÍTULO DOS</b><br>Protección social e informalidad laboral en los estratos medios | <b>89</b>  |
| <b>CAPÍTULO TRES</b><br>Educación, movilidad social y estratos medios                  | <b>127</b> |
| <b>CAPÍTULO CUATRO</b><br>Estratos medios, política fiscal y contrato social           | <b>157</b> |





# PREFACIO

La crisis económica mundial de 2009 afectó seriamente a los países latinoamericanos y caribeños, con la caída en picado de la demanda de bienes y servicios de la región. Sin embargo, gracias a la mejor gestión y regulación macroeconómica interna, América Latina se encontraba esta vez mejor dispuesta que en otros tiempos para hacer frente a la crisis. La demanda nacional, espoleada por el creciente poder adquisitivo de los hogares latinoamericanos situados en el centro de la distribución de la renta, explica en parte la resistencia de América Latina. Esos hogares de ingresos medios constituyen el núcleo de la presente edición de *Perspectivas*, por su capacidad para transformar el panorama económico y político de la región. Esos “estratos medios”, como se les denomina en estas páginas, se han definido como los hogares con un ingreso per cápita comprendida entre el 50% y el 150% de la mediana nacional de los ingresos. Esta definición suele emplearse como base para el análisis de la clase media de los países de la OCDE, pero, en el caso de la región latinoamericana, cabe preguntarse si dicha definición engloba al mismo tipo de personas.

Las siguientes páginas trazarán un retrato en cierto modo sorprendente de los hogares de ingresos medios. En concreto, los estratos medios de la región son económicamente vulnerables y, en numerosos aspectos, tienden a estar más cerca de los desfavorecidos que de los acomodados. Por ejemplo, pocos jefes de hogar de estrato medio poseen un título universitario, y muchos de ellos son trabajadores informales o corren el riesgo de caer en la pobreza en caso de enfermedad o desempleo. ¿Por qué? Esta vulnerabilidad está estrechamente relacionada con la desigualdad, persistente y profundamente enraizada en la región, y con la existencia de incentivos negativos que, en muchos casos, siguen favoreciendo los comportamientos tendentes a la captación de rentas antes que el desarrollo de actividades económicas formales e instituciones eficientes.

Además, los estratos medios son vulnerables porque la consolidación de su posición económica no ha constituido necesariamente una prioridad para los actores políticos. A fin de promover la movilidad social ascendente y fortalecer a los estratos medios de la región, habrá que tener en cuenta tres cuestiones concretas de indudable relevancia para las políticas públicas: los elevados niveles de informalidad laboral, una población relativamente joven aunque en rápido envejecimiento y los limitados recursos fiscales. A tenor de lo dicho, las redes de protección social deberán, en primer lugar, proporcionar una cobertura más amplia; en segundo lugar, un mejor acceso a una educación pública de calidad deberá constituir el centro neurálgico de las medidas tendentes a impulsar la movilidad social ascendente; por último, la tributación y el gasto público deberán ser más justos y efectivos a fin de superar las vulnerabilidades y mejorar las condiciones de vida de los estratos medios.

La protección social, la educación y la política fiscal seguirán siendo aspectos esenciales del trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE y de su diálogo con los actores políticos latinoamericanos. De hecho, el Centro está reforzando actualmente su labor en pro de un diálogo más amplio y más eficiente con el sector público en los países de la región. Y así, siete países latinoamericanos y caribeños pertenecen ya al Consejo Director del Centro de Desarrollo, incluido Chile, miembro de pleno derecho de la OCDE desde principios de 2010. Esta colaboración cada vez más estrecha con la región no puede por menos que servir a su desarrollo y a su programa de crecimiento.

Mario Pezzini  
Director  
Centro de desarrollo de la OCDE  
Diciembre de 2010



## Acrónimos y abreviaciones

|               |                                                                                                                                |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BID</b>    | Banco Interamericano de Desarrollo                                                                                             |
| <b>BPI</b>    | Banco de Pagos Internacionales                                                                                                 |
| <b>CASEN</b>  | Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Chile)                                                                             |
| <b>CEPAL</b>  | Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe                                                      |
| <b>DIPRES</b> | Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile)                                                          |
| <b>DPI</b>    | Desarrollo de la primera infancia                                                                                              |
| <b>ENIGH</b>  | Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (México)                                                                 |
| <b>EPF</b>    | Encuesta de Presupuestos Familiares (Chile)                                                                                    |
| <b>ESEC</b>   | Estatus socioeconómico y cultural                                                                                              |
| <b>FMI</b>    | Fondo Monetario Internacional                                                                                                  |
| <b>IED</b>    | Inversión extranjera directa                                                                                                   |
| <b>ILPES</b>  | Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social                                                     |
| <b>IMS</b>    | Índice de movilidad social                                                                                                     |
| <b>IVA</b>    | Impuesto sobre el valor añadido                                                                                                |
| <b>NBER</b>   | National Bureau of Economic Research<br>(Oficina de Investigaciones Económicas de Estados Unidos)                              |
| <b>OIT</b>    | Organización Internacional del Trabajo                                                                                         |
| <b>PIB</b>    | Producto interior bruto                                                                                                        |
| <b>PISA</b>   | Programme for International Student Assessment<br>(Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos)                       |
| <b>PMA</b>    | Perspectiva de movilidad ascendente                                                                                            |
| <b>PMD</b>    | Índice de potencial de movilidad de la población desfavorecida                                                                 |
| <b>PMEM</b>   | Índice de potencial de movilidad de los estratos medios                                                                        |
| <b>PNUD</b>   | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                                                                             |
| <b>PPA</b>    | Paridad de poder adquisitivo                                                                                                   |
| <b>RES</b>    | Índice de resistencia de los estratos medios                                                                                   |
| <b>SEDLAC</b> | Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean<br>(Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe) |
| <b>SHCP</b>   | Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)                                                                              |



## Resumen ejecutivo

¿Qué aportan los segmentos medios de la sociedad, esto es, ni los más ricos ni los más pobres, al desarrollo económico? ¿En qué situación se encuentran, económica y socialmente, estos estratos medios en América Latina? Es innegable que el aumento de un segmento de la población con un nivel de vida superior al de sus compatriotas más pobres constituye todo un éxito en la lucha actual de reducción de la pobreza y ofrece nuevos mercados y oportunidades para los emprendedores.

La presente edición de *Perspectivas Económicas de América Latina* se centrará, pues, en la fortuna de quienes se encuentran en la parte central de la distribución del ingreso de las economías latinoamericanas. Si esos estratos medios cuentan con empleo estable e ingresos relativamente robustos, entonces, presumiblemente, constituirán una sólida base de progreso económico. Además, podría ser que respaldasen asimismo plataformas políticas moderadas pero progresistas en las democracias latinoamericanas –el papel político a menudo atribuido a las clases medias tanto por historiadores como por sociólogos–. Por el contrario, si quienes se hallan en el medio de la escala tienen ingresos precarios y empleos inestables, no podrá contarse con su consumo para espolear el desarrollo nacional; su crecimiento no podrá considerarse como signo de progreso social; y sus tendencias políticas podrían virar hacia opciones populistas no necesariamente garantes de una correcta gestión económica.

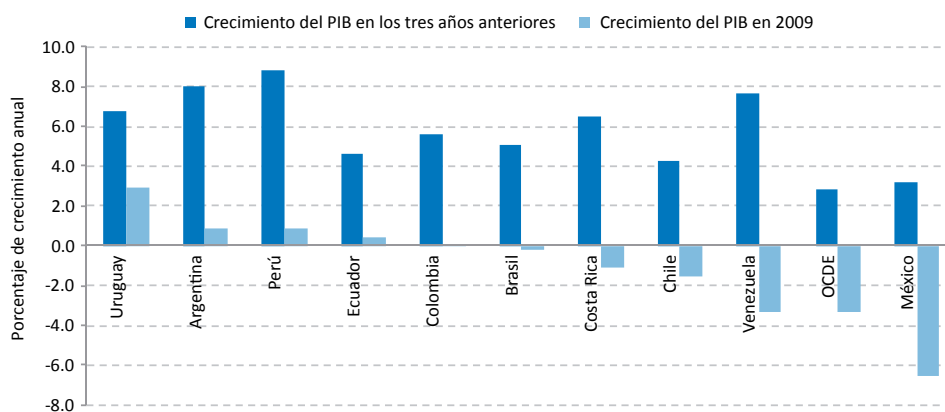
Los hogares en el centro de la distribución del ingreso distan mucho de conformar un grupo homogéneo. De ahí que la presente obra se refiera por lo general a esos hogares precisamente como *estratos medios* de América Latina. Los hogares en el medio son a menudo económicamente vulnerables y están sometidos al riesgo de descender en la escala económica. De hecho, no responden a las nociones estereotipadas de “clase media”, en términos de educación, seguridad del empleo o poder adquisitivo. La precaria posición de los *estratos medios* latinoamericanos tiene mucho que ver con los elevados niveles de desigualdad económica, así como con una estructura de instituciones e incentivos económicos que, con demasiada frecuencia, ha recompensado la captación de rentas por la iniciativa empresarial del sector formal, por ejemplo. Sin embargo, existen políticas públicas que podrían consolidar los medios de subsistencia de los hogares de los estratos medios y ciertas medidas, por ejemplo en materia de protección social y educación pública, que promueven la movilidad ascendente en sentido amplio. Al respecto, la política fiscal puede desempeñar un papel esencial para el financiamiento de las reformas y los programas necesarios, y para hacer participar a la clase media latinoamericana en la renovación del contrato social.

## 16 PERSPECTIVA MACROECONÓMICA: OPORTUNIDADES EN LA CRISIS

¿En qué medida de el contexto macroeconómico de la región permite la consolidación de estos estratos medios a través de mejoras en políticas públicas? La crisis económica mundial de 2009 afectó seriamente a los países latinoamericanos con la caída en picado de la demanda de bienes y servicios de la región, el volumen de las exportaciones se redujo un 3.5%, y el PIB descendió cerca del 1.8%.<sup>1</sup> Sin embargo, pese al gran nivel de integración de América Latina en los mercados internacionales y el escaso crecimiento en 2009, varias economías de la región mostraron una notable resistencia ante la crisis: reaccionaron relativamente bien en comparación con otras economías del mundo y revirtieron la tendencia de decrecimiento rápidamente. Además, las previsiones de crecimiento son bastante alentadoras comparadas con las de las economías de la OCDE.

En particular, dos factores externos explican estos buenos resultados: la rápida recuperación de China y su demanda de productos básicos, y la oportuna intervención monetaria de la comunidad internacional. Pero la resistencia observada durante y después de la crisis fue fruto también de una mejor gestión macroeconómica interna: estabilidad de los precios, balances agregados fiscales y externos equilibrados, y, en algunos países, capacidad para adoptar medidas fiscales contracíclicas.

### Impacto recesional de la crisis en América Latina y la OCDE



Fuente: CEPAL (2010) y OCDE (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339485>

Además, al contrario que en pasadas crisis, esta vez los sistemas financieros latinoamericanos supieron soportar la crisis. Por lo general, los sistemas financieros de la región no registraron un significativo deterioro de la calidad de los préstamos, ni de la solvencia o la liquidez del mercado. Este positivo resultado bancario en América Latina se explica por una regulación prudencial y una supervisión mejoradas, ya implantadas al comienzo de la crisis.

En la actualidad, las perspectivas de crecimiento a largo plazo de América Latina son positivas, pero subsisten importantes retos para el futuro. Ante todo, es preciso institucionalizar las medidas que condujeron a la estabilidad macroeconómica. Las políticas aplicadas hasta ahora, siguiendo el principio de que las épocas de bonanza vienen seguidas inexorablemente de malos tiempos, se han visto recompensadas manifiestamente con una rápida recuperación y sólidos resultados. Ahora, es preciso garantizar la sostenibilidad de los balances externos y fiscales frente a presiones políticas que busquen ganancias a corto plazo. Precisamente a corto plazo, los riesgos por el tipo de interés y cambiario siguen constituyendo serios obstáculos para mejorar la eficacia del sistema financiero a la hora de captar mayor ahorro y canalizarlo hacia inversiones productivas en la región; convendrá, pues, tratar esos riesgos mediante intervenciones públicas, como la regulación o la educación

financiera. Pero para no actuar por debajo de su potencial y desempeñar el papel que debería en el desarrollo, el sector financiero tendrá, ante todo, que profundizar sus mercados al tiempo que mantiene prácticas de préstamo sólidas.

La solidez de las políticas macroeconómicas ha sido muy beneficiosa para la región en estos tiempos de turbulencias y ha creado espacio para políticas públicas que tomen mejor en cuenta la consolidación de los estratos medios en una clase media estable. Desde principios de los años 2000, el crecimiento económico se ha visto acompañado por políticas sociales modernas e innovadoras, que han favorecido la reducción de la desigualdad y de la pobreza en la mayoría de los países latinoamericanos. Esto ha creado y extendido, a su vez, una incipiente clase media, un elemento clave en potencia para una nueva fase de desarrollo en la región. Pero toda nueva oportunidad implica enfrentarse a nuevos riesgos y satisfacer nuevas necesidades mediante políticas públicas. La presente edición de *Perspectivas* mostrará que, a fin de afianzar los logros recién adquiridos y liberar el potencial de América Latina para mejorar su competitividad, será necesario cimentar la posición de la clase media mediante políticas de protección social que eviten la movilidad social descendente y otras en materia educativa que tiendan a aupar a más personas al rango de clase media y a potenciar la movilidad ascendente, así como mediante el rediseño de las políticas e instituciones fiscales –gastos e impuestos– con el fin de crear un nuevo contrato social con la participación de la clase media.

## CLASES MEDIAS EN AMÉRICA LATINA: CUÁL ES SU PAPEL EN EL DESARROLLO

Si se evalúan cuidadosamente los modelos de crecimiento económico que han cosechado el éxito en numerosos países, destaca la decisiva importancia de las clases medias: una clase media nutrida y relativamente próspera tiene una significativa correlación con el crecimiento a largo plazo. Al mismo tiempo, una clase media en expansión evidencia un acercamiento a la consecución de dos objetivos de desarrollo esenciales, tanto en América Latina y el Caribe como en otras partes del mundo: la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Una clase media fuerte no sólo es buena directamente para el desarrollo económico, sino que también puede influir en él indirectamente al respaldar programas políticos y plataformas electorales razonables, en concreto, el tipo de políticas sociales educativas y laborales progresistas que promueven un crecimiento incluyente. Pero el compromiso político no es el único mecanismo por el que las clases medias pueden incidir en el desarrollo, sino que éstas desempeñan igualmente una función económica. Históricamente, los hogares de clase media han favorecido el desarrollo económico mediante su vigorosa acumulación de capital, tanto material (industria, equipamiento o vivienda) como humano (educación y salud). Más recientemente, los crecientes ingresos de los estratos medios de numerosas economías en desarrollo han suscitado un entusiasmo renovado por la perspectiva de su consolidación en una clase media estable que pueda actuar como posible motor del consumo y de la demanda nacional.

Quiénes se hallan en el medio de la distribución de la renta en América, ¿están cumpliendo este papel? Ésta es la pregunta que plantea la edición de este año de *Perspectivas*.

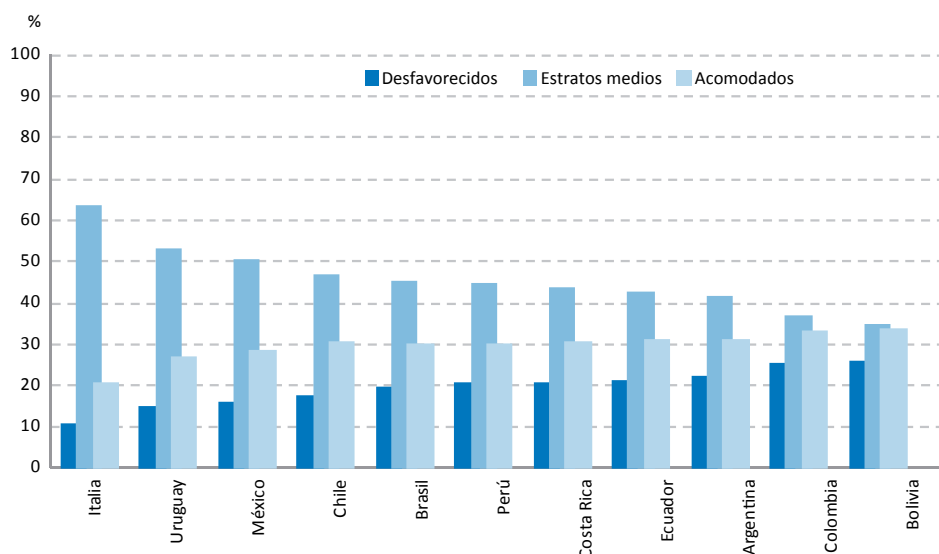
## QUIÉNES CONFORMAN LOS “ESTRATOS MEDIOS” EN AMÉRICA LATINA

Teniendo en cuenta los papeles potenciales de los estratos medios en el desarrollo económico, el presente estudio evalúa y describe un grupo de hogares de la parte central de la distribución del ingreso, basándose en los ingresos de los hogares. Los estratos medios se definen como el grupo compuesto por los hogares con ingresos comprendidos entre el 50% y el 150% de la mediana de los ingresos de los hogares; los hogares cuyos ingresos sean inferiores al umbral del 50% se identificarán



**18** como “desfavorecidos”, y aquellos con ingresos superiores al techo del 150% se considerarán “acomodados”. Aunque toda definición basada en una variable única tiene sus limitaciones, esta definición ofrece la ventaja de permitir comparar los estratos medios no sólo entre países, sino asimismo en relación con los grupos relativamente más desfavorecidos o acomodados de una sociedad. El abanico va de Uruguay, donde cerca del 56% de la población está constituida por estratos medios según la anterior definición, a Bolivia y Colombia, que cuentan con unos estratos medios que representan aproximadamente un tercio de su población, pasando por México y Chile, donde este grupo representa más o menos el 50% de la población.

### Magnitud de los estratos medios en América Latina e Italia (porcentaje de la población total, 2006)



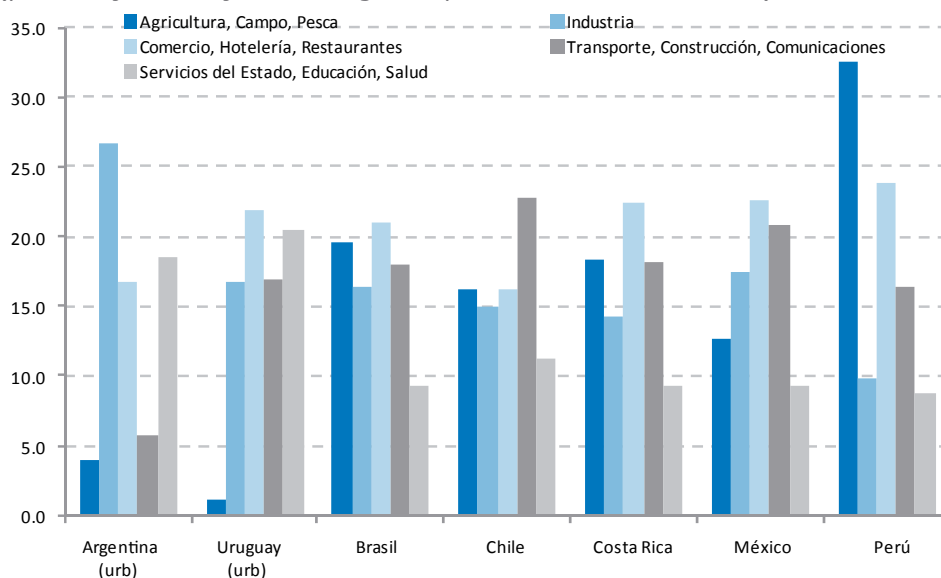
*Nota:* Los datos de Bolivia y Uruguay son de 2005, y los de Colombia de 2008.

*Fuente:* Castellani y Parent (2010), con base en las encuestas nacionales de hogares de 2006, excepto lo referido en las notas.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339751>

Pero ¿qué significa pertenecer a los estratos medios en economías en desarrollo como las de América Latina? Los hogares de los estratos medios de la región son heterogéneos, pero el estudio detallado de las encuestas de hogares realizadas en el subcontinente desvela algunas de sus características. Por ejemplo, la mayor parte de los hogares de los estratos medios están encabezados por una pareja de adultos –entre el 57% (Uruguay) y el 72% (México)–, aunque la proporción de jefes de hogar casados es incluso más elevada entre los acomodados. Por otra parte, los integrantes de los estratos medios con empleo tienen menos probabilidades que los acomodados de trabajar en el sector público –ser profesores o funcionarios de la Administración pública, por ejemplo–; y así, sólo entre el 9% (Perú) y el 21% (Uruguay) de los empleados de estrato medio trabajan en los sectores de la administración pública, educación y salud. Y los estratos medios tampoco son la cuna de la iniciativa empresarial como se pretende normalmente: en realidad, el grupo de población más acomodado es el que cuenta con mayor porcentaje de emprendedores.

## Principales sectores de actividad económica de los estratos medios con empleo (porcentaje de los jefes de hogar empleados en un sector dado)



### Notas:

- 1) Las cifras corresponden a los estratos medios; para desfavorecidos y acomodados.
- 2) Las columnas puede que no sumen 100 por ciento debido a que algunos sectores económicos no están reflejados aquí, véase el cuadro 1.A1 del anexo estadístico.
- 3) La cobertura de las encuestas para Argentina y Uruguay es urbana.

Fuente: Castellani y Parent (2010), con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339789>

## PERSPECTIVAS PARA LOS ESTRATOS MEDIOS

Dada la contribución potencial de los estratos medios al crecimiento económico y al desarrollo, la movilidad social debería constituir un importante objetivo de las políticas públicas en la región. En este sentido, cabe preguntarse en qué medida son estables los estratos medios en la región, por una parte, y en qué grado las políticas nacionales promocionan la movilidad social ascendente, por otra.

Los índices de potencial de movilidad pueden ayudar a las políticas a impulsar la movilidad social, al medir lo “cerca” que se encuentran, en promedio, los hogares desfavorecidos del umbral de los estratos medios e, inversamente, cuán cerca están estos últimos de engrosar las filas de los desfavorecidos. Estas mediciones de proximidad proporcionan información sobre los recursos y los objetivos necesarios para hacer pasar a las personas desfavorecidas a los estratos medios, así como sobre la vulnerabilidad de los integrantes de los estratos medios de caer en la categoría de desfavorecidos. Y así, el “índice de potencial de movilidad de la población desfavorecida” (PMD) indica que, en Uruguay, el país latinoamericano con los estratos medios proporcionalmente más abundantes, los hogares desfavorecidos están, en promedio, más cerca de los estratos medios que en otros países de la región. Sorprendentemente, Argentina, con unos estratos medios relativamente nutridos, es el país en el que los desfavorecidos se hallan más alejados de aquéllos. Por su parte, el “índice de resistencia de los estratos medios” (RES) muestra de nuevo que los estratos medios de Uruguay son relativamente resistentes al riesgo de caer en el estatus desfavorecido, ya que se encuentran a mayor distancia del límite inferior de los estratos medios bajos que el resto de países. Lo que quizá resulte más sorprendente es que los estratos medios bajos chilenos sean los menos resistentes de todos los países considerados, ya que son los que más cerca se encuentran del umbral que los separa de los desfavorecidos. Por ende, puede pensarse que Chile debería perseverar e ir

**20** más allá de su éxito en la reducción de la pobreza durante los dos últimos decenios: la reducción de la pobreza ha generado la existencia de numerosos hogares en los tramos bajos de los estratos medios, justo por encima del umbral de demarcación con los desfavorecidos y, por tanto, muy cercanos a volver a caer en la categoría de desfavorecidos.

Por lo general, los países deberán diseñar paquetes de políticas que incluyan medidas para fomentar la movilidad social ascendente, pero también que reduzcan la vulnerabilidad de los estratos medios ante ciertos reveses, tales como enfermedad, accidente, un fallecimiento en la familia, desempleo, jubilación o catástrofes naturales.

## PROTECCIÓN SOCIAL PARA TODOS: ESTRATOS MEDIOS VULNERABLES E INFORMALES

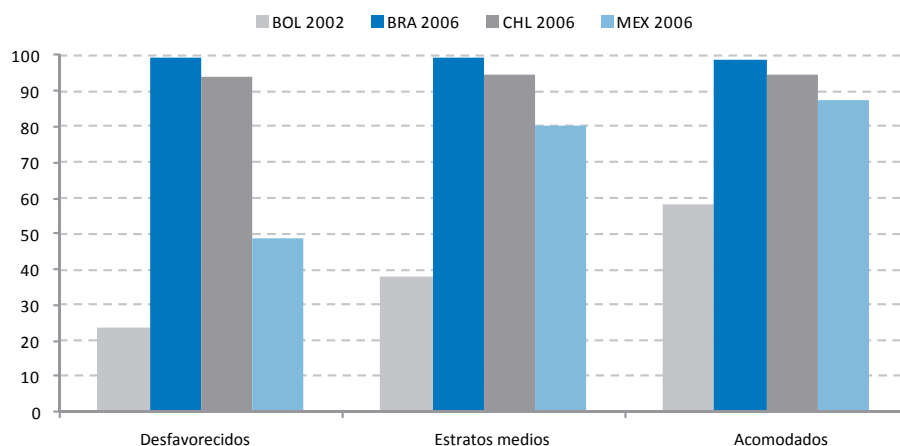
En América Latina, la cobertura de los regímenes de protección social sigue siendo baja a pesar de las reformas llevadas a cabo en numerosos países de la región desde los años 1990. Para empezar, las reformas de los sistemas de pensiones introdujeron cuentas de capitalización individual obligatorias, administradas por el sector privado, con el fin de lograr la sostenibilidad económica de los sistemas y de reforzar los incentivos para participar en ellos; sin embargo, en promedio, el índice de quienes contribuyen activamente a los sistemas de pensiones en la región ha permanecido claramente por debajo del 50% de los trabajadores, una proporción similar a la que se registra en los sistemas no reformados. Por su parte, las reformas de los sistemas de salud pretendían universalizar el acceso a éstos desvinculando la asistencia sanitaria del pago de cotizaciones; no obstante, esto ha dado lugar a la aparición de un sistema de dos tramos (contributivo y no contributivo), en el que el tramo inferior se caracteriza por tratamientos de baja calidad debido a la falta de recursos; este doble sistema agrava el problema que supone la baja cobertura contributiva y, para los estratos medios, se traduce en un impacto regresivo del gasto complementario en asistencia sanitaria. Por último, también las tasas de cobertura de los sistemas tradicionales de seguro de desempleo han continuado siendo restringidas.

La estructura dual de los mercados laborales latinoamericanos y caribeños contribuye a explicar la limitada cobertura de los regímenes de protección social. La informalidad laboral sigue siendo elevada en América Latina y el Caribe, lo que interactúa con los sistemas de protección social contributivos, creando un círculo vicioso en el que los trabajadores informales debilitan esos sistemas al cotizar irregularmente, si cotizan, y se privan así de la debida protección en caso de necesidad. Las tasas de cobertura de los trabajadores informales son extremadamente reducidas, por debajo del 15% en Brasil, Chile y México, y casi insignificantes en Bolivia. Además, la cobertura se relaciona más claramente con la categoría de ingresos que en el caso de los trabajadores formales, por lo que es probable que la pobreza en la vejez reproduzca, o incluso exacerbe, las desigualdades observadas entre la población en edad de trabajar, si no se introducen las pertinentes reformas. Las tasas de cobertura de pensiones para los trabajadores con empleo formal definidos como aquellos con un contrato de trabajo— son correctas en todas las categorías de ingresos, excepto en Bolivia; casi todos los trabajadores formales de los estratos medios cotizan al sistema de pensiones, desde el 80% en México en 2006 al 95% en Chile o el 99% en Brasil (muy por encima del 38% de Bolivia de 2002).

¿Hasta qué punto se ven afectados los integrantes de los estratos medios por el limitado alcance de los regímenes de protección social? La respuesta es que el sector informal no está compuesto únicamente por trabajadores desfavorecidos, sino que también es cosa de los estratos medios. De hecho, en América Latina, el número de trabajadores informales de los estratos medios es abultado. En relación con cuatro países —Bolivia, Brasil, Chile y México—, de los 72 millones de trabajadores de los estratos medios de esos países, 44 millones son informales. En todos los países, excepto en Chile, hay más trabajadores informales que formales en los estratos medios. Con toda lógica, pues, los sistemas de protección social no logran llegar ni siquiera a la mitad de los trabajadores de los estratos medios y dejan a numerosos trabajadores informales de este grupo sin la debida protección de empleo y sin acceso a las redes de seguridad social. Esta situación constituye un desafío acuciante para el Estado, ya que los escasos niveles de afiliación y los historiales de cotizaciones irregulares

someten a las personas a un significativo riesgo de movilidad social descendente en caso, por ejemplo, de enfermedad, desempleo o jubilación. **21**

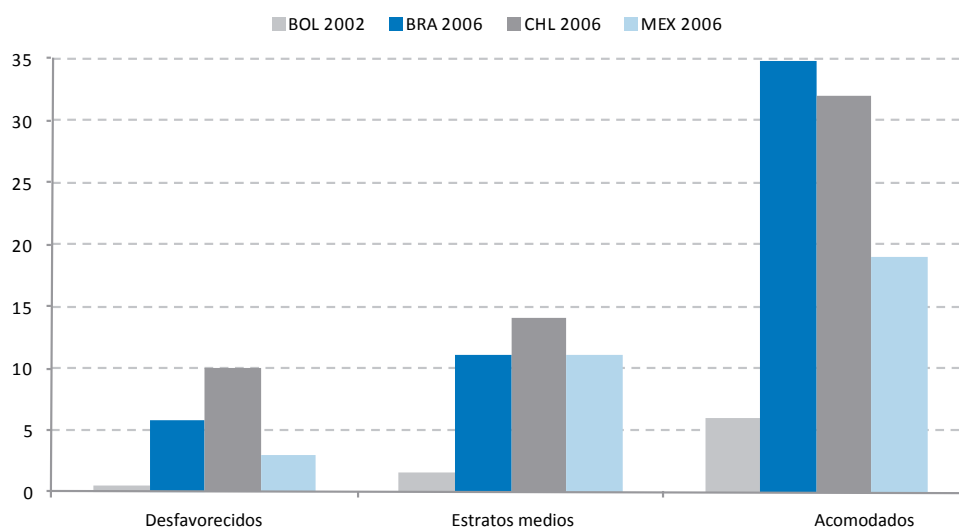
### Tasas de cobertura de pensiones de los trabajadores formales por categorías de ingresos (porcentaje de los trabajadores cubiertos)



Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340036>

### Tasas de cobertura de pensiones de los trabajadores informales por categorías de ingresos (porcentaje de los trabajadores cubiertos)



*Nota:* La denominación "trabajadores informales" incluye a todos los trabajadores por cuenta propia (agrícolas y no agrícolas) y a los empleados informales (agrícolas y no agrícolas).

Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340055>

**22** A la hora de diseñar una reforma pragmática de la protección social, será necesario tener en cuenta tres características esenciales de la situación económica de América Latina: los elevados niveles de informalidad laboral, la existencia de una población relativamente joven aunque en rápido envejecimiento, y los limitados recursos fiscales. Por lo tanto, dada la predominancia de la informalidad laboral, incluso en los estratos medios, la protección social deberá hacerse llegar a gran número de personas por otros cauces que los del empleo formal. En este sentido, las políticas deberán alentar la participación en los sistemas contributivos de los integrantes informales de los estratos medios, ya que éstos tienen a la vez capacidad de ahorro y propensión a desear estar cubiertos por la protección social. Las políticas de este tipo con éxito lograrán canalizar los ahorros hacia la seguridad social y, al hacerlo, contribuirán a construir un sistema social de gestión del riesgo más justo y eficaz.

Con el fin de orientar a los responsables de la toma de decisiones en el diseño de las políticas adecuadas, la presente obra evalúa reformas alternativas de los sistemas de pensiones. Las políticas *ex post* (es decir, las que intervienen tras la jubilación) extienden las pensiones sociales desvinculándolas del historial individual de cotización al sistema; aunque estos regímenes son costosos, resultan eficaces para luchar contra la pobreza. Dentro del ámbito de los sistemas de pensiones contributivas obligatorias, los actores políticos deberán evaluar la posibilidad de reducir el número de años de cotización necesarios para tener derecho a una pensión mínima, a fin de garantizar la cobertura de los trabajadores informales de los estratos medios con registros de cotización irregulares.

Por su parte, las políticas *ex ante* (que intervienen durante la vida laboral) parecen ofrecer el margen de maniobra más amplio para proceder a reformas que beneficien a los estratos medios: desde la afiliación obligatoria de los trabajadores por cuenta propia (en especial, de aquellos con mayor nivel educativo) a un sinfín de enfoques híbridos para los trabajadores de los peldaños más bajos de los estratos medios que quizá no puedan permitirse cotizar (p. ej., afiliación semiobligatoria), en los que los trabajadores son afiliados automáticamente, pero pueden abandonar el sistema. Otros instrumentos políticos que pueden beneficiar a los trabajadores más vulnerables de los estratos medios podrían ser una mayor flexibilidad en materia de cotizaciones, tanto en términos de cuantía como de tiempo, o el permiso para retirar pagos en determinadas circunstancias, como desempleo de larga duración o problemas de salud. Las reformas para abordar los problemas de los trabajadores de los estratos medios altos podrían centrarse en las llamadas cotizaciones concurrentes, esto es, las transferencias hechas por el Estado al plan de pensiones de cotizaciones definidas de un trabajador en función de las aportaciones voluntarias de éste a dicho plan. Estos regímenes, ya introducidos en algunos países latinoamericanos, incentivan adecuadamente el ahorro a largo plazo.

## EDUCACIÓN: PROMOCIÓN DE LA MOVILIDAD SOCIAL ASCENDENTE PARA LOS ESTRATOS MEDIOS

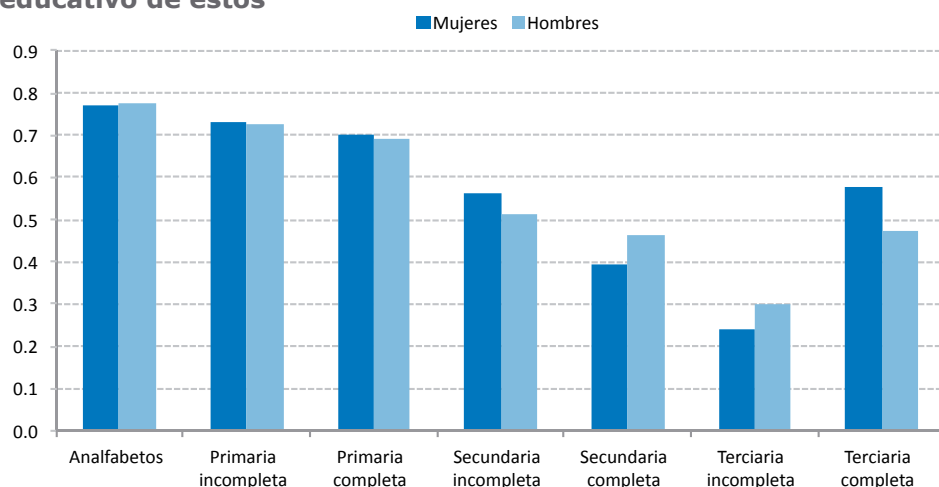
Evitar que los estratos medios caigan en las filas de los desfavorecidos y reforzar su resistencia es tan importante como promover la movilidad social ascendente. Pero ¿cómo hacerlo? La educación es probablemente lo primero que acude a la mente cuando se reflexiona sobre políticas capaces de promover la movilidad social ascendente. De hecho, la experiencia de los países de la OCDE demuestra que la persistencia de nivel educativo de una generación a otra –esto es, la similitud de los niveles de escolaridad entre padres e hijos– constituye un factor decisivo para explicar la perdurabilidad de los diferenciales de ingresos entre diferentes miembros de la sociedad. En los estratos medios latinoamericanos, la educación se asocia además a una mayor satisfacción en la vida, orgullo y sentimiento de identidad. Al mismo tiempo, un mayor capital humano, como resultado de buenas políticas educativas, supone un motor esencial de crecimiento económico, tanto por sus efectos positivos directos en la productividad laboral como por sus complementariedades en términos de innovación e introducción de nuevos conocimientos en los procesos de producción.

Pero las oportunidades están repartidas desigualmente en América Latina, la región del mundo con los mayores niveles de desigualdad de los ingresos y con las oportunidades más desequilibradas para progresar en la escala social. Los estratos medios de la región tienen escaso acceso a los servicios educativos, tanto cuantitativa como cualitativamente, en comparación con sus homólogos de los países de la OCDE y con los hogares latinoamericanos acomodados. Por lo tanto, las políticas públicas

de reducción de la desigualdad intergeneracional e intrageneracional están más que justificadas. Con el fin de promover eficazmente la movilidad, las políticas educativas deberán incorporar, desde el principio, consideraciones de equidad en su diseño.

La buena noticia es que para quienes parten con los antecedentes familiares más desfavorables parece existir cierta movilidad ascendente y, por otra parte, es muy improbable que se registre movilidad descendente entre quienes encabezan la distribución. Sin embargo, los integrantes de los estratos medios latinoamericanos parecen estancados, y el nivel de educación alcanzado por sus vástagos tiende a llegar como máximo a la educación secundaria completa. La diferencia con aquellos cuyos padres tienen estudios terciarios sigue siendo grande: de 100 niños cuyos padres no han acabado la educación secundaria, aproximadamente 10 terminan estudios terciarios, mientras que para aquellos cuyos padres son titulados universitarios las correspondientes cifras son 58 para las mujeres y 47 para los hombres. Para situar esto en contexto, cabe indicar que cerca del 80% de la cohorte analizada de personas de 25 a 44 años tiene padres con educación secundaria incompleta o menos nivel.

### Probabilidad de lograr un nivel de educación superior al de los padres dado el nivel educativo de éstos



*Notas:* Las barras representan la probabilidad media de un hijo de lograr un nivel de educación superior al de sus padres dado el nivel educativo de éstos, excepto para el caso de "terciaria completa", en que las barras reflejan la probabilidad de alcanzar el mismo nivel. La muestra de hijos está compuesta por mujeres y hombres de 25 a 44 años en el momento de la encuesta.

*Fuente:* Con base en Latinobarómetro (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340283>

Sin embargo, cabe albergar cierta esperanza, ya que los resultados empíricos de los países de la OCDE demuestran que la movilidad social intergeneracional es sensible a la actuación política. No obstante, cualquier reforma del sistema educativo exigirá un esfuerzo sostenido y a largo plazo, ya que el éxito sólo puede medirse al término de una carrera escolar.

En primer lugar, en relación con la matriculación, el desarrollo de la primera infancia (DPI) es importante para multiplicar las oportunidades de la población desfavorecida en los países en desarrollo, puesto que unas tasas de matrícula altas y un mayor gasto público en educación preescolar en la primera infancia disuelven significativamente el vínculo entre la educación de los padres y el rendimiento de los niños en secundaria; el DPI, completado con las subsiguientes inversiones en capacitación, constituye un requisito previo necesario para garantizar la igualdad de oportunidades más adelante y un ámbito en el que la intervención de las políticas públicas puede resultar extremadamente efectiva. Por otra parte, la escolarización en secundaria dista mucho de ser universal entre los estratos desfavorecidos o medios en la mayoría de los países de la región, pero debería serlo; en diversos países, la educación obligatoria sólo impone nueve años de escolaridad (hasta los 15 años), pero extender este requisito hasta 12 años de escolaridad es factible (Argentina pasó de diez años

**24** obligatorios a 13 en 2007). El aumento de la duración de la educación obligatoria podría producir sus mayores efectos en los estratos medios, pero, para los hogares más desfavorecidos, será necesario, además, que existan incentivos materiales que inviten a respetar el nuevo requisito.

En segundo lugar, el complemento lógico del aumento de la cantidad de educación pública será la mejora de su calidad. Aunque de por sí ya constituye un importante objetivo, una mejor calidad fomentaría asimismo la igualdad en la educación. Por una parte, acortaría la distancia entre la educación pública y la privada, al limar la diferencia entre las competencias adquiridas por los alumnos de los estratos desfavorecidos y medios, y las logradas por los acomodados. Por otra parte, haría disminuir igualmente la tasa de abandono escolar y favorecería un aumento de la demanda de educación, habida cuenta de la mayor rentabilidad esperada de esa inversión con el tiempo. Los padres de los estratos medios, capaces de mantener a sus hijos y con mucho margen para aumentar su educación, estarían muy bien situados para responder a las anteriores medidas, en particular en el nivel secundario.

¿Cómo mejorar, pues, la calidad? Aunque no existe una única vía o un solo medio para alcanzar este objetivo, los centros escolares y los profesores deberán estar en el punto de mira de cualquier reforma significativa en este sentido. Una mejor administración de los centros escolares, es decir, más flexible, más transparente y dotada de modernos sistemas de evaluación e incentivación de los gestores escolares, puede mejorar la rentabilidad de los gastos corrientes. Los países deberán reflexionar asimismo sobre estructuras incentivadoras eficaces para los profesores, junto con la necesidad de revalorizar las competencias y calificaciones del cuerpo docente. Al respecto, la experiencia de ciertos países de la OCDE puede constituir una útil orientación para determinar qué ha resultado efectivo o inefectivo.

Por último, entre otras medidas posibles abordadas en la presente obra, cabe destacar asimismo el financiamiento de la educación terciaria mediante becas y préstamos, la instauración de políticas redistributivas y de respaldo de los ingresos, y la adopción de medidas para fomentar una mayor diversidad social en el seno de los centros educativos.

## LOS ESTRATOS MEDIOS COMO ARTÍFICES ESENCIALES DE UN CONTRATO SOCIAL RENOVADO

En una democracia, las preferencias de los votantes sobre la cuantía y el tipo de redistribución configuran importantes aspectos de la política fiscal que, a su vez, influye en la forma en que aquéllos perciben el nivel y la calidad de los servicios prestados por el sector público. Entender mejor cómo se forman las percepciones sobre la función que desempeñan las medidas fiscales y cuáles son los efectos prácticos que dichas medidas producen en la distribución de la renta resulta fundamental para poder debatir con conocimiento de causa las alternativas de financiamiento y provisión de servicios esenciales de que dispone América Latina.

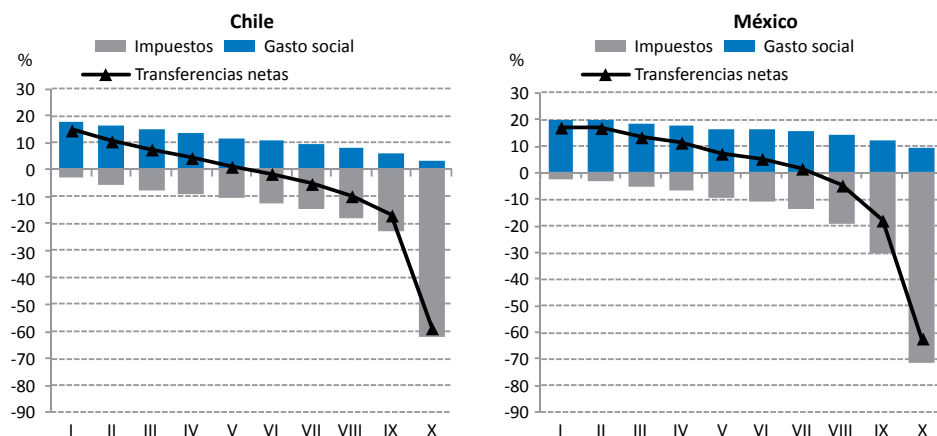
La presente edición de *Perspectivas* analiza los vínculos entre los estratos medios y la política fiscal desde dos ópticas. Primero, se plantea qué papel desempeñan los estratos medios en la configuración de la política fiscal y, en particular, de la redistribución. Los estratos medios latinoamericanos expresan un claro apoyo a la democracia, pero son críticos con el funcionamiento de este sistema político, una opinión ampliamente influida por la baja calidad de los servicios públicos prestados por los Estados.

Segundo, el estudio se pregunta cuáles son los efectos de la política fiscal en los estratos medios. Un detallado análisis de la incidencia de los impuestos y las prestaciones en Chile y México, sobre la base de las características de los hogares y de los programas públicos, pone de manifiesto que las transferencias netas –esto es, el efecto combinado de los impuestos directos e indirectos y las cotizaciones a la seguridad social, así como de las transferencias recibidas y el valor de los servicios en especie del Estado– benefician sobre todo a los hogares desfavorecidos de la región. Para los estratos medios, la situación es mucho menos clara. Lo que los estratos medios abonan en impuestos es casi equivalente al gasto público que reciben. El decil medio de Chile satisface en promedio impuestos por un valor del 18.3% de su renta disponible y recibe prestaciones que representan un 20.6%; de igual modo, los impuestos en México suponen un 13.2% de la renta disponible y las

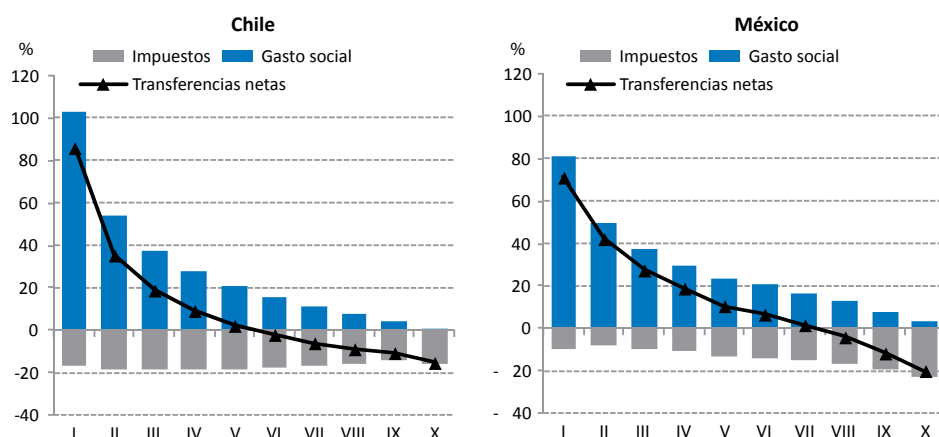
prestaciones alcanzan el 23.8%. En resumen, el efecto neto de la política fiscal para las familias de los estratos medios, aunque es marginalmente positivo, no es notorio, y estas familias reciben sobre todo servicios en especie, tales como educación y asistencia sanitaria.

### Transferencias netas por deciles de ingresos

(promedio ponderado, porcentaje de la renta media disponible total, 2006)



(promedio ponderado, porcentaje de la renta media disponible del decil, 2006)



*Nota:* Los deciles se han establecido en función de la renta per cápita disponible por hogar, incluidas las transferencias en efectivo.

*Fuente:* Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340663>

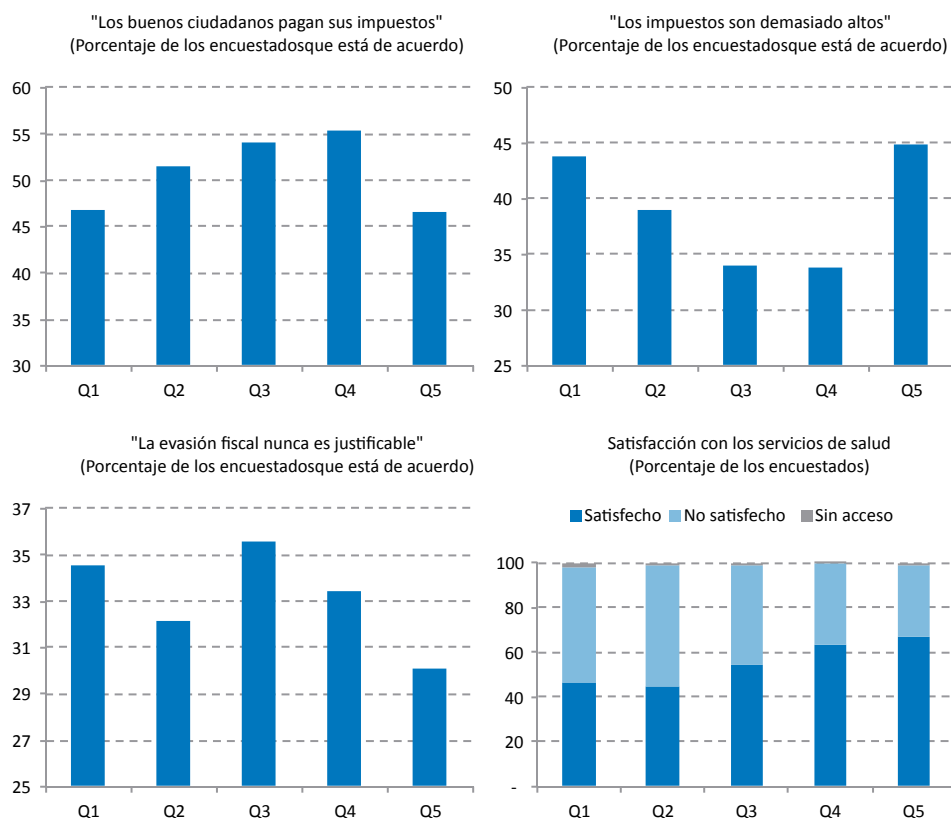
Como resultado de lo anterior, si la educación, la asistencia sanitaria y otros servicios públicos carecen de calidad, los estratos medios serán más propensos a considerarse perdedores en materia fiscal y menos proclives a contribuir al financiamiento del sector público. La percepción de una inadecuada calidad de los servicios públicos, tales como la educación o la asistencia sanitaria, induce a los estratos medios a buscar alternativas en el sector privado, aun cuando ese coste extraordinario implique una significativa presión adicional sobre los presupuestos familiares.

El momento actual es muy oportuno para la reforma por varios motivos. La mayoría de los países de América Latina y del Caribe han capeado airosos el temporal económico internacional con una resistencia renovada, y sus ciudadanos han ganado confianza en la calidad de la gestión económica de sus países. La expansión de los estratos medios y el papel de éstos como fuente de demanda



**26** interna han sido elementos sustanciales de la resistencia económica de la región. Antes de la crisis financiera, la pobreza había caído en numerosos países de la región a un ritmo mayor que en anteriores épocas de auge, y los mecanismos subyacentes, como los programas de transferencia condicional de dinero en efectivo, han reavivado la fe en la actuación pública entre los segmentos más vulnerables de la sociedad. En este contexto, los estratos medios pueden convertirse en posibles precursores de cambio en la región.

### Estratos medios, tributación y satisfacción con los servicios públicos (respuestas por quintiles de ingresos subjetivos)



Fuente: Con base en Latinobarómetro 2007 y 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340625>

¿Cómo pueden los Gobiernos seguir promoviendo políticas económicas más pragmáticas a la vez que refuerzan el contrato social? Resulta fácil aducir que faltan recursos para la intervención pública y centrarse en consecuencia en los ingresos fiscales mediante la tributación, pero quizá sea mejor empezar por reformas destinadas a mejorar la calidad de los servicios públicos, de forma que los usuarios actuales incrementen su demanda y su apoyo a éstos. Esto creará un sustrato social en pro de la expansión del gasto público y de los impuestos necesarios para financiarlo. Una forma de avanzar en esta dirección sería formular reformas tributarias que recauden más ingresos fiscales al tiempo que prestan mucha más atención a los efectos distributivos. La mejora continua de la Administración tributaria y la transparencia del gasto público y de los ingresos fiscales deberán constituir los cimientos de este sistema.

## NOTAS

1. Según la base de datos Perspectivas de la Economía Mundial del FMI.

# PRIMERA PARTE

## Perspectiva macroeconómica

27

### RESUMEN

La crisis económica mundial de 2009 afectó seriamente a los países latinoamericanos y caribeños. Sin embargo, pese al gran nivel de integración de América Latina en los mercados internacionales y su escaso crecimiento en 2009, varias economías de la región mostraron una notable resistencia ante la crisis: reaccionaron relativamente bien en comparación con otras economías del mundo y revirtieron la tendencia de decrecimiento con notable rapidez. Dos factores externos explican en particular estos buenos resultados: la demanda china de productos básicos, y la oportuna intervención monetaria de la comunidad internacional. Pero la resistencia observada fue fruto también de una mejor gestión macroeconómica interna y, gracias a la regulación prudencial y la supervisión antes de la crisis, de sectores financieros más sólidos. Ahora que las perspectivas a largo plazo de la región son positivas, es preciso institucionalizar las medidas que condujeron a la estabilidad macroeconómica y tratar los riesgos que pesan sobre el sistema financiero mediante intervenciones públicas, como la regulación o la educación financiera.

## INTRODUCCIÓN

La edición de *Perspectivas* de este año pretende identificar las razones por las que América Latina ha reaccionado mucho mejor que otras regiones ante la crisis. Aunque es innegable que los países latinoamericanos se han visto sometidos a prueba –la región registró un significativo decrecimiento económico en 2009–, en esta ocasión han sido capaces de desplegar las debidas medidas de forma efectiva y sostenible. De hecho, gran parte de la diferencia ha radicado precisamente en la sostenibilidad, que implica aplicar políticas que respeten la evolución a largo plazo del equilibrio externo, fiscal y monetario. La región ha demostrado su capacidad para proteger los avances logrados a base de un duro esfuerzo en términos de potencial de crecimiento y, así, sus posibilidades de desarrollo económico a largo plazo. Con todo, queda por resolver qué subyace tras este buen resultado, si factores internos, como una sólida política macroeconómica y microeconómica, o más bien factores externos, tales como la emergencia económica de China o una oportuna actuación multilateral. Aunque no parece que este debate pueda quedar zanjado definitivamente en un futuro próximo, nuestra argumentación defiende que ambos conjuntos de factores han contribuido de forma destacada. No cabe duda de que la crisis ha puesto de manifiesto notables ejemplos de buenas prácticas, pero la aplicación de éstas ha dependido también del entorno externo.

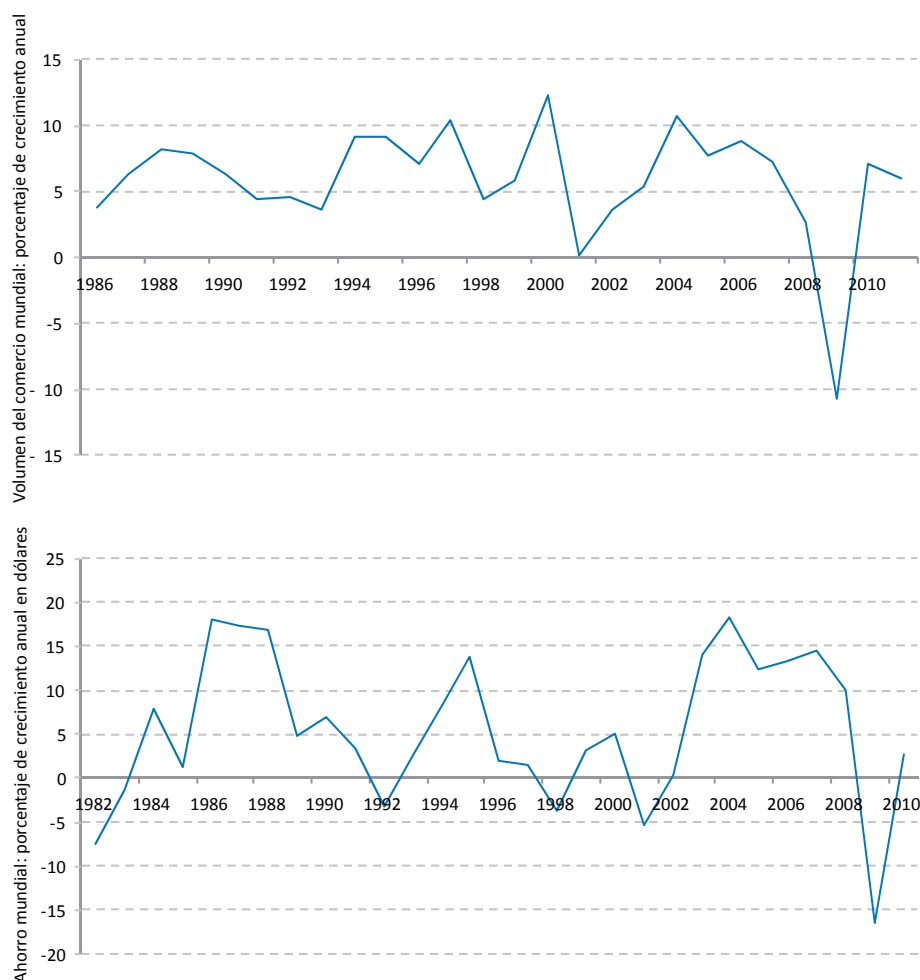
La conclusión es que no puede caerse en la autocomplacencia, ya que las perspectivas económicas siguen siendo inciertas. Aunque la respuesta inicial a la crisis ha reducido los recursos y ha recortado el posible alcance de cualquier actuación futura, aún queda margen de maniobra tanto en el ámbito fiscal como en el monetario. Esta consideración, sumada a unos ciudadanos que hoy valoran y reconocen los frutos de una política macroeconómica sólida, ofrece a la región la oportunidad de mejorar y seguir institucionalizando la política macroeconómica estructural.

La perspectiva macroeconómica de este año examinará, en primer lugar, la naturaleza y la envergadura de la onda de choque negativa que recorrió América Latina en 2009, así como los factores externos e internos que subyacen tras el resultado comparativamente bueno de la región. Con el anterior análisis en la mano, se pasará revista a las opciones de las que disponen actualmente los actores políticos, entre ellas, y muy particularmente, el papel que puede desempeñar la regulación financiera.

## LA CRISIS MUNDIAL Y LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS

A finales de 2008, la economía mundial se contrajo cuando una crisis bancaria dejó al descubierto la existencia de problemas financieros en el centro neurálgico de las economías más desarrolladas. El comercio mundial descendió un 11% en un año, y el ahorro mundial, un 16%, las mayores caídas en más de tres decenios (gráfica 0.1).<sup>1</sup> El comercio y las finanzas propagaron la marea recesionista por todo el mundo, lo que llevó a un recorte del producto interior bruto (PIB) mundial del 2.5% en 2009, su mayor hundimiento desde la Gran Depresión.<sup>2</sup>

**Gráfica 0.1. Comercio y ahorro mundiales**  
(porcentaje del crecimiento anual)



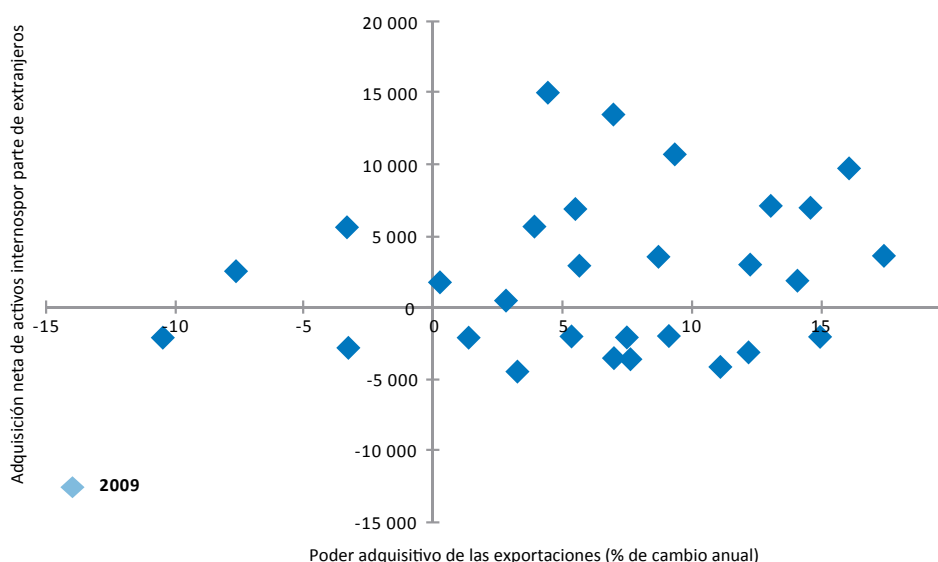
Fuente: FMI (2010a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339447>

América Latina acusó marcadamente el golpe que suponía la contracción conjunta de los cauces comerciales y financieros de los mercados mundiales. La demanda de bienes y servicios latinoamericanos cayó fuertemente, y las exportaciones se contrajeron un 3.5% en volumen en 2009, lo que, agravado por un deterioro del 10% en los términos de intercambio de la región, produjo un declive del 14% en el poder adquisitivo de las exportaciones latinoamericanas –esto es, la proporción de importaciones anuales cubiertas por un año de exportaciones–. Se trataba del peor revés registrado en los tres decenios para los que se dispone de datos estandarizados en la región (gráfica 0.2).

El declive del 14% en el poder adquisitivo de las exportaciones latinoamericanas totales en 2009 es el peor revés registrado en los últimos tres decenios.

**Gráfica 0.2. Choques comerciales y financieros externos**  
(1985-2009)



*Notas:* Las adquisiciones trimestrales de obligaciones internas sólo cubren las tres principales economías de la región — Argentina, Brasil y México — por razones de disponibilidad de datos. Los puntos reflejan el peor trimestre de periodos de 12 meses que incluyen la segunda y la primera mitad de años consecutivos.

*Fuente:* Con base en FMI (2010a) y CEPAL (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339466>

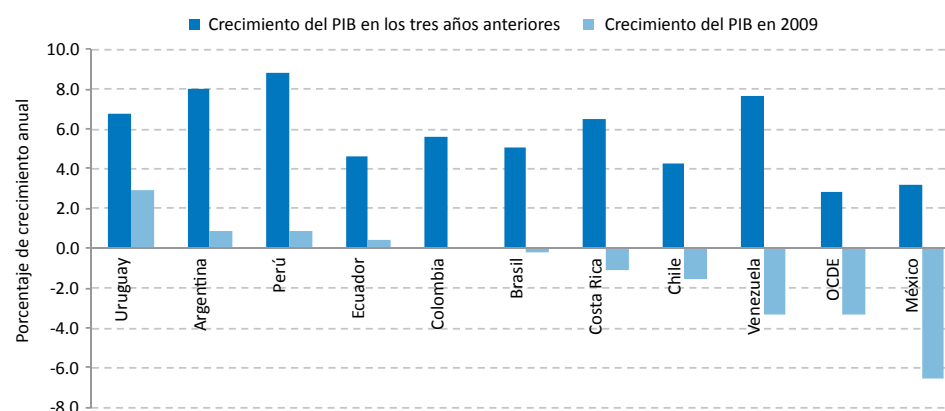
En términos generales de la balanza de pagos, el choque en el último trimestre de 2008 fue igualmente el peor desde 1985. En 2009, se recuperó gran parte de lo perdido, pero no todo. Los flujos latinoamericanos de cartera privada neta invirtieron su tendencia y pasaron de una entrada de 42 000 millones de USD en 2007 a una salida neta de 24 000 millones en 2009. De igual forma, en los cuatro trimestres posteriores al inicio de la crisis en septiembre de 2008, el volumen de obligaciones nacionales adquiridas por inversores extranjeros se redujo más de la mitad en comparación con los cuatro trimestres precedentes —de más de 200 000 millones de USD a menos de 100 000 millones (el rombo azul delineado de negro de la gráfica 0.2 representa el periodo que media entre el tercer trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2009). Y también cayó la inversión extranjera directa (IED), un subcomponente de las adquisiciones, pese a su histórica estabilidad.

El choque inmediato en la balanza de pagos fue el peor desde 1985, y la recesión de 2009 fue más profunda que la que siguió a las crisis asiática y rusa.

Contrariamente a la esperanza expresada por muchos antes del inicio de la crisis de que América Latina se hubiese dissociado en cierta medida del resto del mundo para futuras crisis, la presión comercial y financiera externa llevaron a la región en una profunda recesión. El PIB latinoamericano descendió un 1.8% en 2009, una reducción mayor que la que siguió a las crisis asiática (1997) y rusa (1998), o a la recesión estadounidense de 2001.<sup>3</sup> Con todo, la reacción de la región fue significativamente mejor que la observada en las economías de la OCDE, que registraron una caída media del 3.5% del PIB, o que la respuesta de la propia América Latina a principios de la crisis de la deuda de 1983, cuando la caída fue del 2.5%.

El decrecimiento fue generalizado y afectó a todos los países latinoamericanos. La gráfica 0.3 muestra datos de una selección de diez países: en todos ellos, el crecimiento se ralentizó significativamente en relación con el crecimiento anual que habían experimentado entre 2006 y 2008, y algunos entraron en cifras negativas. La magnitud y la coincidencia de las caídas implican que el fenómeno constituía algo más que una simple corrección del rápido crecimiento de los años anteriores.

**Gráfica 0.3. Impacto recesional de la crisis en América Latina y la OCDE**



Fuente: Con base en CEPAL (2010) y OCDE (2010).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339485>

Aunque todas las economías sufrieron, lo hicieron en grado diferente. Los países más afectados fueron Venezuela y México, que perdieron 10 puntos porcentuales, pero incluso Uruguay, el país menos perjudicado, cedió 4 puntos porcentuales. Entre estos dos extremos, Argentina, Costa Rica, México y Perú padecieron una desaceleración de más de 7 puntos porcentuales, seguidos por Brasil, Chile y Colombia que, aunque menos aquejados, perdieron con todo más de 5 puntos porcentuales de crecimiento.

Pese a esta enorme pérdida de actividad económica, las expectativas sobre el rendimiento económico a mediano plazo permanecieron intactas.<sup>4</sup> Tal y como se resaltara en la pasada edición de *Perspectivas* (OCDE, 2009a), el impacto de una crisis mundial en el PIB de un solo año importa mucho menos que cualquier daño sostenido que se inflija a las perspectivas de crecimiento a largo plazo de un país. La “década perdida” que siguió a la crisis de la deuda de los años 1980 constituye un buen y reciente ejemplo de esto: la fase de lento crecimiento duró más de un cuarto de siglo en algunas economías latinoamericanas y, echando la vista atrás, la caída aparentemente drástica del 2.5% del PIB regional en 1983 palidece en comparación con la pérdida acumulada del 30% del PIB potencial, acarreada por 25 años de tasas de crecimiento a largo plazo bajas. Aunque aún es demasiado pronto para sacar conclusiones a largo plazo sobre los efectos de la crisis, existen ya claras pruebas de que América Latina reaccionó mejor en 2009, tanto en la esfera microeconómica como en la macroeconómica (véase el recuadro 0.1). No cabe duda de que las expectativas actuales de pronta recuperación contrastan marcadamente con la situación en los años 1980.

Esta vez, las expectativas a medio plazo permanecieron intactas; no hay “década perdida” a la vista.

### Recuadro 0.1. El impacto de la crisis en las inversiones en innovación

A la hora de intentar evaluar la magnitud de una desaceleración económica, conviene examinar la forma en que se ven afectadas las actividades de innovación, ya que éstas desempeñan un papel decisivo para cualquier crecimiento futuro (Grossman y Helpman, 1991; Aghion y Howitt, 1998). En 2009, la contracción del crédito en toda América Latina, sumada a una demanda incierta, propició una caída estimada de la inversión en capital tangible del 13.6% en 2009 (Banco Mundial, 2010). En una encuesta reciente realizada para el Centro de Desarrollo de la OCDE y analizada en Paunov (2010) a manufacturas latinoamericanas, en su mayoría grandes, la mayor parte de las empresas encuestadas señaló haber introducido nuevos productos y procesos desde 2008, y se mostró confiada en los resultados futuros de su país en términos económicos y de innovación. Con todo, una de cada cuatro había interrumpido proyectos de inversión en innovación como respuesta a la crisis financiera mundial.

Desde el punto de vista económico, la anterior realidad no es sorprendente, ya que las inversiones en proyectos de innovación tienden a ser procíclicas (OCDE, 2009b). La crisis ha restringido el acceso al financiamiento tanto por su efecto en los flujos de fondos internos como por sus consecuencias en la posibilidad de aspirar a fondos externos, y es probable que esto haya tenido notables repercusiones. Un análisis más profundo de los datos de la encuesta así lo confirma: las empresas más débiles mostraban mayores probabilidades de cesar sus proyectos de innovación que sus homólogas menos vulnerables; en concreto, las empresas con posibilidades de recurrir al financiamiento público eran menos proclives a detener sus proyectos, mientras que las empresas jóvenes – las cuales tienen un menor acceso al crédito que las empresas implantadas – tenían más tendencia a hacerlo (Paunov, 2010).

## ¿QUÉ FACTORES EXPLICAN EL BUEN RESULTADO DE AMÉRICA LATINA?

Aunque el optimismo es compartido, no existe consenso sobre la causa primaria del buen resultado macroeconómico de América Latina. ¿Cabe atribuirlo a factores internos de la región, como su recién adquirida resistencia económica, fruto de sus prudentes políticas fiscales y monetarias? ¿O más bien conviene agradecerse a factores externos, como por ejemplo a las oportunas inyecciones multilaterales de liquidez del Fondo Monetario Internacional (FMI) o la emergencia de China como fuente tanto de recursos financieros como de demanda? Por ahora, no existe suficiente información para cuantificar la contribución de cada una de esas posibilidades, pero seguramente la región ha gozado al mismo tiempo de factores externos positivos y de resistencia interna. Y si bien esto puede constituir motivo de orgullo para algunos actores políticos de la región, supone igualmente una advertencia contra la autocomplacencia.

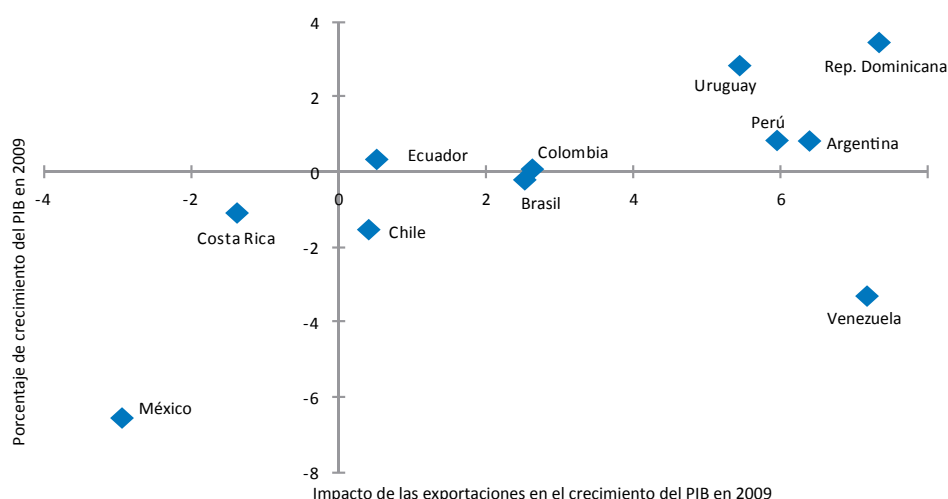
La importancia de los esfuerzos del FMI ya ha sido objeto de cierto análisis. Izquierdo y Talvi (2010) compararon los diferenciales del índice de bonos de los mercados emergentes (EMBI)<sup>5</sup> con un indicador que reflejaba si los países tenían acceso al FMI como prestamista de última instancia y concluyeron que el FMI atenuó significativamente el riesgo financiero.

El otro factor externo es China. El país asiático se comportó bien durante toda la crisis –su PIB real creció un 8.7% en 2009–, y su demanda sostenida de productos básicos amortiguó sustancialmente la caída del comercio mundial. La gráfica 0.4 muestra el estrecho vínculo existente entre la envergadura de

Las posibles explicaciones de este mejor resultado apuntan a las oportunas inyecciones multilaterales de liquidez y al auge de China, así como a la propia prudencia de las políticas de la región.

los choques comerciales externos y los resultados económicos. El eje horizontal de la gráfica mide el crecimiento del PIB en 2009 en un escenario contrafactual donde todos los componentes de la demanda del PIB han crecido al ritmo medio de los cuatro años anteriores a la crisis, con excepción de las exportaciones, a las que se ha dado su valor real. En otras palabras, el eje de abscisas ilustra los cambios del crecimiento económico inducidos únicamente por variaciones en la demanda de exportación (sin asumir los multiplicadores keynesianos por una parte, ni la flexibilidad de los factores neoclásica por otra). Y así, se observa que México, cuyas exportaciones se destinan principalmente al mercado estadounidense, se halla muy a la izquierda de la gráfica como resultado de la magnitud del colapso comercial de 2009, significativamente más fuerte en este país que en países tales como Brasil, Chile y Perú, que habían diversificado sus exportaciones hacia China.

**Gráfica 0.4. Colapso de las exportaciones y desaceleración del PIB en 2009**



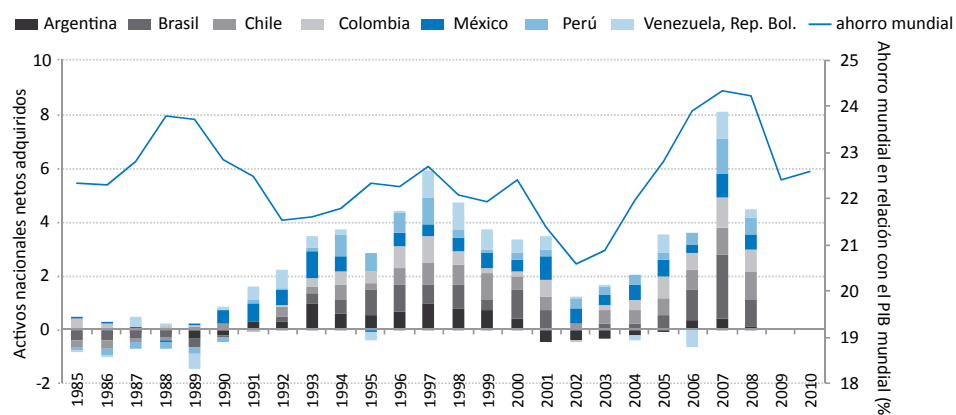
Fuente: Con base en CEPAL.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339504>

Pero las desviaciones que se observan en la gráfica 0.4 en relación con una línea recta creciente indican que los factores comerciales externos no reflejan todo cuanto subyace tras las diferentes reacciones de los países latinoamericanos a la crisis. La resistencia interna, fruto de una política nacional responsable, explica en parte la diversidad de respuestas. La importancia de esta resistencia resulta más discernible si se analiza la transmisión financiera de la crisis, ya que los países con bases políticas débiles pierden rápidamente la confianza de los inversores extranjeros. La consiguiente interrupción de los flujos de capitales puede exacerbar y prolongar los efectos directos de una crisis.



**Gráfica 0.5. Adquisiciones netas de activos nacionales por inversores extranjeros en una selección de países**



*Nota:* Adquisiciones en USD constantes, normalizadas para cada país al nivel de adquisición anual máximo registrado durante los años 1990.

*Fuente:* Con base en *International Financial Statistics* (IFS) del FMI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339523>

Las adquisiciones netas de activos nacionales por inversores extranjeros reflejan la forma en que se perciben en el exterior los fundamentales de un país.

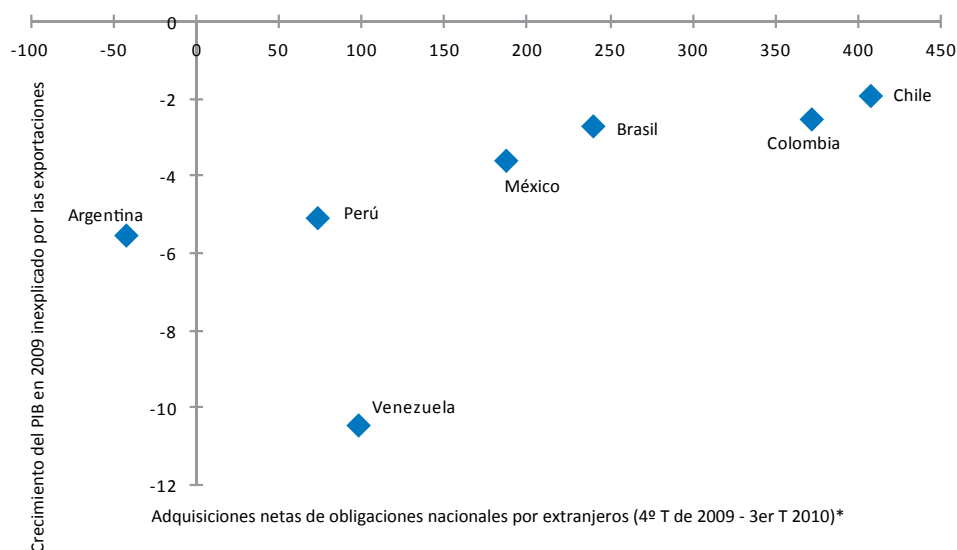
La gráfica 0.5 plasma un significativo mecanismo de transmisión de las crisis mundiales, del ahorro mundial a la inversión en América Latina. Las barras de la gráfica representan las adquisiciones netas de activos nacionales por parte de inversores extranjeros en cada uno de los siete países latinoamericanos seleccionados (medidas en USD constantes y normalizadas para cada país al mayor nivel registrado durante los años 1990).<sup>6</sup> El efecto de la crisis de la deuda de los años 1980 se ve a primera vista: esta crisis dejó a la mayor parte de la región fuera del punto de mira de los inversores extranjeros hasta aproximadamente 1992. Pero, a partir de ahí, las adquisiciones netas siguen la línea del ahorro mundial, lo que parece indicar la existencia de un claro cauce de transmisión financiera en la región. Este vínculo resulta notable en el caso de ciertas economías en particular, como Chile, Brasil y Colombia, en las que se da una correlación entre el ahorro mundial y las adquisiciones netas de activos superior a 0.7.

... y esta vez, las adquisiciones se recuperaron en la mayoría de los países, aunque no en todos.

En consecuencia, el desplome del ahorro mundial en 2009 creó potencialmente una significativa presión a la baja sobre las adquisiciones netas de los inversores extranjeros en América Latina, adquisiciones que llegaron a ser negativas en todos los países en el último trimestre de 2008. Pero los países latinoamericanos se recuperaron y, en los tres trimestres siguientes, las adquisiciones regresaron a niveles similares a los anteriores a la crisis en la mayoría de ellos. El eje horizontal de la gráfica 0.6 muestra las adquisiciones acumuladas entre el último trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009 de forma ponderada (véase la nota de la gráfica). Existe una notable heterogeneidad entre países, lo que implica que las respuestas de los inversores extranjeros fueron tan variadas como las respuestas registradas en el cauce comercial examinado anteriormente.

El eje vertical de esta gráfica es la parte del crecimiento del PIB que no queda aclarada por el escenario contrafactual considerado en la gráfica 0.4 (esto es, la diferencia entre las dos coordenadas de dicha gráfica). Por lo tanto, lo que la gráfica 0.6 ilustra es que la transmisión financiera explica gran parte de esa diferencia: los países a los que los inversores han seguido favoreciendo con adquisiciones de obligaciones internas coinciden con aquellos en los que una gran parte del crecimiento positivo no se justifica por los efectos comerciales.

**Gráfica 0.6. Adquisiciones netas por inversores extranjeros y crecimiento “inexplicado” del PIB (2009)**



*Nota:* \* Las adquisiciones financieras se han ajustado por el tamaño de las “posibilidades económicas de un país” para los inversores extranjeros, un concepto representado por el volumen del crecimiento de las exportaciones en términos de USD en los años anteriores.

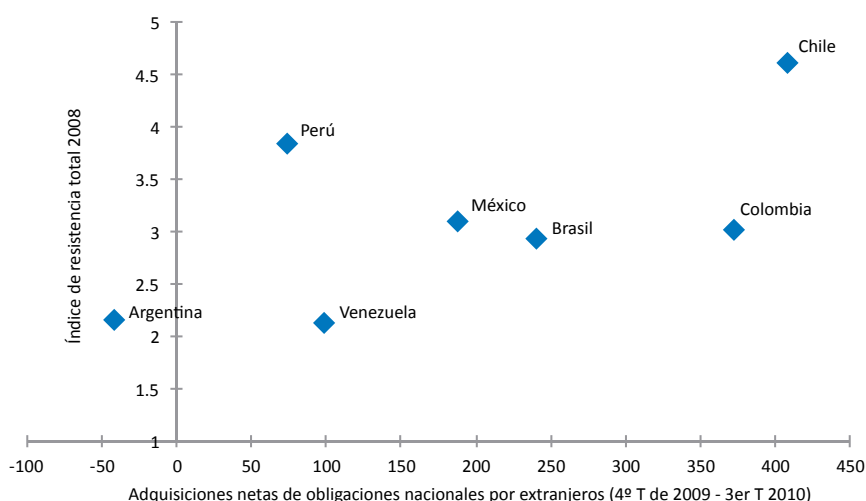
*Fuente:* Con base en IFS del FMI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339542>

La gráfica 0.6 muestra que la respuesta de los inversores extranjeros durante la crisis ha tenido gran relación con el crecimiento del PIB. Venezuela es el único país en el que aún quedan significativas pérdidas sin explicar. Llegados a este punto, cabe preguntarse si esta relación es causal. Las adquisiciones de obligaciones constituyen decisiones externas, aunque no exógenas, tomadas por inversores extranjeros. Dicho de otra forma, la variación del comportamiento de los inversores que se observa en el eje horizontal no sólo se rige por factores externos exógenos, sino también por circunstancias endógenas propias de cada país. El papel de China parece menos pertinente a la hora de explicar esta heterogeneidad, aunque es probable que los inversores extranjeros miren con mejores ojos a aquellos países que, gracias a China, disponen de una fuente de ingresos por exportaciones más segura que aquellos que no cuentan con ella. Para la respuesta de los inversores, resulta mucho más significativa la estabilidad macroeconómica interna y la resistencia de las políticas nacionales al principio de la crisis.

El concepto de resistencia y la forma de medirla se examinó en la pasada edición de *Perspectivas* (OCDE, 2009a), donde se introdujo un índice de resistencia de las políticas (al que se llamó “índice de resistencia total”), una medición combinada de los factores que incidían, entre otros, en el espacio de las políticas fiscal y monetaria.<sup>7</sup> La gráfica 0.7 recoge dicho índice para una selección de países en relación con las cifras de adquisiciones netas de la gráfica 0.6. La correlación positiva observada subraya el estrecho vínculo existente entre la resistencia interna y las adquisiciones netas de obligaciones nacionales por parte de los inversores extranjeros.

La estabilidad macroeconómica interna, o la resistencia de las políticas nacionales, parece constituir un factor muy importante para los inversores extranjeros.

**Gráfica 0.7. Adquisiciones netas por inversores extranjeros y resistencia de las políticas**

*Nota:* OCDE (2009a) describe el índice de resistencia total. Índice calculado con datos de 2008.

*Fuente:* Con base en IFS del FMI y OCDE (2009a).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339561>

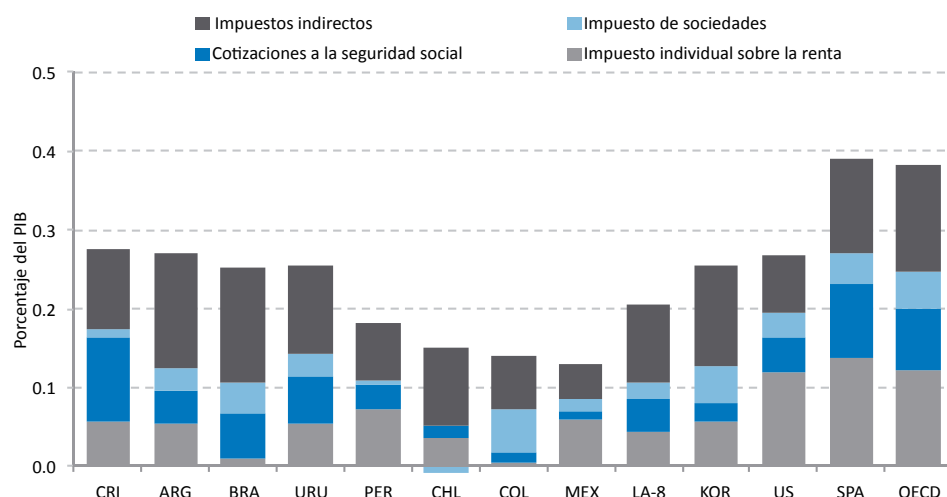
## Aspectos fiscales

Históricamente, la política fiscal en la región ha sido como máximo acíclica, y las más de las veces, procíclica, esto es: los Gobiernos gastan más en épocas de bonanza económica, pero recortan el gasto en tiempos de escasez. Esto va a contracorriente de las recomendaciones de todos los manuales de texto tradicionales que, para la gestión macroeconómica, aconsejan aplicar una política fiscal contracíclica, en la que el gasto público se utilice, por ejemplo, para paliar los peores efectos de una recesión. Obviamente, la tendencia política influye, pero los problemas económicos específicos a los que se enfrenta América Latina a la hora de implantar una política contracíclica son, entre otros, la pequeña magnitud de los estabilizadores automáticos en la región y el margen de maniobra relativamente estrecho para aplicar medidas discrecionales.

La política contracíclica en América Latina depende particularmente de las medidas discrecionales, dado el restringido efecto de los estabilizadores automáticos en la región.

En América Latina, los estabilizadores automáticos de los que gozan otras economías producen poco efecto, debido a una base tributaria exigua, por el lado de los ingresos fiscales, y a las escasas prestaciones por desempleo, por el lado del gasto (véase al respecto los capítulos 1 y 2 de la presente publicación). La semi-elasticidad<sup>8</sup> del producto del total de impuestos es aproximadamente de 0.2 –es decir, sólo la mitad de la magnitud de las respuestas automáticas observadas en promedio en las economías de la OCDE (gráfica 0.8)<sup>8</sup>.

En consecuencia, la política contracíclica va a depender de las medidas discrecionales. Pero, a su vez, el alcance de éstas se ve limitado tradicionalmente por un significativo deterioro del equilibrio fiscal durante los episodios recesionalistas, provocado principalmente por la debilitación de los ingresos relacionados con los productos básicos. Dichos ingresos suelen ser muy sensibles al ciclo económico y tienen una correlación positiva con éste, por lo que pueden producir un efecto notable, aunque temporal, en el equilibrio fiscal. Más que estabilizadores automáticos, numerosas economías se han enfrentado de hecho a un “déficit fiscal automático”, que restringe aún más las posibilidades de aplicación de medidas contracíclicas.

**Gráfica 0.8. Elasticidad del producto del total de impuestos**

Nota: Promedio de la OCDE no ponderado, excluidos Chile y México.

Fuente: Daude, Melguizo y Neut (2010) para Argentina, Chile, Costa Rica, México, Perú y Uruguay; de Mello y Moccerro (2006) para Brasil; y Girouard y André (2005) para el resto.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339580>

La gráfica 0.9 muestra los balances fiscales estructurales netos entre 1990 y 2009 de ocho países de la región. Los balances fiscales estructurales<sup>9</sup> (línea negra) representan la balanza fiscal si el PIB ha respondido a su potencial sin brecha cíclica. Por lo tanto, si los otros ingresos y el gasto crecen permanentemente a un ritmo igual al del crecimiento potencial, el balance presupuestario estructural permanece constante. Un descenso del equilibrio estructural puede interpretarse, pues, como un estímulo “discrecional” neto, ya provenga éste de una reducción del crecimiento de los ingresos tributarios, ya de un mayor gasto fiscal.

Si se comparan la línea negra y las barras de la gráfica 0.9, la política discrecional que se desprende es claramente procíclica en Argentina y Uruguay, y acíclica en el resto de los países. La prociclicidad de Argentina y Uruguay resultó más evidente con ocasión de la crisis 2001, durante la cual los Gobiernos de estos países carecieron de margen fiscal para contrarrestar el colapso económico –los recursos fiscales y el acceso al capital quedaron seriamente limitados, lo que dio lugar a una dolorosa respuesta procíclica al derrumbe–. Otros países, aunque menos nítidamente procíclicos, tampoco muestran una clara contraciclicidad. En la mayoría de los países, los años de auge sin política fiscal preventiva van seguidos de recesiones durante las cuales el crédito queda indisponible. ¿Cómo alterar este patrón?

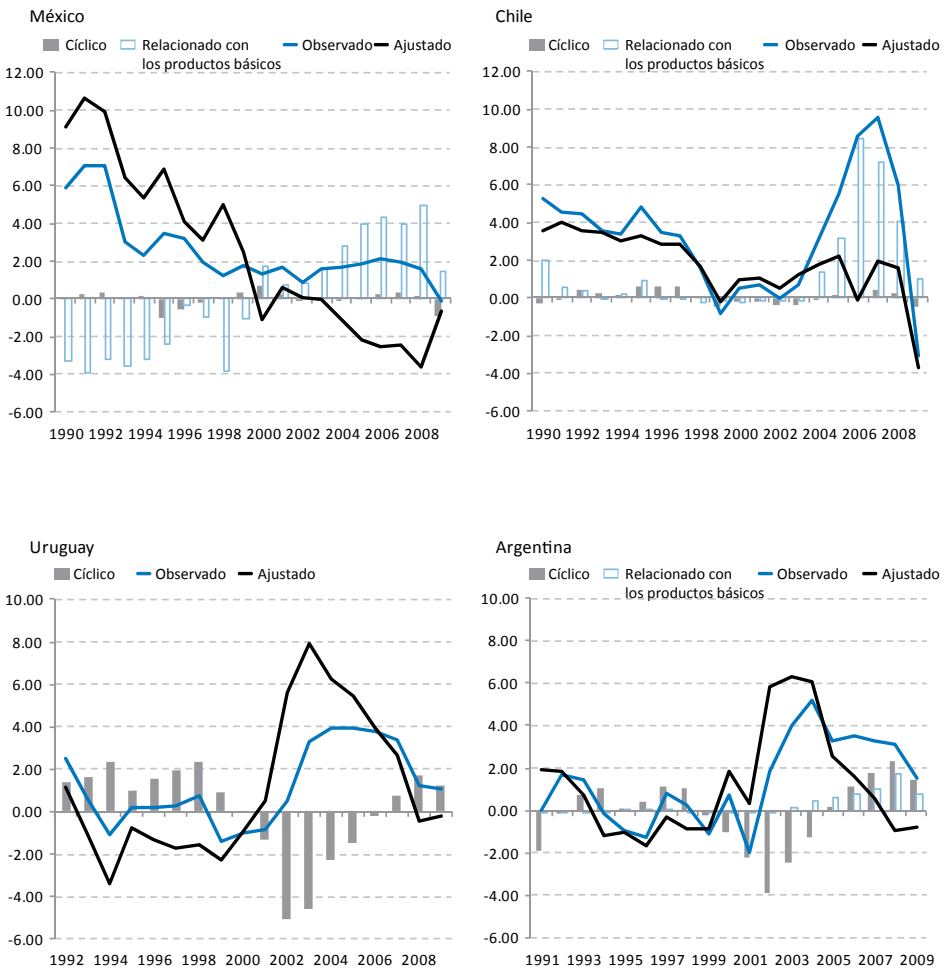
Los Gobiernos tienen la oportunidad de asentar su credibilidad durante el apogeo del ciclo económico. Dado que no pueden confiar en los estabilizadores automáticos, no se contentan con alcanzar un presupuesto estructural equilibrado, sino que deben lograr un balance estructural procíclico y sumar activos a los acumulados gracias a los estabilizadores automáticos conservando cautelosamente los superávits de las épocas de bonanza para poder utilizarlos durante las recesiones. La gráfica 0.9 pone de manifiesto que Chile, y en menor medida Perú, actuaron exactamente de esa forma en los años precedentes a la crisis y mantuvieron un balance estructural positivo durante el *boom* de los productos básicos.

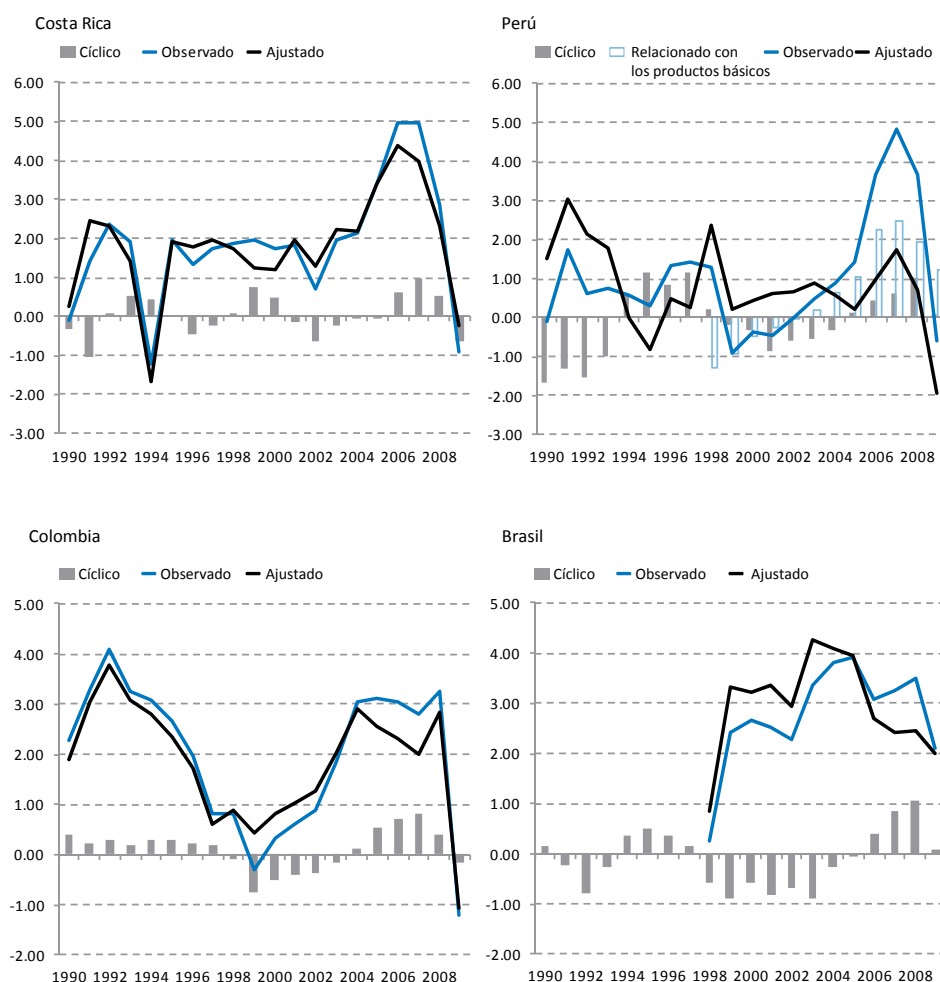
Un presupuesto estructural equilibrado no basta: los Gobiernos deberán conservar cautelosamente superávits en épocas de bonanza para darles el uso discrecional que necesitan durante las recesiones.

En la mayoría de los países latinoamericanos, los programas de estímulo posteriores a la crisis no pusieron en peligro la posición crediticia de sus Gobiernos, lo que parece indicar que los países diseñaron sus paquetes de estímulo tomando en serio las restricciones de sostenibilidad y credibilidad.

Obviamente, instaurar la credibilidad de mercado es costoso. Por una parte, luchar contra las peticiones de incremento del gasto en época de bonanza cuando, por definición, existen recursos disponibles hace que los Gobiernos tengan que invertir gran cantidad de su capital político para practicar la moderación. Por otra parte, resulta igualmente costoso en términos económicos, ya que, a fin de instaurar su credibilidad, los Gobiernos deben ahorrar más de lo que dictaría la simple prudencia para “tiempos difíciles”.

**Gráfica 0.9. Ciclos y balances primarios y estructurales observados**  
(puntos porcentuales del PIB)





*Nota:* El balance presupuestario primario se ha ajustado para las desviaciones del PIB, así como para los precios de los productos básicos en el caso de Argentina, Chile, México y Perú, en torno a sus tendencias. Las cifras del sector público no financiero para Argentina, Colombia, México y Uruguay, y las cifras generales de gobierno para Chile, Costa Rica y Perú provienen de las bases de datos de CEPAL-ILPES y del BID.

Fuente: Daude, Melguizo y Neut (2010).  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339599>

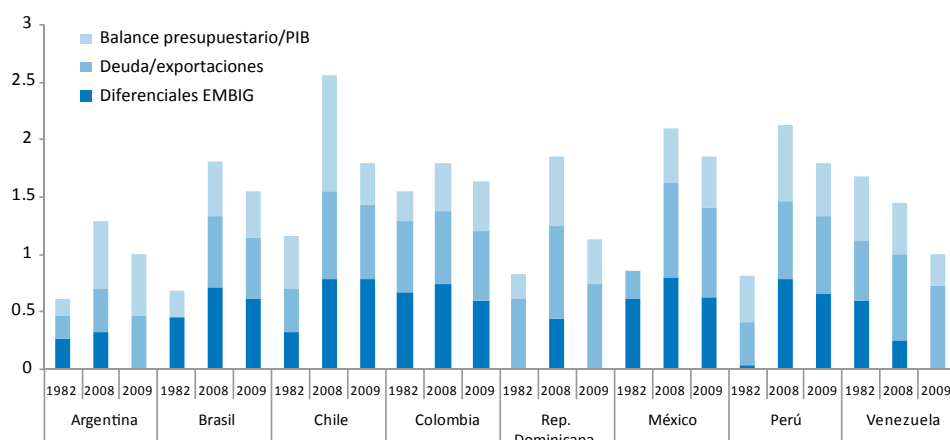
Los fondos acumulados de esta forma pueden emplearse para reducir la deuda pública, pero también para crear reservas o fondos de prevención, que tienen la ventaja de poder proporcionar liquidez durante una contracción crediticia y funcionan asimismo como garantías visibles, que desalientan la aparición de contracciones de capital o incrementos del tipo de interés auto-realizados.

Pero mantener semejante disciplina fiscal no resulta fácil. Presiones políticas aparte, es técnicamente complicado determinar qué parte del crecimiento del producto en los años de auge es permanente (y afecta al crecimiento potencial) y qué parte es cíclica, una combinación de problemas que suele acabar dando lugar a previsiones exageradamente optimistas. Aunque esta incertidumbre existe en las estimaciones de cualquier economía, está acentuada en el caso de las economías emergentes, donde la producción y los términos de intercambio son más volátiles. Sin embargo, las sucesivas reformas han despertado la esperanza de que, por fin, exista la perspectiva de una mejora significativa y duradera en América Latina.

Existen dificultades tanto políticas como técnicas para determinar la cuantía del excedente que conviene conservar.

**Gráfica 0.10. Índice de resistencia fiscal**

(antes de la crisis de los años 1980, antes de la crisis de 2009, en 2009)



Nota: OCDE (2009a) describe el índice de resistencia fiscal.

Fuente: Con base en *Global Development Finance* (GDF) y *World Development Indicators* (WSI) del Banco Mundial, CEPAL (2010) e IFS del FMI.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339618>

En términos de resistencia, América Latina sigue mejor situada hoy que al principio de la crisis de los años 1980.

Sin duda, la prudencia permite acumular recursos, pero éstos son finitos y el “echar mano de la caja” para financiar medidas contracíclicas los merma, especialmente en el caso de una crisis prolongada (gráfica 0.10). Con todo, conviene apuntar que la política fiscal latinoamericana actual ha demostrado ser más resistente que al *principio* de la crisis de los años 1980. Si la crisis mundial entrase en una nueva fase más severa, *ceteris paribus*, las economías latinoamericanas sufrirían más de lo que lo han hecho en su más reciente recesión, pero, con todo, mucho menos que en la debacle que siguió a los años 1980. La excepción en este alentador panorama es Venezuela, que viene debilitándose ininterrumpidamente desde su antigua posición de líder.

**Aspectos monetarios**

A partir de los años 1990, los países latinoamericanos empezaron a retomar las riendas de las omnipresentes dinámicas inflacionarias que tan perjudiciales habían resultado durante largo tiempo para su desarrollo económico. Los mecanismos empleados para lograr esta transformación fueron similares en toda la región: prudencia fiscal e independencia de hecho de los bancos centrales, a los que se encargó el inequívoco mandato de controlar la inflación. Con el paso a tipos de cambio flexibles, se introdujeron regímenes centrados en la inflación para anclar las previsiones inflacionarias. Por lo general, aunque los bancos centrales permitieron los tipos de cambio flexibles a medio plazo, las autoridades monetarias adoptaron una política de gestión amplia de las reservas en moneda extranjera destinada a suavizar cualquier flujo de capital u oscilación por cuenta corriente potencialmente perturbadores a corto plazo que pudiesen desencadenar a su vez una crisis de liquidez.

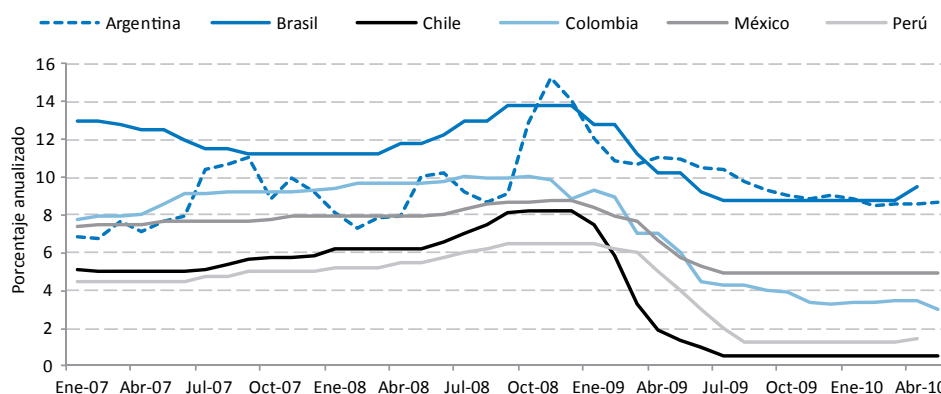
La presión al alza sobre los tipos de cambio durante 2007-08 hizo que los bancos centrales acumulasen significativas reservas, que iban a resultar muy útiles para combatir la escasez de liquidez mundial sobrevenida tras el mes de septiembre de 2008. La estabilidad de los balances externos, conjugada con una política de tipo de cambio flexible, permitió a numerosos países adoptar con éxito una política monetaria expansionista en 2009.

El éxito de la política monetaria se observa en las bajadas de los tipos de interés en 2009, que no conllevaron un incremento de las previsiones inflacionarias (gráficas 0.11 y 0.12). El control de la inflación (y la credibilidad de las previsiones en la materia) permitió que no se derrumbaran los salarios reales, algo que había venido siendo habitual en las anteriores crisis latinoamericanas.

La credibilidad monetaria, ganada poco a poco a partir de los años 1990, se ha visto recompensada por el hecho de que esta crisis no se ha visto acompañada de un derrumbe de los salarios reales.

Al igual que en el caso del resultado económico agregado, aún es demasiado pronto para cuantificar qué parte de este éxito monetario es atribuible a factores internos o a factores externos. Por una parte, está la credibilidad de los bancos centrales de la región, ganada con gran esfuerzo y, por otra, la mejora de las condiciones externas, entre las que destaca el incremento de la liquidez en los países de la OCDE, que indujo la bajada de los tipos de interés en todo el mundo. Las diferencias entre las diversas respuestas de los países latinoamericanos parecen sugerir que, seguramente, la credibilidad nacional recién adquirida, sin ser el único factor, contribuyó en no poca medida a la eficacia de la política monetaria. Además, la política monetaria –medida por el control de la inflación, la acumulación de reservas y la flexibilidad del tipo de cambio– permaneció prácticamente inalterada hasta finales de 2009, a pesar de la presión ejercida sobre las reservas por su activa utilización para contrarrestar los episodios de falta de liquidez.

**Gráfica 0.11. Tipos de interés en una selección de países latinoamericanos (2007-10)**

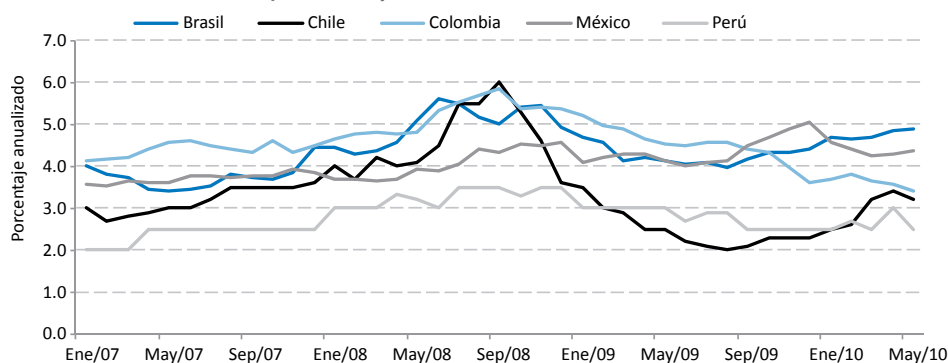


Notas: Argentina – tasa interbancaria; Brasil – tipo Selic; Chile – tasa de política monetaria; Colombia – tasa interbancaria; México – tasa de interés interbancaria de equilibrio a 28 días; Perú – tasa de referencia de política monetaria.

Fuentes: Bases de datos de los bancos centrales y Thomson Datastream, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339637>



**Gráfica 0.12. Previsiones inflacionarias en una selección de países latinoamericanos (2007-10)**

*Notas:* Previsiones inflacionarias construidas a partir de encuestas nacionales del sector privado. Previsiones inflacionarias para los doce meses siguientes (con excepción de Perú). Para Perú, de enero de 2007 a febrero de 2007, previsión inflacionaria para 2008; de marzo de 2007 a noviembre de 2007, previsión inflacionaria para 2009; de diciembre de 2007 a enero de 2009, previsión inflacionaria para 2010; de febrero de 2009 a enero de 2010, previsión inflacionaria para 2011; y de febrero de 2010 a mayo de 2010, previsión inflacionaria para 2012.

*Fuente:* Bases de datos de los bancos centrales, 2010.

*StatLink* <http://dx.doi.org/10.1787/888932339656>

## BALANCE DE SITUACIÓN

La crisis ha deteriorado los balances de los países miembros de la OCDE, pero ¿puede decirse lo mismo de América Latina?

¿En qué situación se halla América Latina tras la crisis? Desde principios de 2010, los Gobiernos de la OCDE han empezado a echar un vistazo a sus propios balances, muy dañados como resultado de sus estímulos contracíclicos. Como región, América Latina cuenta con un largo historial de episodios de insostenibilidad, no sólo en términos de balances públicos, sino también en el seno de su sector privado y en la relación de ambos con el resto del mundo. Por consiguiente, es natural pasar a considerar el estado actual de los balances en América Latina. Para ello, se evaluará el ahorro total descomponiéndolo en sus principales componentes cualitativos: ahorro fiscal (público) –diferencia entre los ingresos y los gastos públicos totales–; ahorro del sector privado –exceso del ahorro de los hogares y de las empresas sobre su gasto en inversión–; y ahorro externo –entradas netas de capital desde el extranjero menos acumulación de reservas en moneda extranjera–.

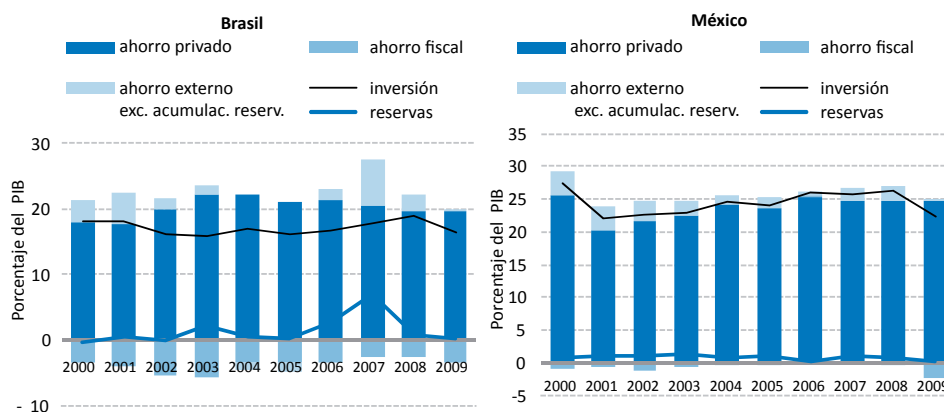
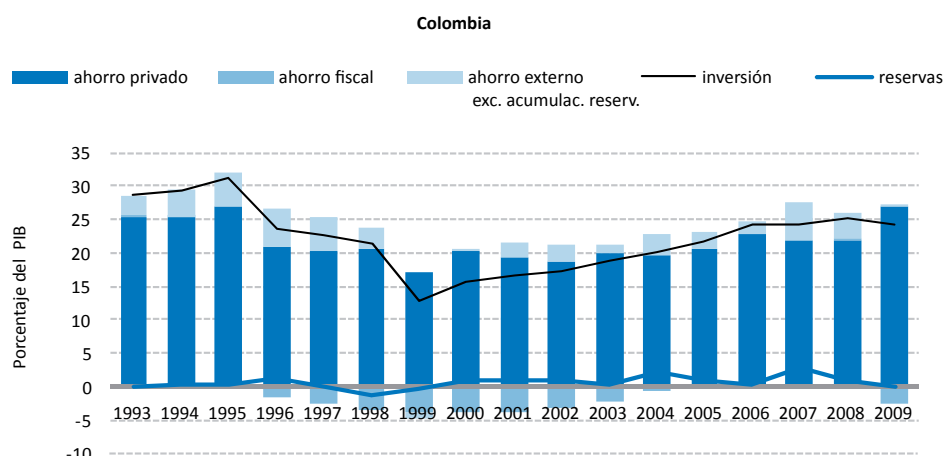
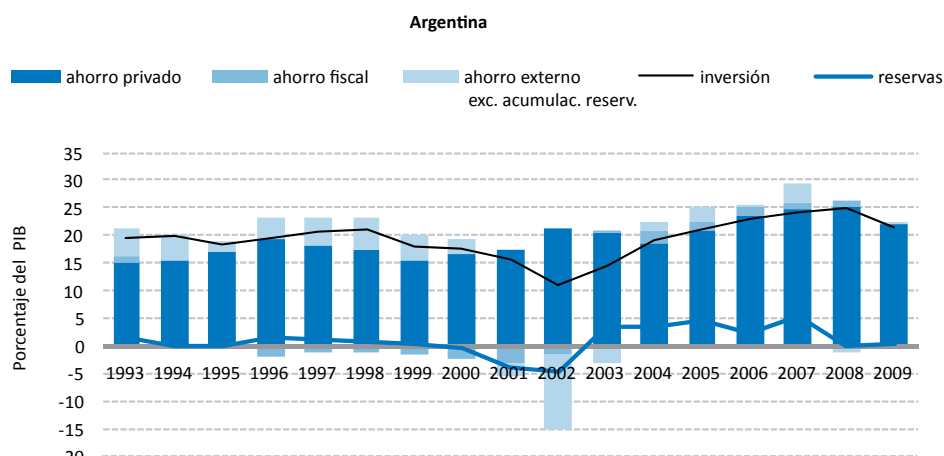
Los datos correspondientes se han presentado en la gráfica 0.13 como proporción del PIB de una selección de países latinoamericanos. Un valor negativo puede interpretarse como una “necesidad financiera” –en el caso del sector privado, la necesidad financiera será el exceso de inversión en relación con el ahorro–. El ahorro externo –igual al déficit por cuenta corriente– se ha desglosado a su vez en entradas netas de capital y en cambios en las reservas en moneda extranjera.

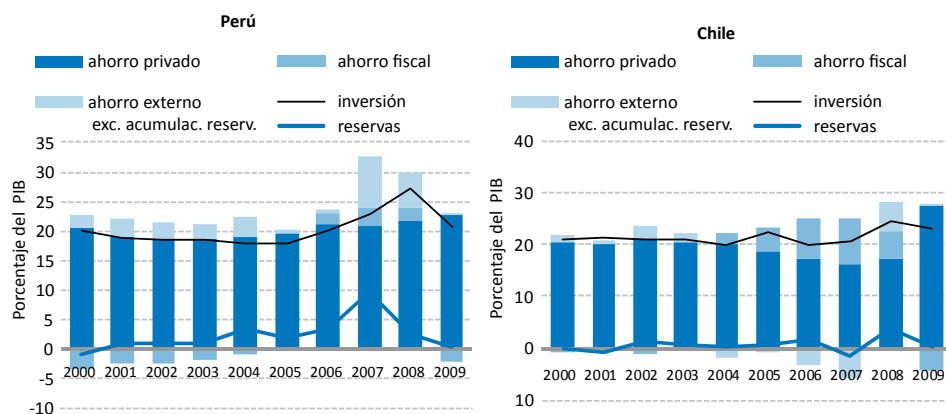
La gestión de los tipos de cambio y la acumulación de reservas evitaron una explosión de la inversión y aportaron liquidez frente a las presiones externas.

De la gráfica se desprende que, durante los años de auge económico que precedieron a la crisis de 2009, las entradas netas de capital positivas no se tradujeron en un menor ahorro nacional o en una explosión de la inversión, lo que contrasta claramente con la posición de Colombia y Argentina, por ejemplo, antes de sus respectivas crisis de 1999 y 2001. Esta vez, la diferencia ha residido en la acumulación de reservas, ya que los bancos centrales estaban aplicando clara y activamente la política monetaria para suavizar la entrada de liquidez del extranjero. Aunque las intervenciones sobre el tipo de cambio han resultado ser costosas y, en última instancia, ineficaces para intentar instaurar tipos de

cambio a largo plazo, han probado su utilidad para gestionar los mercados de capitales volátiles a corto plazo. Varios países han recurrido a sus reservas acumuladas para contrarrestar las súbitas presiones de liquidez procedentes del extranjero durante la crisis.

**Gráfica 0.13. Composición de los flujos de ahorro**  
(1993-2009)





Nota: El ahorro neto externo total se ha descompuesto en ahorro externo, excluida la acumulación de reservas (barra) y en acumulación de reservas (línea).

Fuente: Con base en CEPAL.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339675>

En definitiva, parece que el sector público ha superado esta crisis mejor que en anteriores ocasiones. Pero ¿puede decirse lo mismo de los bancos de la región?

## LA BANCA TRAS LA CRISIS

Por si fuera necesario probar de nuevo que un sector financiero sólido es esencial para la estabilidad y el crecimiento de cualquier economía, no hay más que tener en cuenta cómo la crisis de 2009 nació de problemas inherentes al sector financiero del mundo desarrollado. En los países latinoamericanos, más concretamente, el bajo ahorro nacional y unos mercados de capitales privados infradesarrollados hacen que tanto empresas como particulares dependan en enorme medida del sistema financiero.<sup>10</sup> A continuación, se examinará la forma en que los sistemas financieros latinoamericanos han sorteado la crisis y el modo en que podrían desarrollarse y profundizarse dado los actuales antecedentes económicos.

### El impacto de la crisis

Una mejor regulación prudencial, sobre una base contracíclica, contribuyó a proteger a los bancos de la región durante la crisis.

Los sistemas financieros latinoamericanos han resistido notablemente bien la reciente crisis, en claro contraste con lo ocurrido en episodios anteriores –en numerosos países en la región–.<sup>11</sup> La correcta gestión de las políticas fiscales y monetarias han revertido en beneficio de toda la economía, tal y como se estudió anteriormente,<sup>12</sup> pero también los bancos se han visto respaldados por la neta mejora de la regulación y la supervisión. Puede que las lecciones de las anteriores crisis hayan resultado muy caras, pero cabe darlas por aprendidas, ya que se han plasmado en una regulación prudencial mejor y contracíclica (véase el recuadro 0.2).

### Recuadro 0.2. Tomar medidas para el futuro: regulación contracíclica en América Latina

Alrededor del año 2000, numerosos países latinoamericanos han venido adoptando un nuevo enfoque de regulación prudencial, para acercarse a un modelo en el que la supervisión se centre en la evaluación del riesgo y la regulación recurra a diversas herramientas para mitigar dicho riesgo.

Los Acuerdos de Basilea sobre la convergencia internacional de medidas y normas de capital (BPI, 2006) han constituido la base de todos esos países. Dentro de este marco, numerosos países latinoamericanos están elaborando técnicas de medición del riesgo, de forma que las provisiones de capital y crédito requeridas reflejen la evaluación de la probabilidad de incumplimiento por parte de los prestatarios y la posible recuperación de garantías. Los reguladores de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú se han comprometido a aplicar plenamente las normas de Basilea (en fechas que van de 2011 a 2016) y han instaurado ya la mayoría de los sistemas estadísticos necesarios para medir el riesgo de mercado y crediticio.

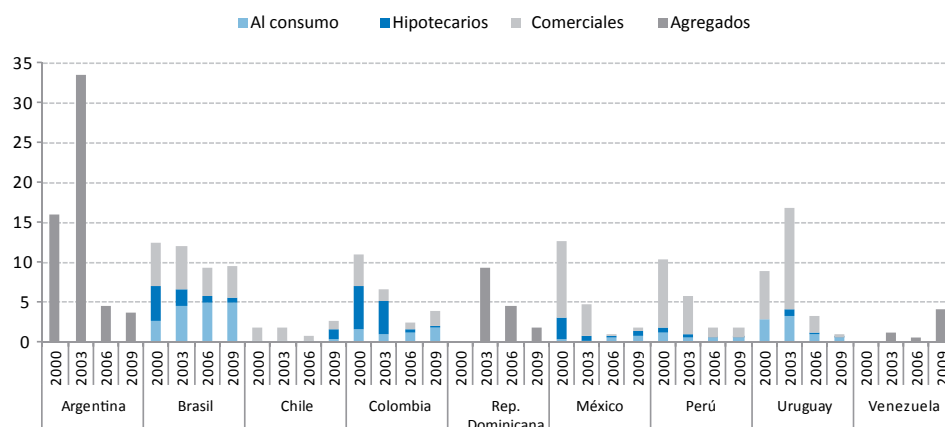
Esta focalización en la exposición inmediata de los bancos encierra el peligro de conducir a los reguladores a una trampa procíclica, en la que las normas prudenciales se endurezcan en las épocas económicamente duras. Esto podría amplificar una contracción crediticia, ya que las mediciones del riesgo de crédito aumentarían y reducirían con ello la capacidad de los bancos para otorgar nuevos préstamos. Un ejemplo es el empleo de calificaciones crediticias publicadas a la hora de establecer los requerimientos de capital de los bancos, algo que transmitirá el efecto procíclico de las calificaciones a las actividades de los bancos regulados.<sup>13</sup>

En consecuencia, algunos reguladores de la región han introducido medidas para suavizar cualquier deterioro cíclico de la calidad del balance bancario en tiempos de crisis mediante la inclusión del ahorro en épocas de bonanza. Como primer paso, países como Chile, Colombia, Perú y Uruguay han adoptado una política de provisiones crediticias que incrementa las provisiones bancarias por encima de las exigencias pasadas con la intención de garantizar la disponibilidad de recursos adicionales para el caso de posibles crisis.

La estabilidad financiera ante la crisis mundial de los países que han adoptado ese enfoque es la ratificación del éxito de éste. Sin embargo, el enfoque carece aún seguramente de suficientes elementos claramente contracíclicos que puedan garantizar la disponibilidad continua de crédito a un precio razonable.

Una regulación contracíclica eficaz deberá basarse en mediciones cuantitativas del riesgo y proporcionar una orientación clara sobre el uso que quepa dar a los recursos que exige apartar. Colombia, Perú y Uruguay han desplegado considerables esfuerzos en este sentido desde 2008.<sup>14</sup> Las provisiones crediticias se han desglosado en dos tipos: un elemento procíclico que supone la cuantificación del riesgo; y un elemento contracíclico que implica ahorro en épocas de bonanza para frenar el deterioro del crédito en tiempos peores. En apoyo de lo anterior, una normativa clara contempla la forma en que pueden emplearse los recursos reservados.

Un primer signo de esta mejora puede hallarse en la calidad crediticia de créditos de los bancos (gráfica 0.14). La proporción de préstamos incobrables en relación con el número total de préstamos representa la calidad de préstamo: cuando esta proporción es elevada, la calidad de la cartera de préstamos es baja. En este sentido, esa proporción, que era alta en la mayoría de los países de la región en el año 2000, ha descendido significativamente desde entonces; la mayor mejora se ha producido en los préstamos comerciales e hipotecarios.

**Gráfica 0.14. Préstamos incobrables en relación con el número total de préstamos (porcentajes, 2000-09)**

*Nota:* Debido a diferencias en las contabilidades y los regímenes de supervisión nacionales, la información no es estrictamente comparable entre países.

*Fuente:* Bancos centrales nacionales y organismos de supervisión.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339694>

El efecto de la crisis puede observarse en el deterioro de las cifras entre 2006 y 2009, en el caso, por ejemplo, de Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Los préstamos al consumo de los hogares han sido los más afectados por la crisis. Con todo, el impacto ha sido pequeño y los índices han permanecido muy por debajo de los niveles registrados en anteriores episodios de inestabilidad financiera.

Las comparaciones de la calidad de los préstamos entre países han de considerarse con cautela, dado que las autoridades nacionales definen los “préstamos incobrables” según criterios diferentes. Sin embargo, puede apuntarse que la proporción de estos préstamos se halla por debajo del 5% en la mayoría de los países de la muestra (con un promedio cercano al 3.5% en 2009) y, por lo general, es inferior a la observada en otras regiones emergentes.<sup>15</sup>

Otros indicadores financieros arrojan resultados similares. La proporción de provisiones en relación con los préstamos incobrables –que refleja el “colchón de seguridad” de que se dispondría en caso de revés económico– muestra que los principales países latinoamericanos han permanecido cómodamente por encima del 100% durante toda la crisis y de nuevo ampliamente por encima de otros países emergentes.<sup>16</sup> Dada la continua incertidumbre en la región, unas provisiones más elevadas fomentan la estabilidad de los sistemas financieros nacionales y el acceso a los servicios financieros.<sup>17</sup> Las mediciones de liquidez, que evalúan la capacidad de los bancos para hacer frente a los choques del mercado y a fenómenos de pánico bancario, siguen igualmente a niveles similares a los observados antes de la crisis.<sup>18</sup>

Las mediciones de salud financiera muestran que los bancos de la región tienen una situación relativamente buena, en todo caso más fuerte que la de otras regiones emergentes.

Las proporciones de capital ofrecen una útil información adicional sobre la solvencia del sector financiero. La mayoría de los países de la región han mantenido o incluso incrementado la proporción de capital en relación con los activos. Una medición más matizada es la relación de solvencia que tiene en cuenta el perfil de riesgo de los activos subyacentes. En general, las autoridades nacionales latinoamericanas exigen que los bancos mantengan una relación de solvencia –capital en relación con los activos ponderados por riesgo– superior al 8% establecido en Basilea I.<sup>19</sup> En la mayoría de los países de la región, las relaciones de solvencia observadas superan con creces dicho nivel. En los principales países latinoamericanos, dichos índices sobrepasan o igualan los observados antes de la crisis mundial –con un promedio regional del 15.6% en 2009 frente al 15.0% en 2006–.<sup>20</sup>

Las anteriores consideraciones no implican que los reguladores o los bancos puedan permitirse la autocomplacencia, puesto que subsisten dos vías potenciales de exposición estructural, a saber: los desajustes de los tipos de interés en aquellos países en los que los préstamos tienen tradicionalmente un tipo de interés fijo mientras que los depósitos son a tipo variable; y, de forma más general, los desajustes cambiarios. La exposición por el tipo de interés podría pasar a primer plano si la política monetaria se endureciese como respuesta a presiones inflacionarias a medida que la crisis retrocede.

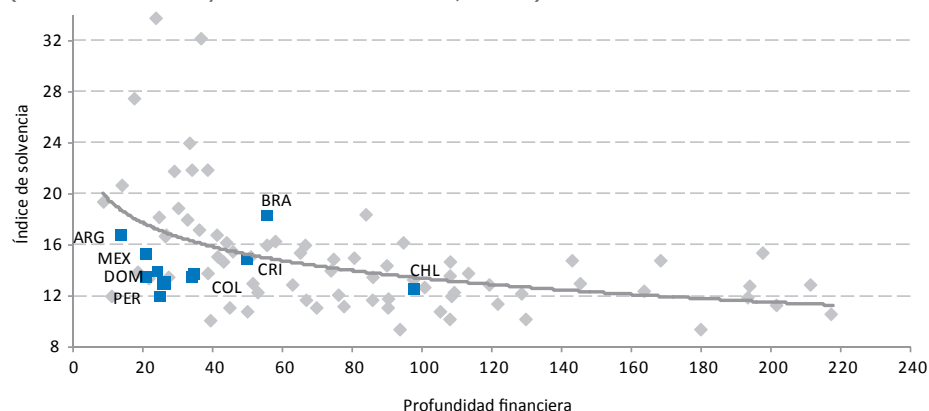
En cuanto a los desajustes cambiarios, que se producen cuando los hogares y las empresas poseen obligaciones denominadas en una moneda diferente de la de sus rentas, abren un cauce de exposición para el sector privado y, por consiguiente, suponen un riesgo para la estabilidad del sistema financiero. Este fenómeno surge normalmente de la operación conocida como *carry trade* por la que los prestatarios contraen préstamos en una moneda asociada a un tipo de interés inferior al de la moneda local.<sup>21</sup> Ganan así un ahorro inmediato en efectivo a costa de exponerse a incrementos potencialmente elevados del capital que deben si los tipos de interés cambian en su contra. Dada la naturaleza oculta de dichos costes al menos hasta que se materializan, las formas más efectivas de enfrentarse a esta cuestión serán el fomento de la educación financiera y una regulación prudencial. Los reguladores pueden proporcionar información sobre los riesgos vinculados a los préstamos en moneda extranjera e introducir medidas de regulación con el fin de reducir el atractivo de tal negocio para los prestamistas. La buena noticia es que, aunque los diferenciales de tipo de interés aún existen –los tipos en América Latina tienden a ser elevados–, en varios países de la región está perfilándose una tendencia hacia la menor exposición a las monedas extranjeras.<sup>22</sup>

Los desajustes de los tipos de interés y cambiarios podrían constituir el objetivo de la educación y la regulación en materia financiera.

47

En su conjunto, el panorama es alentador o, al menos, mucho más alentador esta vez. Existe infinidad de pruebas empíricas de que los bancos latinoamericanos son solventes, pero esto no implica que el sistema financiero esté contribuyendo con toda su capacidad al desarrollo económico. Los elevados índices de solvencia de la región están asociados con bajas proporciones de préstamos en relación con el PIB, lo que parece sugerir que el grado de intermediación financiera está por debajo del nivel óptimo (gráfica 0.15).

**Gráfica 0.15. Relación de solvencia y profundidad financiera**  
(América Latina y el resto del mundo, 2008)



*Notas:* Los países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) se han indicado mediante un cuadrado azul. La profundidad financiera se define como la proporción de préstamos nacionales privados en el PIB, y el índice de solvencia se define como el cociente entre el capital regulatorio bancario y los activos ponderados por riesgo.

*Fuentes:* Con base en FMI (2010b) y en WDI del Banco Mundial.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339713>

## Profundización financiera

Dada su relativa solidez, cabe preguntarse si los bancos de la región están haciendo todo lo posible por el desarrollo.

Lograr una mayor profundidad financiera sigue siendo, probablemente, el principal desafío para los sistemas financieros de América Latina. La profundidad financiera –calculada como el cociente entre el número total de préstamos y la renta nacional– ha mejorado desde 2000 en muchas economías de la región. No obstante, y a excepción de Chile, los países latinoamericanos aún cuentan con sistemas financieros menos implantados que los de otras economías del mundo.<sup>23</sup>

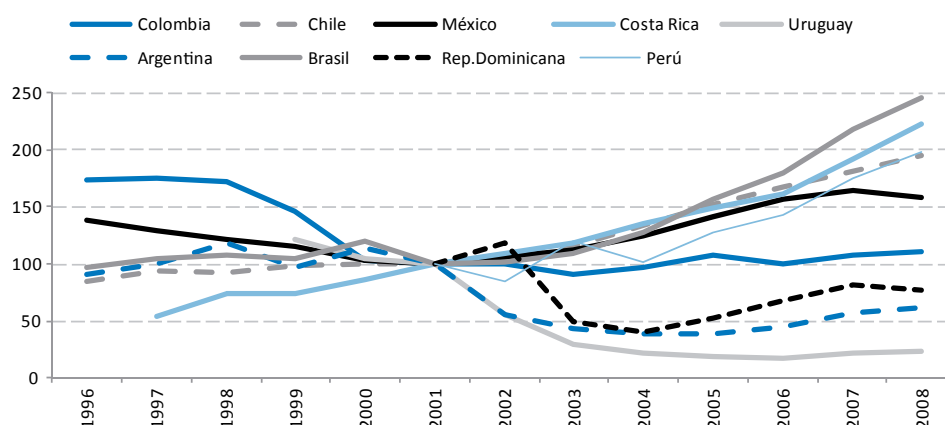
La profundidad financiera está estrechamente relacionada con la adecuación de capital de los sistemas bancarios. La gráfica 0.15 compara la proporción de préstamos privados como porcentaje del PIB (medida de la profundidad financiera) con el índice de solvencia (medida de la adecuación de capital). Los cuadrados azules representan a las principales economías latinoamericanas. Tal y como ya se apuntara anteriormente, con excepción de Chile, la región tiene una profundidad financiera baja (35% frente al 76% del resto del mundo), mientras que el índice de solvencia de la región (14.5%) se aproxima al del resto del mundo (14.8%).

Como se ha indicado con anterioridad, por lo general, ambas mediciones no son independientes, y unos índices de solvencia elevados se explican en parte por una débil profundidad financiera, algo particularmente cierto en el caso de los países en desarrollo y emergentes. Los índices de solvencia superiores al 20% se observan sólo en países con una profundidad financiera inferior al 40% del PIB. De igual modo, la mayoría de los países con un índice de solvencia superior al 15% tienen una profundidad financiera por debajo del 100% (con la excepción de Hong Kong, China, Luxemburgo, Singapur y Suiza).

El desafío consistirá en extender el préstamo al sector privado manteniendo al mismo tiempo las tasas de solvencia; algunos países ya están consiguiéndolo.

Para los países latinoamericanos, el índice se halla cerca o por debajo del promedio en lo que a profundidad del sistema financiero se refiere (representado por la función logarítmica de la gráfica), lo que implica que uno de los principales desafíos para la región consiste en incrementar el préstamo privado sin reducir la solvencia del sistema financiero. El crecimiento del préstamo tendrá que estar conectado con la capacidad del sector privado para pagar. Si se mide este aspecto mediante la proporción de préstamos a los hogares en relación con las rentas del trabajo a nivel nacional, puede deducirse la forma en que las pasadas crisis bancarias causaron estragos en toda la región (gráfica 0.16). En aquellos países afectados (Argentina, Colombia, República Dominicana y Uruguay), esa proporción sigue aún hoy por debajo del nivel anterior a la crisis en cuestión. Por otra parte, el análisis confirma que una firme supervisión y regulación financiera puede permitir que esta proporción se amplíe de forma sostenible. En Brasil, Chile, Costa Rica y México, el cociente préstamos/rentas ha crecido constantemente durante los últimos ocho años sin amenazar la calidad del préstamo o la solvencia del sistema bancario.

**Gráfica 0.16. Proporción de préstamos a los hogares en relación con las rentas del trabajo (base 100=2001, 1996-2008)**



Fuente: Bancos centrales nacionales y organismos de supervisión, y CEPAL (2010).  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339732>

## CONCLUSIÓN

La crisis mundial de 2009 afectó seriamente a las economías latinoamericanas. La mayor integración de éstas en los mercados internacionales, tanto comerciales como financieros, ha tenido la consecuencia negativa de propagar la crisis en la región. Pero, aunque es innegable que han sufrido, el resultado de las economías de la región ha sido sorprendentemente fuerte, en particular, si se compara con crisis anteriores; y esta vez, sus perspectivas a mediano plazo han salido prácticamente indemnes. La sostenida demanda china por las exportaciones de productos básicos de la región y la oportuna actuación monetaria de la comunidad internacional, incluidas las inyecciones de liquidez del FMI, constituyen dos factores externos que, indudablemente, explican en parte ese resultado. Sin embargo, ciertos factores internos positivos han desempeñado asimismo una función decisiva, entre los que cabe destacar una mayor resistencia de la política macroeconómica, unos balances agregados estabilizados y, al menos en algunos países, la capacidad de recurrir a políticas fiscales contracíclicas; también la mayor solidez de las instituciones financieras puede considerarse como un factor, fruto de las reformas del sector financiero emprendidas en la mayoría de los países en la última década.

Con todo, subsisten importantes retos para el futuro. La estabilidad macroeconómica sostenida debe institucionalizarse. Las políticas aplicadas hasta ahora, siguiendo el principio de que las épocas de bonanza vienen seguidas inexorablemente de malos tiempos, se han visto recompensadas manifiestamente con una rápida recuperación y sólidos resultados. Pero una vez las economías empiezan a crecer, esta experiencia puede empezar a diluirse. Ahora, es preciso garantizar la sostenibilidad de los balances externo y fiscal frente a presiones políticas que busquen ganancias a corto plazo.

Precisamente a corto plazo, los riesgos por el tipo de interés y cambiario siguen constituyendo serios obstáculos para el desarrollo financiero nacional; convendrá, pues, tratar esos riesgos mediante intervenciones públicas, como la regulación o la educación financiera. Pero para cesar de actuar por debajo de su potencial y desempeñar el papel que debería en el desarrollo, el sector financiero ante todo ha de profundizar sus mercados al tiempo que mantiene prácticas de préstamo sólidas.



## NOTAS

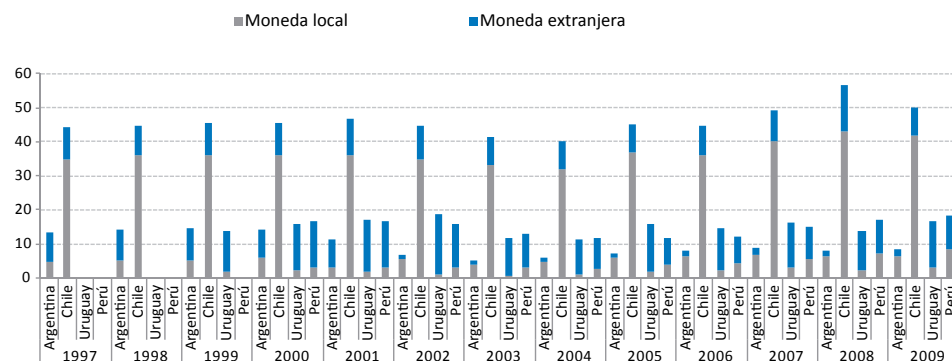
1. FMI (2010a).
2. FMI (2010a).
3. FMI (2010a).
4. El informe *Going for Growth 2010* de la OCDE señala que el crecimiento potencial de los países de la OCDE es susceptible de padecer una reducción de 0.5 puntos porcentuales por razones no relacionadas con la crisis, en particular por el incremento más lento del empleo potencial debido al envejecimiento de la población de esos países (OCDE, 2010).
5. Los diferenciales EMBI expresan la prima del tipo de interés de los bonos públicos de un país con respecto al interés de los bonos del tesoro de EE.UU.
6. Las obligaciones nacionales o internas incluyen la inversión extranjera directa en el país, pasivos en cartera, crédito en la cuenta de capital y "otras obligaciones" según la clasificación de IFS. Esta medición es sólo parte de la medición más tradicional de entradas netas de capital, ya que no engloba la compra (o venta) de activos extranjeros por parte de agentes nacionales. Aunque estas últimas adquisiciones son cada vez más importantes, forman parte de la respuesta más que del choque externo sufrido por cada país.
7. En concreto, este índice se ha computado aquí como la suma de los índices de resistencia fiscal y de resistencia monetaria, definidos en la pasada edición de *Perspectivas*.
8. La semielasticidad traduce el incremento en la relación impuestos/PIB de cuatro fuentes diferentes de ingresos fiscales cuando aumenta un punto porcentual la brecha del producto.
9. El balance estructural se define como la balanza fiscal tras su ajuste para excluir los efectos cíclicos de los estabilizadores automáticos. En Argentina, Chile, México y Perú, los efectos cíclicos de los ingresos tributarios provienen de las exportaciones de productos básicos. Estos balances se dan como proporción del PIB potencial.
10. Véase Borensztein *et al.* (2008) para un análisis del desarrollo de los mercados de bonos de la región.
11. Puede citarse cualquiera de las crisis de los años 1980 o, más recientemente, y por orden alfabético, las de Argentina en 2001, Bolivia en 1999, Colombia en 1999, República Dominicana en 2003, Ecuador en 1998, Perú en 1999, o Uruguay en 2002. Además, las crisis externas, tales como la asiática en 1997 y la rusa en 1998, han provocado inestabilidad en los sistemas financieros latinoamericanos. Todas esas crisis se caracterizan por afectar larga, profunda y costosamente al sector público (Reinhart y Rogoff, 2010).
12. La pasada edición de *Perspectivas* (OCDE, 2009a) examinó este particular de forma detallada.
13. Véase Amato y Furfine (2003).
14. Glen de Tobón (2008).
15. La proporción media de préstamos incobrables en relación con el número total de préstamos en 2009 para los países emergentes de Asia y los de Europa Central y Oriental rozaba el 4.7% y el 11.2% respectivamente (FMI, 2010b).
16. El promedio latinoamericano de provisiones bancarias para préstamos incobrables era del 165% en 2009, muy por encima del promedio asiático (108%) y de la media de Europa Central y Oriental (75%) para ese mismo año (FMI, 2010b).

17. Para un análisis de los principales riesgos que pesan sobre los balances de empresas y hogares, véase los informes de estabilidad financiera locales (Banco Central do Brasil, 2010; Banco Central de Reserva del Perú, 2010; Banco Central del Uruguay, 2009; Banco Central de la República de Argentina, 2010; Banco de la República de Colombia, 2010).
18. Para medir la liquidez de un banco, se emplean diversos indicadores. Véase Banco Central do Brasil (2010), Banco Central de Argentina (2010) o Banco de la República de Colombia (2010) para la descripción de dichos indicadores.
19. Por ejemplo, los requerimientos de capital en Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela son superiores al 8% establecido por el Banco de Pagos Internacionales.
20. Sin embargo, la mayor parte de este buen resultado en términos de índices de capital se explica más por el descenso del número total de activos que por el incremento del capital (véase Izquierdo y Talvi, 2010, para un análisis de la reducción del crecimiento del crédito en la región en 2009). Véase FMI (2010b) para los datos sobre los índices de capital regulatorio en los países emergentes.
21. Por citar un ejemplo, en Uruguay, los préstamos cuestan un 16.1% en moneda local y tan sólo un 6.1% en determinadas monedas extranjeras (véase Banco Central del Uruguay, 2009).
22. Véase la gráfica 0.A1 del anexo estadístico para tener una visión de los préstamos comerciales, al consumo e hipotecarios otorgados en moneda extranjera y nacional en una selección de países latinoamericanos expuestos al riesgo cambiario.
23. La gráfica 0.A2 del anexo estadístico muestra la proporción de préstamos en el PIB, desglosados por préstamos al consumo, hipotecarios y comerciales. Los cocientes préstamos/PIB están por debajo del 50% en todas las economías latinoamericanas, excepto en Chile. Como promedio, el crédito nacional al sector privado ronda el 35% del PIB, frente a los niveles registrados en países de ingreso alto (155%), en países del Este Asiático y del Pacífico (100%) e incluso en el conjunto de países de ingreso mediano (63%) (datos con base en Beck *et al.*, 2000, actualizados en 2008). Véase asimismo Honohan (2006) y FELABAN (2007).

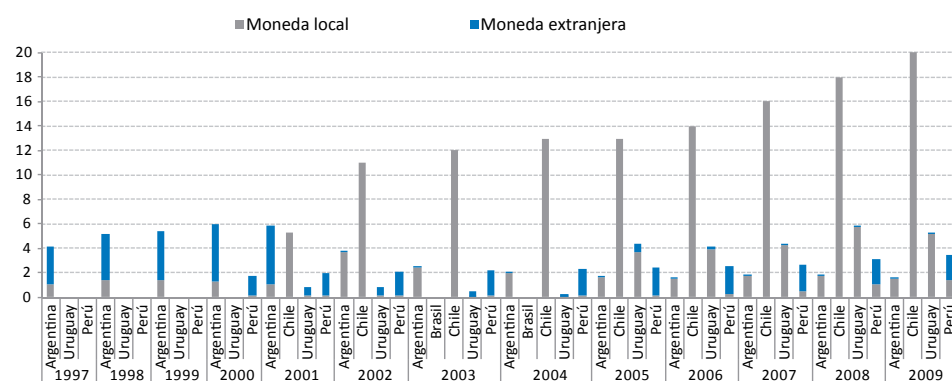
## ANEXO ESTADÍSTICO

**Gráfica 0.A1. Moneda de denominación de los activos del sistema financiero**  
(porcentajes, 1997-2009)

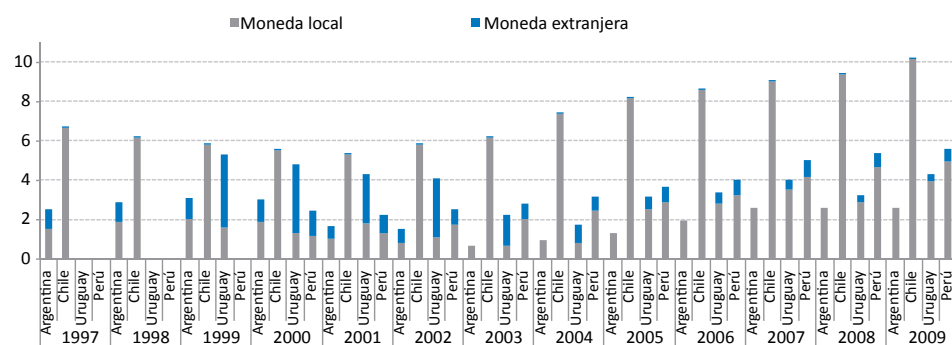
Panel A: Préstamos comerciales como proporción del PIB



Panel B: Préstamos hipotecarios como proporción del PIB



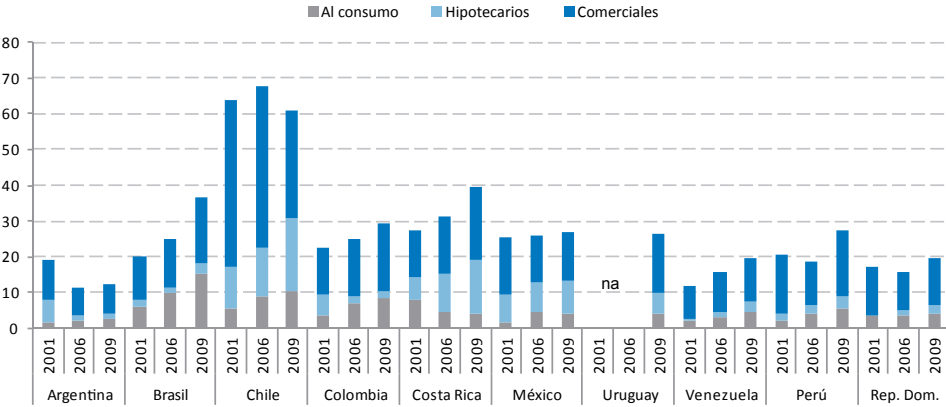
Panel C: Préstamos al consumo como proporción del PIB



Fuente: Bancos centrales nacionales y organismos de supervisión.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340796>

**Gráfica 0.A2. Profundidad financiera en una selección de países latinoamericanos**  
(porcentajes, número total de préstamos como porcentaje del PIB)



Fuente: Bancos centrales nacionales y organismos de supervisión.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340815>

## REFERENCIAS

- AGHION, P. y P. HOWITT (1998), *Endogeneous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge MA.
- AMATO, J.D. y C. FURFINE (2003), "Are Credit Ratings Procyclical?", documento de trabajo, *Working Paper* 129, febrero, Banco de Pagos Internacionales, Basilea.
- BANCO CENTRAL DE CHILE (2010), *Informe de Estabilidad Financiera*, primer semestre.
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA (2010), *Boletín de Estabilidad Financiera*, primer semestre, Buenos Aires.
- 54** BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (2010), *Reporte de Estabilidad Financiera*, mayo, Lima.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (2009), *Reporte de Estabilidad Financiera*, cuarto trimestre, Montevideo.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2010), *Relatório de Estabilidade Financeira*, abril, Brasília.
- BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2010), *Reporte de Estabilidad Financiera*, marzo, Bogotá.
- BANCO MUNDIAL (2010), *Global Economic Prospects 2010*, Banco Mundial, Washington, DC.
- BPI (2006), *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, Banco de Pagos Internacionales, Basilea.
- BECK, T., A. DEMIRGÜÇ-KUNT y R. LEVINE (2000), "A New Database on Financial Development and Structure", *World Bank Economic Review* 14, pp. 597-605., actualizado en noviembre de 2008, Banco Mundial, Washington, DC.
- BORENSZTEIN, E., K. COWAN, B. EICHENGREEN y U. PANIZZA (2008), *Bond Markets in Latin America*, MIT Press, Cambridge, MA.
- CEPAL (2010), *CEPALSTAT*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- DAUDE, C., A. MELGUIZO y A. NEUT (2010), "Fiscal policy in Latin America: Counter-cyclical and Sustainable at Last?", documento de trabajo, *OECD Development Centre Working Paper* 291, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- FELABAN (2007), *Promoting Access to Financial Services: What Does Data about Bankarisation in Latin America Tell Us? A Study Based on the FELABAN Survey on Bankarisation*, Federación Latinoamericana de Bancos, Bogotá.
- FMI (2010a), *Perspectivas de la Economía Mundial*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- FMI (2010b), *Global Financial Stability Report: Meeting New Challenges to Stability and Building a Safer System*, abril, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- GIROUARD, N. y C. ANDRÉ (2005), "Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries", documento de trabajo, *OECD Economic Department Working Paper* 434, OCDE, París.
- GLEN DE TOBÓN, M. (2008), *Cap "Sombra" Previsiones Anticíclicas*, FELABAN, Bogotá.
- GROSSMAN, G. y E. HELPMAN (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge MA.
- HONOHAN, P. (2006), "Household Financial Assets in the Process of Development", documento de trabajo, *Policy Research Working Paper* 3965, Banco Mundial, Washington, DC.
- IZQUIERDO, A. y E. TALVI (2010), *The Aftermath of the Crisis: Policy Lessons and Challenges Ahead for Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, NY.
- MELLO, L. DE Y D. MOCCERO (2006), "Brazil Fiscal Stance During 1995-2005: The effect of indebtedness on fiscal policy over the business cycle", documento de trabajo, *OECD Economic Department Working Papers* 485, OCDE, París.

OCDE (2009a), *Perspectivas Económicas de América Latina 2010*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

OCDE (2009b), *Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth*, OCDE, París.

OCDE (2010), *Going for Growth*, OCDE, París.

PAUNOV, C. (2010), *The Global Crisis and Firms' Investments in Innovation*, documento de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

REINHART, C. y K. ROGOFF (2010), "From Financial Crash to Debt Crisis", documento de trabajo, *NBER Working Paper* 15795, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.



# SEGUNDA PARTE

## **En qué medida es clase media América Latina**

### **CAPÍTULO UNO**

**Estratos medios y desarrollo latinoamericano**

### **CAPÍTULO DOS**

**Protección social e informalidad laboral en los estratos medios**

### **CAPÍTULO TRES**

**Educación, movilidad social y estratos medios**

### **CAPÍTULO CUATRO**

**Estratos medios, política fiscal y contrato social**





## **Estratos medios y desarrollo latinoamericano**

### **RESUMEN**

Los *estratos medios* se definen como el grupo compuesto por los hogares con ingresos comprendidos entre el 50% y el 150% de la mediana nacional de los ingresos. La magnitud relativa de los estratos medios latinoamericanos va del 56% de la población (Uruguay) a menos del 40% (Bolivia, Colombia). Los datos de las encuestas de hogares desvelan que la mayor parte de los hogares de los estratos medios están encabezados por una pareja de adultos, aunque la proporción es incluso más elevada entre los acomodados. Por otra parte, los integrantes de los estratos medios con empleo tienen menos probabilidades que los acomodados de trabajar en el sector público — ser profesores o funcionarios de la administración pública, por ejemplo —. Y los estratos medios tampoco son la cuna de la iniciativa empresarial: el grupo de población más acomodado es el que cuenta con mayor porcentaje de emprendedores. Se han calculado índices de potencial de movilidad para medir lo “cerca” que se encuentran, en promedio, los hogares desfavorecidos del umbral de los estratos medios e, inversamente, cuán cerca están estos últimos de venir a engrosar el número de los desfavorecidos.

¿Qué aportan los segmentos medios, esto es, ni los más ricos ni los más pobres de la sociedad, al desarrollo económico? Numerosos economistas han comenzado a examinar recientemente la importancia de la “clase media” del mundo en desarrollo;<sup>1</sup> algunos se han centrado particularmente en la magnitud del mercado de clase media y su papel potencial como motor de crecimiento, en concreto en los países en desarrollo más grandes, tales como China o la India.<sup>2</sup> Con anterioridad, el dilatado análisis econométrico de numerosos países realizado por el economista de la Universidad de Nueva York William Easterly había demostrado que la existencia de una clase media nutrida y relativamente próspera tenía una significativa correlación con el crecimiento a largo plazo.<sup>3</sup> En todo caso, es innegable que el aumento de un segmento de la población con un nivel de vida superior al de sus compatriotas más pobres constituye un éxito en la lucha por la reducción de la pobreza y ofrece nuevos mercados y oportunidades para los emprendedores.

La presente edición de *Perspectivas Económicas de América Latina* se centrará, pues, en la fortuna de quienes se encuentran en la parte central de la distribución de la renta de las economías latinoamericanas. Si esos estratos medios cuentan con empleo estable e ingresos relativamente robustos, entonces, presumiblemente, constituirán una sólida base de progreso económico. Además, podría ser que respaldasen plataformas políticas moderadas pero progresistas en las democracias latinoamericanas –el papel político a menudo atribuido a las clases medias tanto por historiadores como por sociólogos–. De hecho, ya en 1958, el politólogo John Johnson enunció la influyente tesis de que en numerosos países latinoamericanos habían surgido estratos medios que defendían un desarrollo impulsado por el Estado, la educación pública, programas de bienestar social y la propia democracia.<sup>4</sup> Por el contrario, si quienes se hallan en el medio de la escala tienen ingresos precarios y empleos inestables, no podrá contarse con su consumo para alentar el desarrollo nacional, no podrá considerarse su crecimiento como signo de progreso social, y sus tendencias políticas podrían virar hacia opciones populistas no necesariamente garantes de una correcta gestión económica.

La edición de este año de *Perspectivas* retratará a los estratos medios y mostrará la forma en que las políticas públicas pueden responder a las particulares características y necesidades de este grupo.

Esta edición de *Perspectivas* analizará las características económicas de los estratos medios latinoamericanos, tales como sus categorías de ingresos o el tipo de empleos que ocupan, así como también sus actitudes y valores en relación con la desigualdad, la política económica y, de forma más general, el sistema democrático. Los resultados mostrarán que, en América Latina, estos estratos son a menudo económicamente vulnerables y están sometidos al riesgo de descender en la escala económica. La precaria posición de los estratos medios latinoamericanos tiene mucho que ver con los elevados niveles de desigualdad económica, así como con una estructura de instituciones e incentivos económicos que, con demasiada frecuencia, ha recompensado la captación de rentas en vez de la iniciativa empresarial del sector formal, por ejemplo. En consecuencia, se abordarán cuidadosamente las políticas públicas que podrían proteger los medios de subsistencia de los hogares de los estratos medios y las medidas posibles, por ejemplo en materia de protección social y educación pública, que promueven la movilidad ascendente de forma general.

## IDENTIFICACIÓN DE LOS ESTRATOS MEDIOS

A fin de evaluar las características económicas de los estratos medios de los países latinoamericanos y caribeños y poder compararlos en el tiempo y entre países, es necesario contar con una definición precisa. En síntesis, se ha pretendido hallar una medición con las tres propiedades siguientes. En primer lugar, deberá

basarse en información fácilmente disponible para la mayoría de los países de la región. En segundo lugar, deberá tratarse de una medida que permita comparar países en diferentes estadios de desarrollo económico, dado que los países de la región conforman un abanico lo suficientemente amplio de dichos estadios; además, sería útil cotejar los países latinoamericanos con los de la OCDE, donde el nivel de desarrollo es superior en promedio. Por último, la medición de la magnitud de la clase media deberá vincularse de forma coherente con la desigualdad en la economía, partiendo de la base de que un estrato medio abundante simbolizará un menor grado de desigualdad.

La variable principal para identificar a los estratos medios está constituida por el ingreso per cápita de los hogares, extraída de las encuestas de hogares llevadas a cabo en numerosos países latinoamericanos. El ingreso per cápita se calcula a partir de los ingresos totales de cada hogar ajustados por el número de miembros de cada uno.<sup>5</sup> El resultado se convierte en dólares estadounidenses (USD) y se ajusta nuevamente para limar las diferencias en los precios internacionales –paridad de poder adquisitivo–, con el fin de facilitar las comparaciones entre países. Por otra parte, los conjuntos de datos de las encuestas de hogares contienen información sobre ciertas características de los hogares de los estratos medios que resultará muy útil a la hora de elaborar un retrato estadístico de este grupo más adelante en el capítulo.

La norma para determinar la categoría de ingresos de los estratos medios puede ser relativa o absoluta. Numerosos estudios recientes han definido las categorías de ingresos de los estratos medios en términos absolutos: por ejemplo, Martin Ravallion, del Banco Mundial, incluye en los estratos medios a los hogares con ingresos diarios per cápita comprendidas entre 2 USD y 13 USD (en dólares de 2005, a paridad de poder adquisitivo); por su parte, un destacado estudio de Abhijit Banerjee y Esther Duflo del Massachusetts Institute of Technology (MIT) define el límite de los estratos medios entre 2 USD y 10 USD diarios (aproximadamente entre 800 USD y 3 600 USD anuales).<sup>6</sup> El límite inferior de ambos estudios –2 USD al día– es la línea de pobreza internacional estándar. Las definiciones absolutas de este tipo son transparentes y fáciles de entender, pero dificultan la comparación de la magnitud de los estratos medios entre países con diferentes niveles de desarrollo económico. Según las definiciones de Ravallion o de Banerjee-Duflo, China y la India contarán con unos estratos medios dignos de consideración; las economías de ingreso medio-alto, como muchas de las latinoamericanas, tendrán unos estratos medios relativamente más pequeños; y, en los países de la OCDE, prácticamente todos los hogares se hallarán en la categoría de ingresos superior a la de este grupo.

Por ello, la definición de los estratos medios de la presente publicación se basará en la mediana de los ingresos per cápita, que variará de un país a otro. Por definición, habrá exactamente el mismo número de hogares por debajo que por encima de esa mediana. Por lo tanto, el ingreso mediano de los hogares no estará sometida a las mismas distorsiones que la media, que puede ser empujada al alza por un pequeño número de hogares con ingresos muy elevados. Según esta medición, los estratos medios se definirán en consecuencia como el grupo que se encuentre a una distancia específica de la mediana.<sup>7</sup> Obviamente, usar una definición relativa como ésta implicará que, por ejemplo, un hondureño con un ingreso cercano a la mediana hondureña formará parte de los estratos medios de su país, pero es probable que ese mismo nivel de ingresos sea demasiado bajo para poder pertenecer a los estratos medios italianos.

Se considerará que los estratos medios están formados por aquellos hogares con ingresos per cápita comprendidas entre el 50% y el 150% del ingreso mediano. En los estudios empíricos sobre la pobreza y la distribución de la renta, los investigadores utilizan con frecuencia la delimitación del 50% como línea

Las definiciones de los estratos medios basadas en los ingresos pueden ser relativas o absolutas. Las primeras permiten comparar sociedades en diferentes estadios de desarrollo.

de pobreza o de ingresos bajos comparable a escala internacional. Y así, un relevante estudio de la OCDE sobre la desigualdad de los ingresos ha seguido esta práctica, y las estadísticas de la OCDE suelen establecer sistemáticamente la línea de pobreza para los países de la OCDE en el 50% del ingreso mediano.<sup>8</sup> Lo anterior es razonable dado que se supone que los estratos medios no engloban a los hogares que se hallan en los peldaños más bajos de la escala de distribución de la renta. Y, en consecuencia, habida cuenta de que los estratos medios no incluyen tampoco a los relativamente acomodados, resulta sencillo establecer un límite superior simétrico, situado en el 150% de la mediana de los ingresos.

Las mediciones  
relativas  
proporcionan un  
vínculo directo con  
la desigualdad,  
una cuestión  
de importancia  
para la región.

Por último, una definición de los estratos medios basada en el ingreso mediano variará con la desigualdad de ingresos de una forma que no se registra en el caso de otras definiciones relativas. El estudio de Easterly evocado al principio de este capítulo, por ejemplo, define a los estratos medios como los compuestos por aquellas personas que se encuentran en el segundo, tercer y cuarto quintil de ingresos; según esta definición, los estratos medios comprenderán invariablemente al 60% de la población. En contraste, nuestra definición posee la atractiva propiedad no sólo de plasmar la variación de la magnitud de los estratos medios de un país a otro, sino también, más particularmente, la variación de la desigualdad de ingresos.

Recopilando las anteriores consideraciones, puede formularse la siguiente definición relativa de los estratos medios:

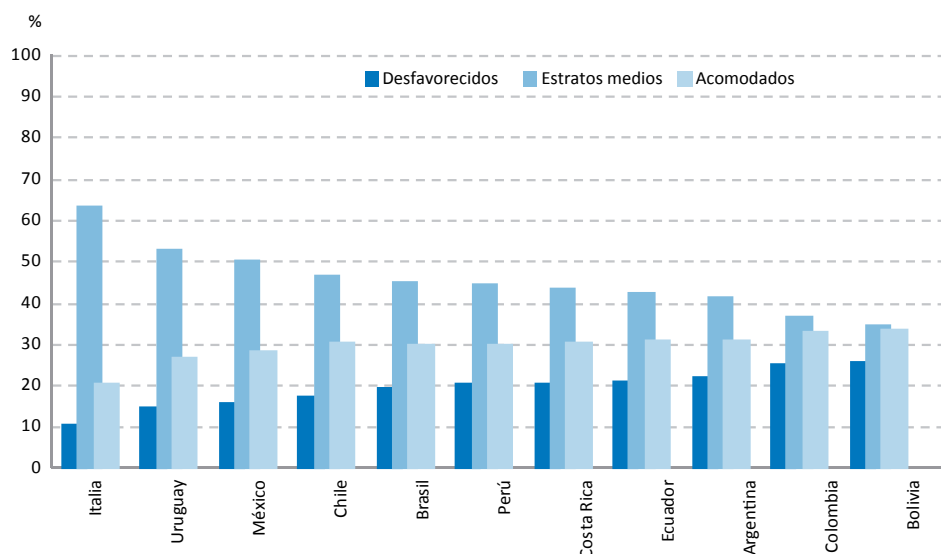
*Los estratos medios están compuestos por los hogares con rentas comprendidas entre el 50% y el 150% del ingreso mediano de los hogares. Los hogares cuyos ingresos per cápita sean inferiores al umbral del 50% se identificarán como "desfavorecidos"; aquellos con ingresos superiores al techo del 150% se considerarán "acomodados".*

Ésta será la definición empleada en la presente edición de *Perspectivas*.<sup>9</sup> En aras de la brevedad, se la designará como "definición 50-150".

La gráfica 1.1 ilustra las magnitudes relativas de los estratos medios, desfavorecidos y acomodados. Las cifras se basan en datos de las encuestas nacionales de hogares, con 2006 como año base, y utilizan los ingresos totales de los hogares ajustados por tamaño de hogar. Los países examinados (año de la encuesta entre paréntesis) son: Argentina (2006), Bolivia (2005), Brasil (2006), Chile (2006), Colombia (2008), Costa Rica (2006), Ecuador (2006), México (2006), Perú (2006) y Uruguay (2005). Estos diez países representan más del 80% de la población de América Latina y del Caribe.<sup>10</sup> Italia se ha incluido a efectos comparativos. El abanico va de Uruguay, donde la magnitud de los estratos medios está sólo 10 puntos porcentuales por debajo de Italia a Bolivia y Colombia, que cuentan con unos estratos medios que representan aproximadamente un tercio de su población, pasando por México y Chile, donde este grupo representa más o menos el 50% de la población.

### Gráfica 1.1. Magnitud de los estratos medios en América Latina e Italia

(porcentaje de la población total, 2006)



*Nota:* Los datos de Bolivia y Uruguay son de 2005, y los de Colombia de 2008.

*Fuente:* Castellani y Parent (2010), con base en las encuestas nacionales de hogares de 2006, excepto lo referido en las notas.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339751>

## RETRATO ESTADÍSTICO DE LOS ESTRATOS MEDIOS LATINOAMERICANOS

Las encuestas nacionales de hogares en América Latina permiten considerar más de cerca las características económicas y demográficas de los hogares de los estratos medios en el contexto de nuestra definición basada en los ingresos, y realizar un análisis por edad, estructura del hogar, actividad económica o tipo de trabajo.

### Edad

La experiencia empírica transversal utilizada compara diferentes hogares en un momento determinado, en lugar de comparar la variación de la fortuna de un solo hogar en el tiempo. Por esta razón, si, por ejemplo, la proporción de hogares viejos de estrato medio es menor que la de hogares jóvenes, no cabrá inferir que los hogares jóvenes de hoy corren el riesgo de caer en la pobreza a medida que envejecen. La diferencia deberá conducir más bien a concluir que los hogares hoy viejos tuvieron seguramente menos oportunidades económicas en su momento y, por tanto, han acumulado menos riqueza y educación durante su vida. Teniendo en cuenta lo anterior, de la relación entre la edad del hogar y la condición de estrato medio, se desprenden dos modelos, como evidencia el cuadro 1.1.

En la mayoría de los países, los hogares de mayor edad tienen más probabilidades de pertenecer a los estratos medios que los de menor edad, un modelo que coincide con un ciclo de vida de acumulación de riqueza y de cobertura social.

En primer lugar, mientras que en México y Costa Rica el porcentaje de los hogares de los estratos medios desciende en el caso de los hogares con un jefe de hogar de cierta edad, en el resto de los países, los hogares de mayor edad tienen, de hecho, más probabilidades de pertenecer a los estratos medios que los de menor edad. Este último modelo coincide con un ciclo de vida de acumulación de riqueza por parte de los hogares y una cobertura social razonablemente correcta.

### Cuadro 1.1. Cómo cambia la probabilidad de pertenecer a los estratos medios según la edad

(porcentaje de los jefes de hogar que pertenecen a los estratos medios por cohorte de edad, 2006)

|                        | Porcentaje de la cohorte de edad que pertenece a los estratos medios (%) |        |       |            |        |         |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------|-------|------------|--------|---------|
| Edad del jefe de hogar | Argentina                                                                | Brasil | Chile | Costa Rica | México | Uruguay |
| Menor de 30            | 43.7                                                                     | 47.8   | 47.6  | 52.0       | 55.2   | 54.1    |
| 31-40                  | 40.0                                                                     | 46.2   | 46.4  | 49.5       | 54.5   | 50.7    |
| 41-50                  | 40.1                                                                     | 44.4   | 48.2  | 46.8       | 52.0   | 50.6    |
| 51-65                  | 40.7                                                                     | 44.9   | 48.2  | 41.6       | 52.4   | 53.1    |
| Mayor de 65            | 54.5                                                                     | 58.2   | 55.1  | 38.5       | 50.0   | 63.5    |

*Nota:* Los datos de Uruguay son de 2005. Un hogar se considera como estrato medio cuando sus rentas se encuentran comprendidas entre el 50% y 150 % de la mediana de los ingresos.

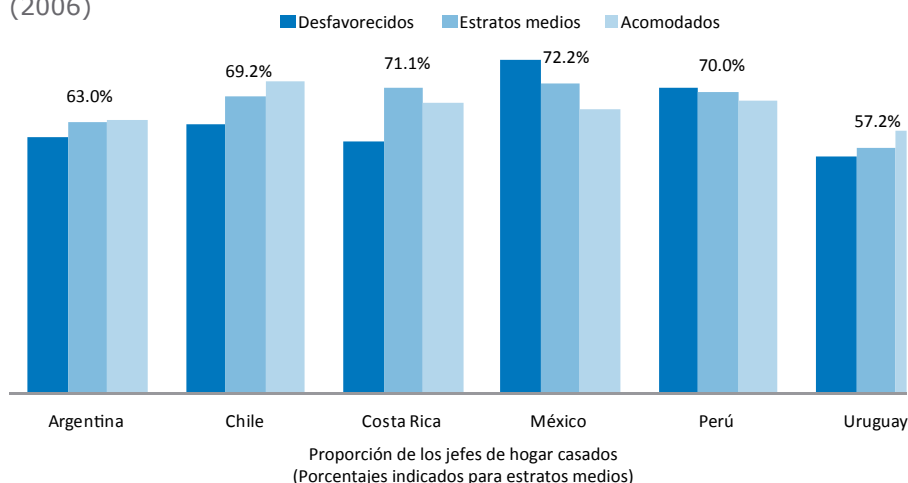
*Fuente:* Castellani y Parent (2010), con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340834>

## Condición marital

La mayoría de los hogares de los estratos medios está encabezada por una pareja de adultos, casados o en cohabitación.

Tener pareja parece importante, al menos para garantizar unos ingresos de estrato medio (gráfica 1.2). Del 57% (Uruguay) al 72% (México) de los hogares de los estratos medios está encabezado por una pareja de adultos, casados o en unión libre. En todos los países, excepto Perú y México, la proporción de jefes de hogar casados crece con el nivel de ingresos: es más probable que los jefes de hogar de los estratos medios estén casados que los de hogares desfavorecidos, y los acomodados tienen más probabilidades de estar casados que cualquiera de los dos grupos anteriores (en Costa Rica, es más probable que los jefes de hogar de los estratos medios estén casados que los de cualquier otra categoría de ingresos). Con todo, las diferencias entre categorías de ingresos, aunque estadísticamente significativas, son pequeñas. Por otra parte, no es de sorprender que pocos hogares con un único jefe de hogar al frente (separado, viudo o soltero, y que viva solo) logren alcanzar un nivel de ingresos propio de los estratos medios. El cambio de la estructura del hogar puede, por sí solo, influir en las tendencias en materia de desigualdad; en este sentido, un estudio de la OCDE aduce que los cambios en la composición de los hogares han dado lugar a un incremento de la desigualdad económica en varios países de la OCDE.<sup>11</sup>

**Gráfica 1.2. Condición marital de los hogares de los estratos medios (2006)**

Nota: Los datos de Uruguay son de 2005.

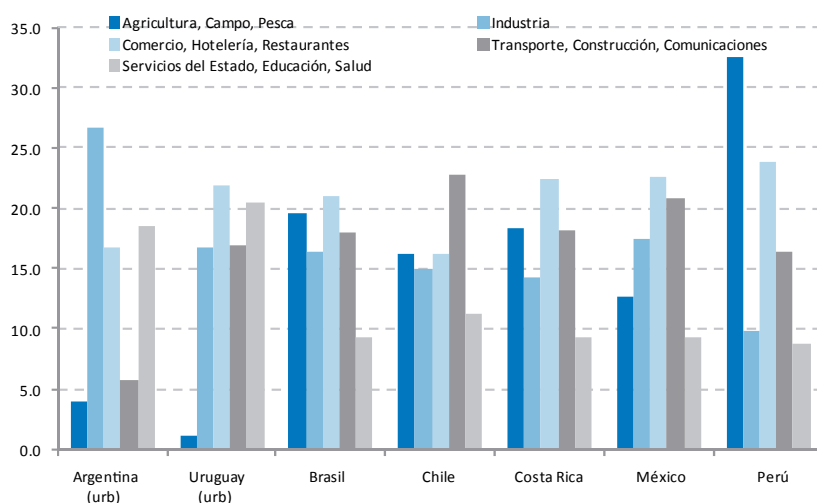
Fuente: Castellani y Parent (2010), con base en las encuestas nacionales de hogares de 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339770>

## Empleo e informalidad

65

Los integrantes de los estratos medios con empleo no trabajan mayoritariamente para el Estado, contrariamente a la visión estereotipada que se tiene de ellos. La proporción de trabajadores de los estratos medios empleados en servicios del Estado va tan sólo del 9% en el Perú al 21% en Uruguay, como se recoge en la gráfica 1.3,<sup>12</sup> mientras que los acomodados son quienes, en realidad, cuentan con el mayor porcentaje de los jefes de hogar empleados en servicios del Estado, educación y salud.<sup>13</sup>

**Gráfica 1.3. Principales sectores de actividad económica de los estratos medios con empleo (porcentaje de los jefes de hogar empleados en un sector dado)**

Notas: 1) Las cifras corresponden a los estratos medios; para desfavorecidos y acomodados.

2) Las columnas puede que no sumen 100 por ciento debido a que algunos sectores económicos no están reflejados aquí, véase el cuadro 1.A1 del anexo estadístico.

3) La cobertura de las encuestas para Argentina y Uruguay es urbana.

Fuente: Castellani y Parent (2010), con base en las encuestas nacionales de hogares de 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339789>



El estereotipo que considera a los integrantes de los estratos medios como empleados del sector público es erróneo: no hay un sector de empleo dominante para ellos, y muchos son trabajadores informales.

Aunque los estratos medios no trabajan predominantemente en un sector concreto en todos los países, el sector transporte, construcción y comunicaciones es relativamente más importante como fuente de empleo de los hogares de los estratos medios que de los desfavorecidos o los acomodados en todos los países salvo el Perú y Uruguay (véase cuadro 1.A1 del anexo estadístico).

Además de proporcionar información sobre las principales categorías de empleo de los integrantes de los estratos medios, dicho cuadro resalta las diferencias en los patrones de actividad económica por categorías de ingresos. La agricultura pierde peso como fuente de empleo en la mayoría de los países a medida que aumenta el nivel de ingresos, y así, por ejemplo, el 45% de los hogares desfavorecidos mexicanos está empleado en este sector, frente a sólo el 5% de los acomodados de este país. Inversamente, el empleo en el sector comercio, hotelería y restauración va ganando terreno en la mayor parte de los países con el incremento de los ingresos.

La informalidad es una característica común a numerosos hogares de los estratos medios. El capítulo 2, que examina detalladamente la información al respecto en Bolivia, Brasil, Chile y México, muestra que una significativa proporción de los estratos medios latinoamericanos trabaja en el sector informal (véanse, en especial, las gráficas 2.3 a 2.6 de dicho capítulo). Los estratos medios constituyen el grupo de ingresos al que pertenece la mayor parte de los trabajadores informales en términos absolutos, a excepción de Bolivia, y en todos los países, excepto Chile, en los estratos medios y desfavorecidos hay más trabajadores informales que formales.

## Educación

El perfil educativo de los estratos medios — cierta educación secundaria — se acerca más al de los desfavorecidos que al de los acomodados.

En promedio, los estratos medios cuentan con 8.3 años de escolaridad, es decir, 3.7 años menos que los acomodados y 2.2 años más que los desfavorecidos (véase el cuadro 3.1). En todos los países, los estratos medios tienen un nivel educativo inferior al de los acomodados y superior al de los desfavorecidos. Y así, estos últimos suelen tener básicamente un nivel de educación primaria, y los estratos medios, cierta educación secundaria; por su parte, los acomodados muestran, en promedio, los niveles de educación más elevados en todos los países y todas las cohortes de edad. En la mayoría de los países, el nivel educativo de los estratos medios se acerca más al de los desfavorecidos que al de los acomodados. El capítulo 3 analizará la relación entre la educación y los estratos medios.

## Iniciativa empresarial

Numerosos defensores de los estratos medios han hecho hincapié en el valor de este grupo como cuna de la iniciativa empresarial. Por el contrario, los detractores de los estratos medios latinoamericanos han señalado que este grupo no es tan emprendedor como sus homólogos de otros países. Por consiguiente, la capacidad emprendedora de los estratos medios latinoamericanos resulta una cuestión de interés (véase a continuación el recuadro 1.1).

### Recuadro 1.1. La iniciativa empresarial y los estratos medios

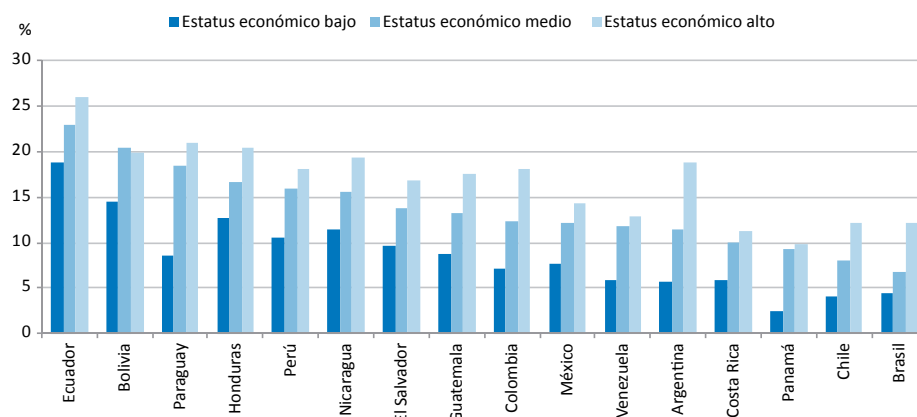
La iniciativa empresarial constituye un poderoso motor del crecimiento económico, que espolea la ventaja comparativa de un país al crear puestos de trabajo y acelerar la innovación.<sup>14</sup> Las personas con carácter emprendedor introducen productos y procesos innovadores en el mercado en situaciones en que las empresas ya implantadas están poco incentivadas para hacerlo. Cabe preguntarse, pues, si los estratos medios desempeñan un papel en el ámbito de la iniciativa empresarial.

Aun partiendo de la hipótesis de que el talento esté repartido uniformemente entre la población, existen razones para pensar en una respuesta positiva a la pregunta planteada. Por ejemplo, para crear una empresa, es necesario un cierto sustrato de fuentes materiales y humanas, lo que actúa en detrimento de la población más desfavorecida. Por otra parte, aunque los acomodados poseen efectivamente los recursos necesarios, tienen también muchos menos incentivos para correr riesgos, dado que se hallan ya en la cima de la distribución de la renta; claro que quizá tengan una situación acomodada precisamente *porque* son emprendedores. La causalidad puede actuar en cualquiera de los dos sentidos, y los datos de encuestas como los utilizados aquí no siempre pueden determinar qué factor condiciona al otro.

Con todo, la cuestión de partida puede someterse a una somera experiencia empírica recurriendo a las encuestas de Latinobarómetro. Estas encuestas, comparables entre países, ofrecen datos sobre las ocupaciones de los encuestados diferenciando entre cuatro tipos de trabajo no asalariado. Esto permite excluir de entrada a los agricultores, los trabajadores por cuenta propia y pequeños comerciantes –que serán principalmente “emprendedores por necesidad”–, y a las profesiones independientes o liberales, dado su carácter especial. Por desgracia, estas encuestas no contienen información sobre los ingresos, lo que permitiría identificar a los estratos medios recurriendo a la definición 50-150 utilizada en este capítulo; en su lugar, se recurrirá a la percepción del encuestador sobre el estatus económico del encuestado, basada en la calidad de la vivienda de éste y otras características. La gráfica 1.4 muestra, pues, los resultados de este estudio empírico, evidenciando la proporción media de dueños de negocios existente dentro de cada grupo socioeconómico en el periodo 1996-2008. De forma recurrente, en todos los países, el grupo de población más acomodado es el que cuenta con mayor porcentaje de emprendedores, y no los estratos medios.

### Gráfica 1.4. Proporción de los dueños de negocios por grupos socioeconómicos

(promedio de los años de encuestas 1996-2008)



*Nota:* Las estadísticas consignadas se basan en una pregunta sobre el estatus profesional, en la que los encuestados debían responder si eran trabajadores por cuenta propia o dueños de un negocio.

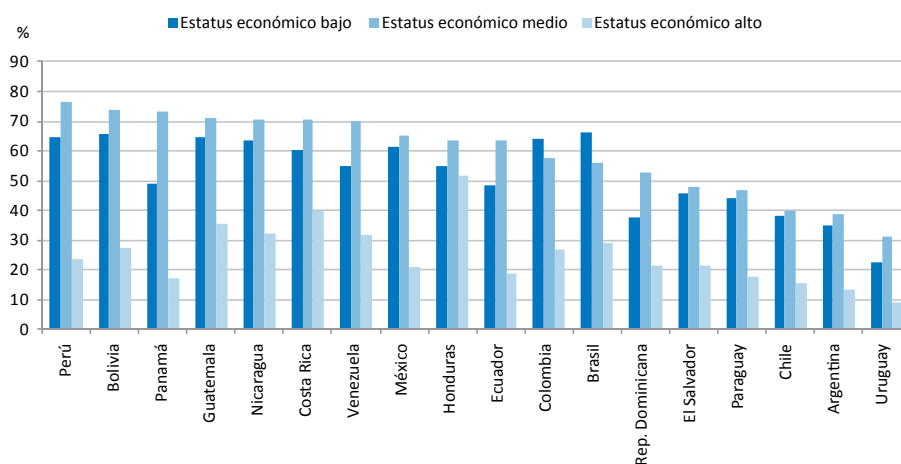
*Fuente:* Latinobarómetro 1996-2008.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339808>

## Actitudes ante la iniciativa empresarial

Las encuestas de Latinobarómetro también recogen información sobre las actitudes ante la iniciativa empresarial y las oportunidades. Resulta interesante observar que no existen diferencias sistemáticas en la actitud ante la iniciativa empresarial entre los diversos estratos sociales; todos, por ejemplo, comparten la opinión de que la iniciativa empresarial resulta importante para el desarrollo, de la misma forma que una aplastante mayoría de los encuestados de cada una de las categorías de ingresos cree que los acomodados tienen más oportunidades que el resto de los ciudadanos en su país.

### Gráfica 1.5. Percepción de las oportunidades de llegar a ser rico



*Nota:* Las estadísticas consignadas se basan en las respuestas a la pregunta "¿Cree Ud. que en su país una persona que nace pobre y trabaja duro puede llegar a ser rica, o cree Ud. que no es posible nacer pobre y llegar a ser rico?"

*Fuente:* Latinobarómetro, varios años.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339827>

Existe un aspecto en el que las opiniones difieren contrastadamente. La proporción de aquellos a los que la encuesta Latinobarómetro identifica como estratos medios que cree que existen oportunidades para que una persona que nace pobre llegue a ser rica trabajando duro es sustancialmente mayor que el porcentaje de los acomodados que cree lo mismo (gráfica 1.5), lo cual suscita varios interrogantes, a los que no podrá darse respuesta en su totalidad en la presente edición de *Perspectivas*. ¿Las sociedades latinoamericanas son meritocráticas, como parecen creer tantas personas de ingreso bajo y medio, o los encuestados son sencillamente exageradamente optimistas sobre las posibilidades reales de ascenso social? ¿Las deficiencias del mercado –escaso acceso al crédito o malas infraestructuras– están mermando las oportunidades de iniciativa de los emprendedores?

## Vivienda propia y acceso a los servicios financieros

El que alguien sea o no propietario de su alojamiento está estrechamente ligado al acceso a los servicios financieros, dado que el crédito es, por lo general, la forma de financiamiento tradicional de este tipo de adquisiciones.

El acceso financiero se relaciona a su vez con ciertos aspectos del funcionamiento del sistema macroeconómico. Normalmente, un mayor grado de acceso financiero corre parejo a unos ingresos per cápita más elevados. Sin embargo, sea cual sea el indicador de desarrollo financiero empleado –por ejemplo, la proporción de créditos o de depósitos en el PIB–, América Latina obtiene sistemáticamente

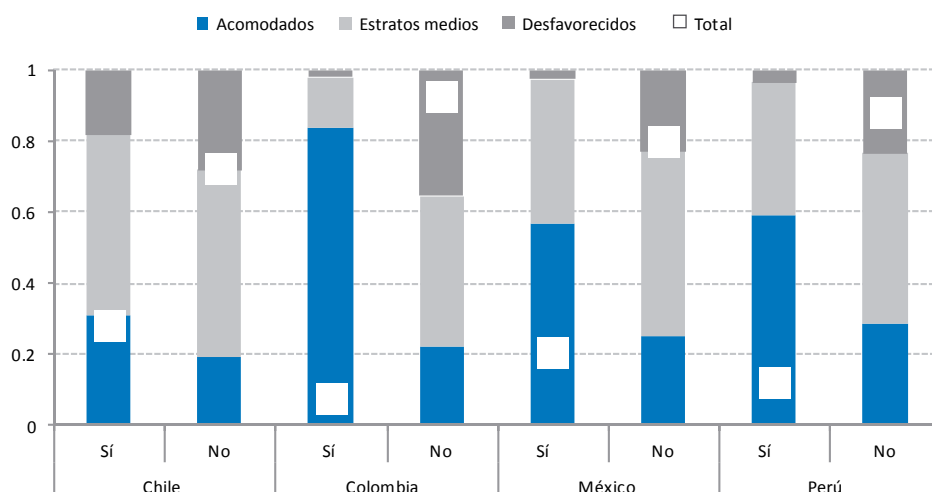
precarios resultados en comparación con los países de la OCDE e incluso con otros países en desarrollo. Son numerosos los factores que se han barajado para explicar este fenómeno: escasa confianza en el sector bancario, limitada capacidad de ahorro de los hogares, insuficiente penetración bancaria, inadecuada competencia, ineficacia general o elevados costes de intermediación. Es innegable, además, que existe un problema de educación financiera en gran parte de la población latinoamericana, que desconoce las ventajas (y los costos) de los servicios financieros. Por último, a nivel institucional, las deficiencias del marco normativo socavan también el acceso al sector bancario, en el que se registra poca competencia en la mayoría de los países.<sup>15</sup>

Al facilitar el acceso a la propiedad, el mercado hipotecario ofrece un verdadero servicio a los consumidores de los estratos medios. Además, este servicio debería constituir igualmente una atractiva oportunidad para los bancos de América Latina, dado que las hipotecas recaen sobre un bien no transable. Y sin embargo, este mercado no está respondiendo a las necesidades de la gran parte de los hogares del subcontinente. Los cuadrados blancos de la gráfica 1.6 muestran que, en Chile, México y Perú, cerca del 80% de los hogares en promedio no dispone de préstamos hipotecarios del sector financiero.

La falta de acceso a unos adecuados sistemas financieros parece frenar la adquisición de vivienda propia por parte de los estratos medios.

**Gráfica 1.6. Acceso al sector financiero por categorías de ingresos**  
(proporción de los hogares con préstamos para la adquisición o la mejora de bienes inmuebles)

69



*Nota:* La diferencia de preguntas en las encuestas nacionales de hogares implica que las respuestas no son estrictamente comparables entre los diversos países. Sin embargo, todas las preguntas tratan del acceso a los servicios financieros para actividades inmobiliarias.

*Fuente:* Con base en las encuestas nacionales de hogares.

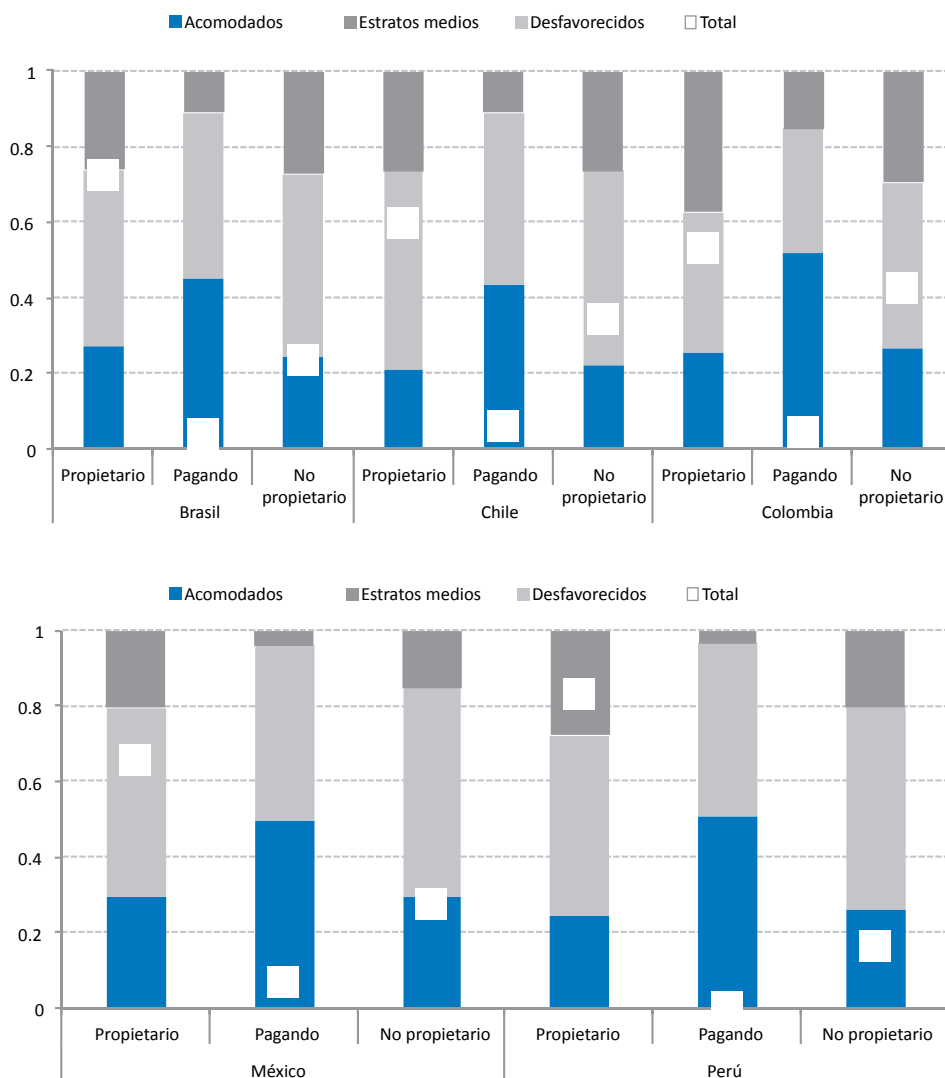
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339846>

En México y Perú, más de la mitad de los hogares acomodados utiliza el mercado hipotecario frente a menos del 5% en el caso de los hogares desfavorecidos. En Chile, por su parte, la diferencia es menor: el 20% de los hogares desfavorecidos y el 30% de los acomodados recurren al sector financiero para actividades hipotecarias. En el promedio de estos tres países, cerca del 80% de los hogares sin acceso a las hipotecas son de estratos desfavorecidos o medios.<sup>16</sup>

¿Qué extensión tiene, pues, la posesión de vivienda propia en América Latina? Sistemáticamente, más de la mitad de los hogares posee su propio alojamiento, desde un 53% en Colombia a más del 80% en Perú (gráfica 1.7). Menos del 10% de los hogares latinoamericanos está pagando un préstamo hipotecario

(indicado en esa gráfica mediante cuadrados blancos), pero, de ese 10%, cerca de la mitad está constituido por hogares acomodados.

**Gráfica 1.7. Posesión de bienes inmuebles en América Latina por categorías de ingresos**



Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339865>

## MOVILIDAD SOCIAL

Nuestra definición 50-150 de los estratos medios aporta valiosa información sobre la desigualdad en un país. La existencia de unos nutridos estratos medios, según esta medición, implica que una gran proporción de la población total se halla a una distancia razonable de la mediana de los ingresos; por el contrario, unos estratos medios reducidos significan que hay más hogares en los extremos de

la distribución de la renta, probablemente en el número de los desfavorecidos. Este apartado se centrará más detalladamente en la distribución de la renta en una selección de países latinoamericanos, inspirándose en parte en la necesidad de contar con mayor información sobre las perspectivas de movilidad social.

Si unos estratos medios abultados y económicamente pudientes contribuyen al bienestar social, entonces la movilidad social se convierte en un objetivo político de relevancia. La movilidad social se examina a menudo en términos de movilidad intergeneracional, esto es, comparando el estatus socioeconómico de padres e hijos.<sup>17</sup> Dicha movilidad es el producto de varios componentes, que van desde las capacidades heredadas y el contexto social a factores ambientales, estos últimos configurados por las políticas que determinan el acceso a la formación de capital humano, como el respaldo público a la educación en todos sus estadios, y por las políticas redistributivas, tales como los sistemas tributarios y de transferencias, que pueden influir en el acceso a la educación superior. Estas cuestiones se pormenorizarán en los próximos capítulos de la presente publicación.

El vínculo entre estratos medios y bienestar social hace de la movilidad social un importante objetivo político.

Pese a su exhaustividad, las encuestas nacionales de hogares reflejan escasamente la movilidad social. Para examinar este fenómeno adecuadamente, son necesarios datos de panel, generados por encuestas que recopilan reiteradamente información del mismo conjunto de hogares durante varios años. Tales datos pueden mostrar que ciertos hogares desfavorecidos se convierten en estratos medios o que ciertos hogares de los estratos medios pasan a engrosar el número de los desfavorecidos, y aportar información sobre la forma en que numerosos hogares de los estratos medios conservan su estatus durante un periodo de tiempo dado.

Se dispone de datos de panel de este tipo para Chile (1996, 2001 y 2006), y su estudio indica que, en este país, se registra una notable movilidad, tanto ascendente como descendente, lo que evidencia que existen tanto oportunidades como riesgos.<sup>18</sup> Por ejemplo, el 55% de los hogares que eran pobres en 1996 no lo eran ya en 2001, mientras que el 11% que no lo era en 1996 había caído en la pobreza en 2001 (las líneas de pobreza utilizadas en este análisis no coinciden necesariamente con el 50% de la mediana de los ingresos, el umbral empleado en esta edición de *Perspectivas*). Los datos desvelan también que existe un grupo de hogares pobres relativamente inmóvil, excluido, al parecer, de las oportunidades de progreso social.

Por desgracia, tales datos de panel rara vez están disponibles. Una alentadora alternativa está constituida por los datos retrospectivos, que provienen de encuestas en las que se interroga a los encuestados sobre el estatus socioeconómico de sus padres, lo que aporta al menos cierta información sobre la movilidad intergeneracional.<sup>19</sup>

Comparar simplemente la magnitud de los estratos medios de una ronda de una encuesta a la siguiente es sustancialmente menos satisfactorio, ya que esto no refleja la remodelación interna de la distribución de la renta, algo que puede ser sustancial y sin duda resulta relevante para el bienestar de los directamente interesados. Si los estratos medios aumentan, por ejemplo, del 40% al 45% de la población entre dos encuestas de hogares, y al mismo tiempo la población desfavorecida disminuye precisamente 5 puntos porcentuales, resulta tentador, pero falso, concluir que un 5% de la población ha dejado atrás sus condiciones poco favorables y se ha incorporado a los estratos medios. En realidad, puede ser que numerosos hogares de estrato medio hayan caído en el estatus desfavorecido, pero que muchos más hogares desfavorecidos se hayan alzado al rango de estrato medio, o que se haya producido un considerable vaivén a través del umbral que separa a los estratos medios de los acomodados. Pese a todo, cabe reconocer que estas comparaciones en el tiempo tienen la ventaja de poder calcularse fácilmente a partir de los datos disponibles y permiten sacar cuando menos algunas conclusiones.

En principio, la movilidad debería estudiarse mediante datos de panel. Como éstos rara vez están disponibles, se plantea la necesidad de adoptar un enfoque alternativo.

## Medición de la movilidad y la resistencia

Antes de pasar a examinar los datos de movilidad, merece la pena analizar primero la “cercanía” de los desfavorecidos con los estratos medios, así como la de éstos con su límite definitorio inferior constituido por el 50% de la mediana de los ingresos. Unas mediciones precisas de estas nociones de cercanía son útiles en dos sentidos: por una parte, reflejan crudamente las posibilidades de movilidad social y, por otra, arrojan luz sobre el grado requerido de intervención de los actores políticos si éstos desean que su actuación sea efectiva.

Para ello, se han calculado dos indicadores de movilidad social: el “índice de potencial de movilidad de la población desfavorecida” (PMD) y el “índice de resistencia de los estratos medios” (RES). El PMD mide la distancia media de los ingresos de las personas desfavorecidas con el umbral del 50% del ingreso mediano, es decir, lo cerca que están quienes viven en condiciones poco favorables de entrar en los estratos medios. El PMD tiene valores de 0 a 1: un valor de 1 representa una brecha media de ingresos pequeña en relación con el umbral de los estratos medios y, por tanto, un mayor potencial de movilidad social ascendente. Por el contrario, un valor de 0 indica que la distancia media de los ingresos de los hogares desfavorecidos es grande.

Por su parte, el RES evalúa la distancia media por encima del 50% del ingreso mediano en aquellos hogares de los estratos medios que ganan menos del 100% de dicha mediana, es decir, lo que podría clasificarse como “estratos medios bajos”. El RES es el reflejo inverso del PMD, ya que calcula qué revés económico sería necesario para arrastrar a los estratos medios bajos al rango de sectores desfavorecidos. Estos reveses pueden adoptar formas variadas, muchas de ellas sobradamente conocidas en los hogares del mundo en desarrollo: una enfermedad, un accidente, un fallecimiento en la familia, desempleo o una catástrofe natural, por ejemplo. También el RES tiene valores que van de 0 a 1, donde 1 implica un menor riesgo de sumarse a los segmentos desfavorecidos de la población o, en otras palabras, una mayor resistencia para permanecer en la categoría de estratos medios. El recuadro 1.2 detalla la definición y el cálculo de estos índices.

Si se comparan varios países latinoamericanos, Uruguay, el país con los estratos medios más abundantes de la región, ostenta el valor de PMD más elevado (gráfica 1.8); en relación con los otros países descritos, la población uruguaya desfavorecida es pues la que “más cerca” se encuentra de atravesar el umbral que la separa de los estratos medios. Por su parte, puede parecer sorprendente que Argentina, con unos estratos medios relativamente nutridos, presente el valor de PMD más bajo, lo que significa que la población argentina desfavorecida, pese a estar menos presente que en otros países latinoamericanos, tiene menos posibilidades de incorporarse a los estratos medios; en este sentido, la configuración de la distribución de la renta en Argentina se asemeja a la de Bolivia, aunque centrada en un ingreso mediano considerablemente más alto.

### Recuadro 1.2. Indicadores de potencial de movilidad

El “índice de potencial de movilidad de la población desfavorecida” (PMD) se ha calculado de la forma siguiente. Para un país dado, se ha calculado primero la diferencia entre el ingreso de un hogar desfavorecido y el 50% del ingreso mediano de ese país, lo que traduce la distancia entre el ingreso real y el mínimo necesario para pertenecer a los estratos medios según nuestra definición 50-150. En segundo lugar, se ha sumado esa diferencia para todos los hogares desfavorecidos. Por último, se ha dividido la diferencia agregada por el ingreso total que ganarían todos los hogares desfavorecidos si cada uno de ellos recibiese exactamente el 50% del ingreso mediano. La fórmula algebraica es:

El índice de PMD mide la capacidad de los desfavorecidos para incorporarse a los estratos medios, mientras el índice RES evalúa la resistencia de los estratos medios frente a los reveses.

$$\text{PMD} = \frac{\sum_{i=1}^{M_1} w_i (y_i)}{0.5 y_m (\sum_{i=1}^{M_1} w_i)}$$

donde:  $M_1$  = número de personas del grupo desfavorecido (rentas inferiores al 50% de la mediana);  $y_m$  = ingreso mediano;  $y_i$  = ingreso del  $i^{\circ}$  hogar;  $w_i$  = ponderaciones.

El PMD es una variante de los índices estándar de medición de la brecha de pobreza, que no sólo pretenden medir la incidencia de la pobreza, sino también su profundidad. Este índice puede interpretarse como la distancia media entre los hogares desfavorecidos y el umbral inferior de los estratos medios.<sup>20</sup>

El “índice de resistencia de los estratos medios” (RES) evalúa la distancia media entre los ingresos de los hogares de los estratos medios que ganan entre menos del ingreso mediano y el 50% de dicha mediana. Se ha empleado la siguiente fórmula:

$$\text{RES} = \frac{\sum_{i=1}^{M_2} w_i (y_i - 0.5 y_m)}{0.5 y_m (\sum_{i=1}^{M_2} w_i)}$$

donde:  $M_2$  = número de personas de los estratos medios bajos (rentas entre el 50% y el 100% de la mediana);  $y_m$  = ingreso mediano;  $y_i$  = ingreso del  $i^{\circ}$  hogar;  $w_i$  = ponderaciones.

Automáticamente, puede elaborarse de la misma forma un índice para valorar la facilidad con que los hogares de los estratos medios con ingresos superiores a la mediana de los ingresos (o estratos medios altos) pueden integrarse en las filas de los acomodados. Y así, puede calcularse del siguiente modo un “índice de potencial de movilidad de los estratos medios” (PMEM):

$$\text{PMEM} = \frac{\sum_{i=1}^{M_3} w_i (y_i - y_m)}{0.5 y_m (\sum_{i=1}^{M_3} w_i)}$$

donde:  $M_3$  = número de personas de los estratos medios altos (rentas entre el 100% y el 150% de la mediana);  $y_m$  = ingreso mediano;  $y_i$  = ingreso del  $i^{\circ}$  hogar;  $w_i$  = ponderaciones.

Cuanto más se acerque el valor de PMEM a 1, menor será la distancia que separe al ingreso promedio del límite inferior de los acomodados y, por lo tanto, mayor será el potencial de los estratos medios altos para venir a sumarse a aquéllos.

Por último, el “índice de cohesión de los estratos medios” (COH) refleja la distancia media a la que se encuentra este grupo social de la mediana de los ingresos como proporción de dicha mediana. El promedio se calcula sobre la población total de los estratos medios, según la siguiente fórmula:

$$\text{COH} = \frac{\sum_{i=1}^{M_4} w_i |y_i - y_m|}{y_m (\sum_{i=1}^{M_4} w_i)}$$

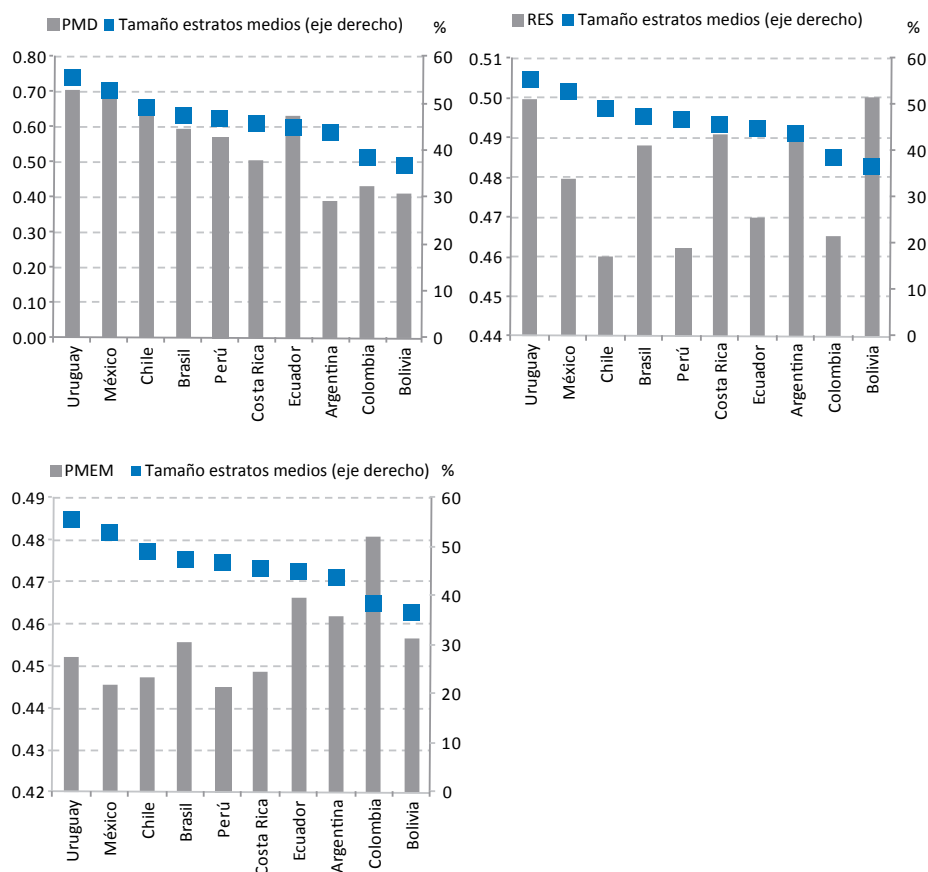
donde:  $M_4$  = número total de personas de los estratos medios (rentas entre el 50% y el 150% de la mediana);  $y_m$  = ingreso mediano;  $y_i$  = ingreso del  $i^{\circ}$  hogar;  $w_i$  = ponderaciones

COH es una medida aproximada de la dispersión de los ingresos de los estratos medios. Un valor cercano a 1 implica que las rentas se concentran cerca de la mediana y que, por consiguiente, existe una mayor cohesión de este grupo.



Véase Castellani y Parent (2010) para mayor información sobre estas mediciones y un panorama general de la evolución de la movilidad entre categorías sociales en el tiempo.

**Gráfica 1.8. Indicadores de potencial de movilidad social en América Latina**  
(hogares, 2006)



*Nota:* Los índices PMD, RES y PMEM se han definido en el recuadro 1.2. Los datos de Bolivia y Uruguay son de 2005. Los datos de Colombia son de 2008.

*Fuente:* Castellani y Parent (2010), con base en las encuestas nacionales de hogares de 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339884>

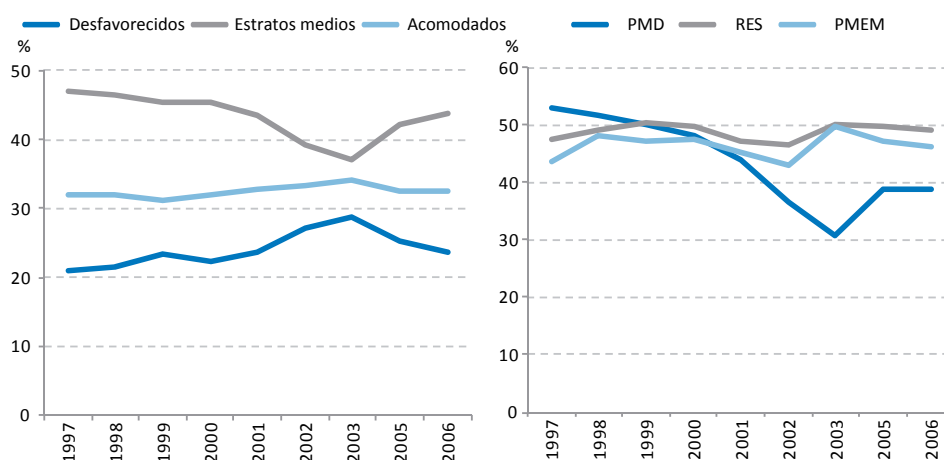
Los estratos medios uruguayos son relativamente resistentes al riesgo de caer en un estatus desfavorecido, ya que registran un valor de RES cercano a 0.5 (gráfica 1.8, panel superior derecho). Lo que quizá resulte más sorprendente es que los estratos medios bajos chilenos sean los menos resistentes de todos los países considerados; esto podría ser reflejo del destacado éxito de Chile en la reducción de la pobreza durante los dos últimos decenios: como resultado de ello, existe un número desproporcionadamente elevado de hogares de los estratos medios bajos justo por encima del 50% del ingreso mediano y, en consecuencia, según nuestra medición, cerca de volver a caer en la categoría desfavorecida.

## Argentina, Chile, Costa Rica y México, 1996-2006

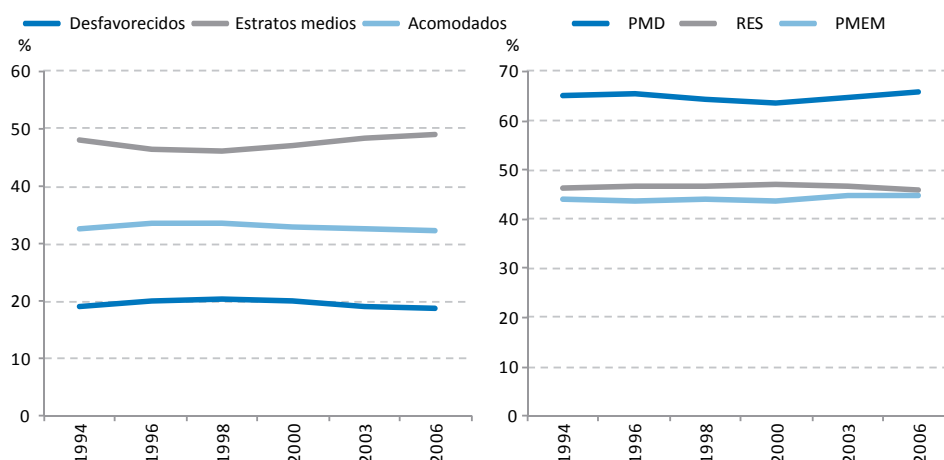
Para terminar este apartado, se examinará la forma en que la magnitud de los estratos medios y los índices de potencial de movilidad han evolucionado en el tiempo en cuatro países, elegidos tanto porque disponen de los datos longitudinales de encuestas de hogares necesarios, como por la variedad de situaciones que narran sus respectivas experiencias (gráfica 1.9).

**Gráfica 1.9. Cambios en los estratos medios en el tiempo: magnitud y potencial de movilidad**

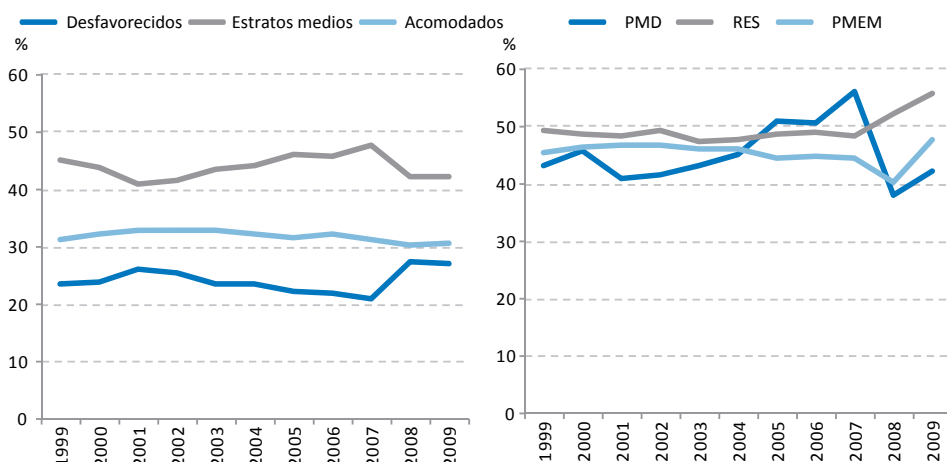
### a) Argentina



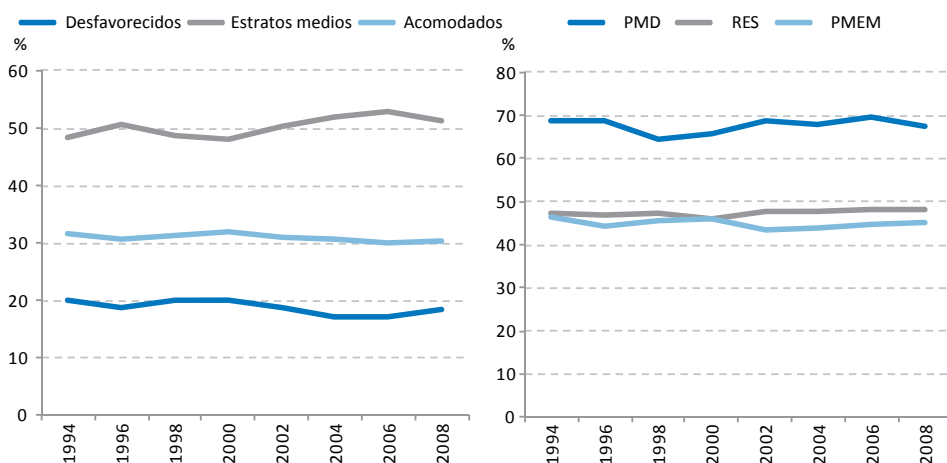
### b) Chile



## c) Costa Rica



## d) México



*Nota:* Los estratos medios se han medido a nivel de hogares aplicando la definición 50-150 (rentas entre el 50% y el 150% de la mediana de los ingresos). Los índices de potencial de movilidad se han definido en el recuadro 1.2.

*Fuente:* Castellani y Parent (2010), con base en las encuestas nacionales de hogares de 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339903>

Los datos recogen una sustancial reducción de los estratos medios en Argentina. Entre 1996 y 2006, los estratos medios de este país disminuyeron casi un 20%; al mismo tiempo, la población desfavorecida aumentó, mientras el estrato más acomodado permaneció inalterado. La inestabilidad de los resultados económicos durante el decenio objeto de estudio, y más concretamente la crisis económica de 2001, afectó desproporcionadamente a los grupos con ingresos más débiles y arrastró a la baja los índices de movilidad social potencial. Con todo, desde 2003, la situación parece haber mejorado para los más desfavorecidos, aunque los niveles de los índices de los estratos medios parecen inmóviles, ya sea comparándolos en su perspectiva histórica o con los de otros países.

La experiencia de Chile contrasta notablemente con la anterior, ya que la magnitud de los estratos medios de este país permaneció estable durante todo el periodo

Chile arroja resultados estables en ambas mediciones, pero existen signos de movimiento en los otros países examinados.

de referencia. Esta estabilidad se observa asimismo en los índices de movilidad social potencial, que registraron pocos cambios durante los años de los que se dispone de datos de encuestas.

Por su parte, Costa Rica progresó en la reducción de la pobreza y en el crecimiento de los estratos medios hasta 2007. Desde esa fecha, sin embargo, ha aumentado el índice de pobreza y han descendido los índices de movilidad social potencial. Ambos fenómenos se explican por unos resultados económicos más comprometidos, con una elevada inflación y un menor crecimiento. La resistencia de los estratos medios bajos se ha recuperado parcialmente en los últimos años, lo que parece indicar una menor vulnerabilidad para caer en la pobreza.

Por último, en cuanto a México, aunque sus indicadores subieron tras la crisis de finales de los años 1990, los insatisfactorios resultados económicos registrados desde entonces han devuelto el estatus desfavorecido a parte de los estratos medios. Éstos se han reducido, y los hogares desfavorecidos muestran una movilidad social potencial menor.

## ESTRATOS MEDIOS Y CLASES MEDIAS

Gran parte de los periodistas, investigadores y otras personas que se han interesado recientemente por el papel económico de los estratos medios en el desarrollo económico se ha referido a este grupo como “clase media”. En el presente estudio, se ha optado por no emplear la expresión clase media por diversos motivos. Desde el punto de vista sociológico, se supone que una clase social posee cierta homogeneidad de características y posiblemente también una conciencia de su identidad y su función como grupo; en este sentido, Marx hizo hincapié en la propiedad de bienes inmuebles; Weber, en los títulos educativos; y Erikson y Goldthorpe, en el puesto de trabajo.<sup>21</sup> Los estratos medios latinoamericanos descritos en los apartados anteriores de este capítulo son, por el contrario, heterogéneos, tanto en el seno de cada país como en comparación con los estratos medios de otros países de la región. Esta heterogeneidad de los estratos medios es particularmente pronunciada en el ámbito de su comportamiento en el mercado laboral y de la informalidad. En consecuencia, sería impreciso equiparar a los estratos medios identificados en esta publicación con la clase media latinoamericana.

Por otra parte, los historiadores de la clase media han insistido en que los valores y las percepciones de este grupo tenían tanta importancia como su categoría de ingresos. Este tipo de dinamismo de la clase media es la piedra angular de la “ética protestante”, identificada por Max Weber como fuente del desarrollo capitalista.<sup>22</sup> Pero, tal y como lo ha mostrado este capítulo, los estratos medios latinoamericanos no son los más propensos a ser emprendedores, sino que son los acomodados latinoamericanos quienes tienen mayor probabilidad de ser dueños de un negocio (recuadro 1.1). De igual modo, aunque las actitudes políticas de los integrantes de la clase media — a favor de la democratización y de plataformas electorales moderadamente progresistas — son propias de numerosas historias de este grupo en otras partes del mundo, el capítulo 4 pondrá en evidencia que las preferencias políticas de los estratos medios latinoamericanos son considerablemente más complejas y, por lo general, sus actitudes y percepciones son heterogéneas y no concuerdan de forma general con los valores estereotipados de la clase media (recuadro 1.3).

Los estratos medios no responden a la tradicional clase media: son mucho más heterogéneos y no comparten los valores típicos de ese grupo social.

**Recuadro 1.3. Ser de clase media y sentirse de clase media**

Ser de clase media no es lo mismo que sentirse como tal.<sup>23</sup> En América Latina, sólo el 40% de quienes se consideran a sí mismos de clase media entraría en la categoría de estratos medios desarrollada en la presente publicación; el resto de quienes se autodefinen como latinoamericanos de clase media son, con casi idéntica probabilidad, personas desfavorecidas o acomodadas. Si se pregunta a los latinoamericanos en qué nivel se sitúan en una escala de 1 a 10, donde 1 equivale a "los más desfavorecidos del país" y 10 a "los más acomodados", el 37% se ubica en los tramos 4 y 5; el 42%, en los más bajos; y sólo el 20%, en los más elevados. Compárese esto con la definición 50-150 (es decir, aquellos que ganan entre un 50% y un 150% del ingreso mediano), según la cual el 42% de los latinoamericanos pertenece a los estratos medios.<sup>24</sup>

Se deduce, pues, que existe una gran diferencia entre las personas de los estratos medios y aquellas que se consideran a sí mismas de clase media y, quizá, este último grupo sea el que más importancia revista para los resultados económicos. Para caracterizar a aquellas personas que no entran dentro de la definición 50-150 pero con todo se autocalifican como integrantes de la clase media, puede recurrirse a los datos de encuestas complementarias a las encuestas nacionales de hogares. Por lo general, se trata de jóvenes que han completado al menos la educación secundaria; provienen de familias más reducidas que las de los desfavorecidos, pero más numerosas que las de los acomodados; han logrado acumular algunos bienes duraderos, aunque no tantos como los más acomodados; y trabajan en una empresa a las órdenes de un jefe o un supervisor.

**Motivaciones de la clase media**

Resulta difícil estar seguro de que las virtudes a menudo atribuidas a la clase media (energía emprendedora, mayor propensión al ahorro, progresismo político) constituyan características reales a menos que pueda demostrarse que la clase media está motivada por factores diferentes de los que siguen las otras categorías de ingresos.

Los sondeos internacionales *Gallup World Poll* recogen en qué medida la población se siente feliz con su vida o cuáles son su situación económica o sus preocupaciones personales. Sus datos confirman que los latinoamericanos que se autoincluyen en la clase media tienen motivaciones diferentes a las de sus compatriotas desfavorecidos o acomodados. En concreto, algunas características de sus vidas hacen más felices a los miembros de la clase media que a otras personas: por ejemplo, tener uno o más hijos los hace más felices que a quienes se consideran desfavorecidos, para los que la familia es una carga, y se sienten satisfechos de ser clientes de un banco y disponer de un talonario de cheques o una tarjeta de crédito. Paradójicamente, su felicidad depende menos de la posesión de bienes y no dejan que las preocupaciones económicas amarguen en exceso su vida, en contraste con los pobres (por necesidad) y los ricos (quizá por ambición o miedo).

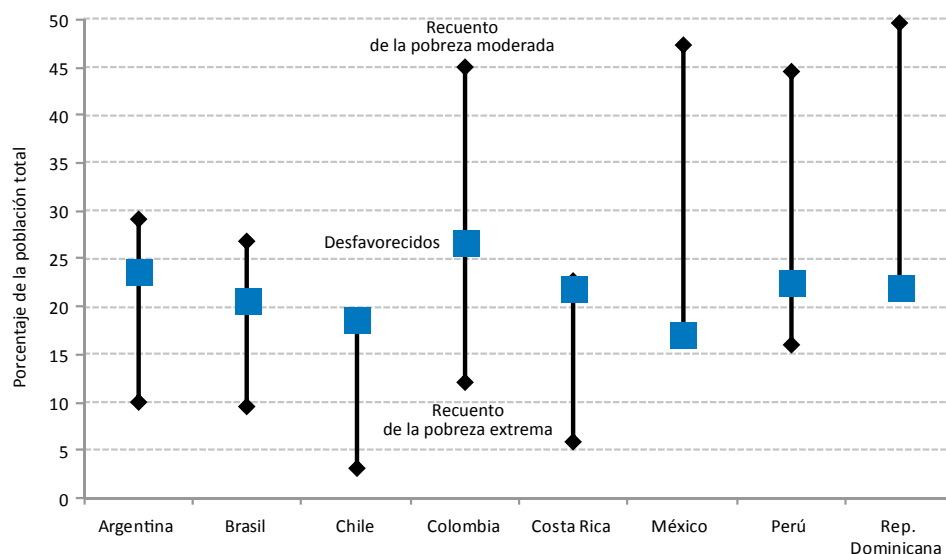
Más importante si cabe, las personas que se *consideran* a sí mismas de clase media no piensan como los integrantes de los estratos medios. Aquéllas disfrutan de la modernidad, entendida ésta no sólo como el uso del sistema financiero, sino también como la posibilidad de estar conectadas a otras personas por teléfono móvil o Internet. Su satisfacción en la vida está menos supeditada al nivel de ingresos o a las incertidumbres económicas que la de quienes se hallan en los estratos medios; del mismo modo, su felicidad no depende tanto de la seguridad de disfrutar un matrimonio estable. Todo lo anterior desvela que las personas que dicen pertenecer a la clase media se sienten más seguras y complacidas con su situación económica y menos esclavas de los ingresos y las posesiones que los estratos medios definidos objetivamente.

Sin duda, lo ideal para una sociedad no es contar sencillamente con un nutrido grupo de personas en los estratos medios, sino más bien con personas que realmente se identifiquen con los valores posmodernos y no materialistas de quienes se autodefinen como clase media. Si *ser* de clase media se interpreta como *sentirse* como tal, entonces serán más bien los educadores, formadores de opinión, pensadores y artistas (y no sólo los economistas o los Gobiernos conducidos por el bienestar material o el crecimiento económico) quienes constituyan los verdaderos artífices de un cambio efectivo.

*Fuente: Fajardo y Lora (2010).*

Las objeciones comunes que pueden hacerse tanto a los enfoques sociológicos como a los históricos que equiparan los estratos medios con la clase media es que tradicionalmente definen a ésta en relación con variables imperfectamente correlacionadas con los ingresos, tales como actitudes, valores, niveles de capital humano o categoría de empleo. De hecho, las personas de clase media podrían tener *los mismos* ingresos que los integrantes de un estrato inferior, y la historia de América Latina ofrece buenas muestras de ello. A título de ejemplo, recuérdense los movimientos de la “empleocracia” en la primera mitad del siglo XX en Perú: las organizaciones de oficinistas lucharon por conseguir aumentos salariales, una jornada laboral de ocho horas y otras mejoras de sus condiciones laborales precisamente porque su posición social los “obligaba” a gastar más en ropa, vivienda y otros símbolos de estatus, que los obreros, cuyos ingresos, en realidad, eran a menudo similares a los de los empleados.<sup>25</sup>

En relación con la pregunta de si los integrantes de los estratos medios son las mismas personas que los miembros de la clase media se halla el interrogante de si los desfavorecidos son los mismos que los pobres. Nuestro interés por los estratos medios está motivado, explícitamente, por la distinción entre el papel económico de éstos y el de las personas que se hallan en la parte inferior de la distribución de la renta. Si bien numerosos estudios de las economías de la OCDE recurren al 50% del ingreso mediano como línea de pobreza relativa, puede que una delimitación de este tipo sea demasiado conservadora en el contexto latinoamericano. De ser así, nuestro grupo desfavorecido será menor que el de los pobres, medido éste por las líneas de pobreza nacionales o internacionales, en algunos países.

**Gráfica 1.10. Población desfavorecida y líneas de pobreza nacionales**

*Notas:* Las cifras de recuento de la pobreza hacen referencia al número de personas por debajo de la respectiva línea de pobreza nacional, de acuerdo con las estadísticas oficiales. Véase la documentación de SEDLAC para más detalles.

*Fuente:* Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), consultada en agosto de 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339922>

Los estratos medios pueden constituir una nueva forma de considerar las sociedades latinoamericanas, distinta de las líneas de pobreza nacionales y con un límite superior diferente.

De hecho, la relación entre el límite de ingresos del estrato medio bajo y las líneas de pobreza nacionales que miden la incidencia de la pobreza extrema y moderada varía de un país a otro (gráfica 1.10). En Chile y Costa Rica, el 50% del ingreso mediano se acerca o incluso supera la línea de la pobreza moderada. En México y la República Dominicana, por su parte, el límite de ingresos del estrato medio bajo es similar a la línea de la pobreza extrema. Por último, en Argentina, Brasil y Perú, el límite se sitúa entre las líneas de pobreza extrema y moderada. Para la región en su conjunto, el 50% del ingreso mediano no es una línea de pobreza irrealista, pero tiende a ser conservadora en relación con las líneas de pobreza nacionales. Dicho de otra forma, la medición de los desfavorecidos contemplada en *Perspectivas* representa, en numerosos países de la región, si no en la mayoría, un grupo más pequeño y más pobre que los moderadamente pobres.<sup>26</sup>

## CONCLUSIONES Y HOJA DE RUTA DE LA PRESENTE EDICIÓN DE *PERSPECTIVAS*

Garantizar que más latinoamericanos puedan sumarse a los estratos medios y mejorar la seguridad económica de quienes alcanzan este nivel de vida son valiosos objetivos de las políticas públicas. Es innegable que unos estratos medios fuertes son significativos para el crecimiento económico, pero, además, las oportunidades de realización personal que ofrece este nivel de vida, relativamente modesto desde el punto de vista material, constituyen un objetivo apropiado para cualquier sociedad y sus miembros.

El resto de la presente edición de *Perspectivas* ahondará en los siguientes temas:

- El capítulo 2 examinará el comportamiento de los estratos medios en el mercado laboral, haciendo hincapié en la importancia de la protección social (o la ausencia de ésta) para millones de latinoamericanos de estrato medio del sector informal.
- El capítulo 3 analizará el potencial que encierra la educación como medio para promover una movilidad social ascendente que permita a los niños de hogares desfavorecidos pasar a formar parte de los estratos medios.
- El capítulo 4, por último, estudiará la conexión entre los estratos medios y el sistema fiscal, e intentará determinar, entre otros aspectos, si los estratos medios son contribuidores o beneficiarios netos de impuestos y transferencias, o el modo en que los integrantes de este grupo perciben la tributación y la calidad del gasto público.

Los resultados del análisis determinarán tanto el margen de maniobra con el que cuenta el Estado para fortalecer a los estratos medios, como las herramientas de las que dispone.



## NOTAS

1. Banerjee y Duflo (2008); Ravallion (2009); Kharas (2010); Birdsall (2010).
2. Kharas (2010) estima que, en 2020, más de la mitad de la clase media mundial –según su definición de la clase media, que engloba a los hogares con rentas diarias comprendidas entre 10 USD y 100 USD a paridad de poder adquisitivo– será asiática, con una gran parte de ella concentrada en China y la India.
3. Easterly (2001). Este autor equipara a la clase media con las personas que se hallan en el segundo, tercero y cuarto quintil de la distribución de la renta; los países en los que este grupo gana una proporción mayor de la renta nacional cuentan con una clase media más robusta. Este documento se integra en un vasto conjunto de estudios empíricos dedicados a los efectos adversos de la desigualdad sobre el crecimiento, que encierran la idea de que la envergadura de los estratos medios es inversamente proporcional al nivel de desigualdad de las rentas de una economía dada. Bénabou (1996, 2005) pasa revista a gran parte de esta profusa literatura científica.
4. Johnson (1958). La reacción a la optimista tesis de Johnson tendía a conceder a los estratos medios un papel progresista en la lucha contra las oligarquías a principios del siglo XX, pero aducía que, posteriormente, aquéllas se alinearon con las élites y, después de 1964, con las dictaduras militares; véase Pike (1963) y Hoselitz (1962) al respecto. Para una perspectiva general, las diversas escuelas de pensamiento relacionadas con el papel de la clase media y su situación en el contexto latinoamericano, véase Adamovsky (2009) para Argentina, Barr-Melej (2001) para Chile, Owensby (1999) para Brasil, y Parker (1998) para Perú.
5. En estas mediciones, la renta per cápita de los hogares está “equivalizada”, a fin de permitir comparar hogares de tamaño y estructura diferente. A efectos de las estadísticas consignadas en la presente obra, las ponderaciones para los hogares “equivalizados” o ajustados por tamaño son las siguientes: se asigna la ponderación de 1 a la renta del jefe de hogar; 0.5 a cada adulto adicional; y 0.3 a cada persona de 14 años de edad o menos. Ésta es la “escala de equivalencia modificada de la OCDE”, adoptada, entre otras instituciones, por la Comisión Europea. Entre otras escalas utilizadas en comparaciones internacionales, cabe destacar asimismo la que emplea la raíz cuadrada del tamaño del hogar (usada en numerosos estudios de la OCDE de los años 1990). En la práctica, la diferencia que supone la elección de uno u otro de estos esquemas de ponderación es pequeña. Véase Castellani y Parent (2010) para mayor información.
6. Ravallion (2009), y Banerjee y Duflo (2008). Ambos estudios hablan de “clase media” en lugar de “estratos medios”; por razones que se expondrán más adelante en este capítulo, preferimos referirnos a este grupo como “estratos medios” y no como “clase media”.
7. Nuestra definición sigue en gran medida el espíritu de la definición clásica del economista del MIT Lester Thurow (1987), que definió a los estratos medios de Estados Unidos como el grupo con ingresos comprendidos entre el 75% y el 125% de la mediana de los ingresos.
8. OCDE (2008). A fin de evaluar la robustez de los resultados del estudio, los autores compararon las líneas de pobreza establecidas en el 40%, 50% y 60% de la mediana de los ingresos de los hogares. Véase asimismo Chauvel (2006). Este tipo de línea de pobreza relativa no suele utilizarse con frecuencia en el análisis de los países en desarrollo de ingreso bajo, aunque Birdsall *et al.* (2000) constituyen una importante excepción.
9. Brandolini (2010) explora más exhaustivamente las cuestiones empíricas y conceptuales que rodean a las mediciones relativas y comparables a escala internacional de los estratos medios.

10. Estos diez países representaban el 82.2% de la población total de los 20 países latinoamericanos en 2006, según CEPAL (2010), y el 80.3% de la población de los 46 países y territorios de América Latina y del Caribe. En el conjunto de los diez países latinoamericanos de la gráfica 1.1, el número total de personas de los estratos medios en 2006 era ligeramente inferior a 214 millones. Teniendo en cuenta el crecimiento demográfico y suponiendo que el porcentaje medio de hogares de estratos medios es el mismo en los países no reflejados en esta gráfica, un cálculo aproximado parece indicar que la magnitud de este grupo social en América Latina y el Caribe en 2011 será de 275 millones. Dada la definición relativa de los estratos medios adoptada, con diferentes umbrales de ingresos en cada país, sumar los estratos medios de todos los países de esta forma equivaldría a sumar manzanas y naranjas.
11. OCDE (2008, cap. 2).
12. El cuadro 1.A1 del anexo estadístico estudia este particular en desfavorecidos, estratos medios y acomodados.
13. Nuestra medición del empleo público basada en la categoría “servicios del Estado, educación, salud” de las encuestas de hogares puede ser inexacta, por dos razones. Primero, esta misma categoría puede incluir a trabajadores en educación y salud del sector privado, por lo cual la proporción tendería a sobre-estimar el empleo público. Segundo, quienes trabajan en empresas del sector público en industria, transporte o comunicaciones se contabilizan en estos sectores, y no en servicios del Estado, así que dicha categoría tendería a subestimar el empleo público.
14. Véase Acs (2006) para la distinción entre “iniciativa empresarial por oportunidad” (“decisión activa de crear una empresa inspirada por la percepción de que existe una oportunidad de negocio inexplorada o infraexplorada”) e “iniciativa empresarial por necesidad”, común en los países en desarrollo, pero con escasas externalidades para el desarrollo económico. Para mayor información sobre los vínculos entre iniciativa empresarial, creación de puestos de trabajo y economía basada en el conocimiento, véase Audretsch y Thurik (2001), Audretsch (2002), y Agarwal *et al.* (2008). Sobre la iniciativa empresarial y el crecimiento económico, consúltese Audretsch (1995), Hopenhayn (1992) y Klepper (1996).
15. Por ejemplo, en Bolivia, Brasil, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, más del 60% del total de activos está en manos de los tres principales bancos comerciales. Véase Beck *et al.* (2000, actualizado en noviembre de 2008), y Micco y Panizza (2005).
16. Para otros países, se obtienen resultados similares a partir de encuestas de hogares en relación con otros aspectos del sector financiero. Por ejemplo, en Colombia, más del 90% de la población carece de tarjeta de crédito; de ese grupo, el 80% pertenece a los estratos desfavorecidos o medios.
17. OCDE (2010).
18. Este párrafo resume lo planteado en Marcel (2009), cuyo análisis de los datos chilenos se basa en las encuestas CASEN. Por su parte, Torche y López Calva (2010) recurren a datos de encuestas de panel para analizar la movilidad intrageneracional de los estratos medios chilenos y mexicanos.
19. Torche (2009) sintetiza las estimaciones disponibles sobre movilidad intergeneracional basadas en datos de encuestas retrospectivas en América Latina.
20. Foster *et al.* (1984) desarrollan la gama completa de índices de la brecha de pobreza.
21. Véase Elster (1986), sobre Marx; Weber (1958); y Erikson y Goldthorpe (1992). Véase asimismo Chauvel (2006, cap. 1) para un examen más detallado de la relación entre la mediana de los ingresos y la clase media desde un punto de vista sociológico.

22. “Si a la estrangulación del consumo sumamos la liberación del espíritu de lucro de todas sus trabas, el resultado inevitable será la formación de un capital como consecuencia de la coacción ascética al ahorro”, Weber (1905, capítulo 5). Véase Acemoglu y Zilibotti (1997), así como Doepke y Zilibotti (2005, 2008) para un análisis económico de estos argumentos. Banerjee y Duflo (2008), por su parte, usando una definición de la clase media basada en los ingresos, consideran con escepticismo la evidencia de que la clase media de los países en desarrollo arrojen índices de iniciativa empresarial superiores a la media.
23. Este recuadro ha sido redactado por Eduardo Lora, con base en Fajardo y Lora (2010).
24. Eisenhower (2008) ha resumido varias encuestas en Estados Unidos, según las cuales quienes se autoproclaman parte de la clase media representan del 50% al 80% de la población.
25. Éste es el tema de la fascinante historia de Parker (1998) sobre la clase media peruana.
26. La gráfica 1.10 se ha elaborado para los ocho países incluidos en las “Notas de Países” preparadas para esta obra; se trata de los ocho países latinoamericanos y caribeños miembros del Comité Director del Centro de Desarrollo de la OCDE. Estos países suelen tener una renta per cápita superior al promedio de la región. Muchos de los países no incluidos en la gráfica 1.10 mostrarían probablemente una relación entre la línea de la pobreza extrema y el 50% de la mediana de los ingresos más bien parecida a la que exhiben México y la República Dominicana en esa gráfica.

Cuadro 1.A.1. Sector de actividad económica de las personas con empleo por categorías de ingresos (porcentaje de los jefes de hogar empleados en un sector dado)

|                                          | Brasil   |                 |       | Chile    |                 |       | Costa Rica |                 |       | México   |                 |       | Perú     |                 |       | Argentina (Urb)  |                 |       | Uruguay (Urb)    |                 |       |
|------------------------------------------|----------|-----------------|-------|----------|-----------------|-------|------------|-----------------|-------|----------|-----------------|-------|----------|-----------------|-------|------------------|-----------------|-------|------------------|-----------------|-------|
|                                          | Desfav.  | Estratos medios | Acom. | Desfav.  | Estratos medios | Acom. | Desfav.    | Estratos medios | Acom. | Desfav.  | Estratos medios | Acom. | Desfav.  | Estratos medios | Acom. | Desfav.          | Estratos medios | Acom. | Desfav.          | Estratos medios | Acom. |
| Agricultura, Campo, Pesca                | 41.96    | 19.46           | 7.06  | 29.61    | 16.52           | 6.88  | 33.67      | 18.44           | 6.46  | 44.6     | 12.68           | 5.13  | 82.03    | 32.61           | 8.83  | 8.06             | 4.02            | 10.85 | 2.72             | 1.13            | 1.01  |
| Minería, Electricidad, Agua              | n.a.     | n.a.            | n.a.  | 1.77     | 2.59            | 3.69  | 1.08       | 1.71            | 1.99  | 0.28     | 1.03            | 2.25  | 0.55     | 1.48            | 2.71  | 11.72            | 11.54           | 29.25 | 4.15             | 4.83            | 5.04  |
| Industria                                | 9.93     | 16.31           | 18.04 | 12.69    | 15.04           | 13.86 | 10.5       | 14.21           | 12.34 | 11.57    | 17.43           | 15.27 | 4.21     | 9.89            | 13.77 | 26.68            | 26.6            | 26.29 | 16.56            | 16.81           | 11.69 |
| Construcción, Transporte, Comunicaciones | 13.98    | 17.98           | 12.78 | 21.11    | 22.81           | 19.45 | 10.83      | 18.1            | 16.48 | 16.57    | 20.88           | 12.71 | 2.98     | 16.43           | 16.91 | 3.43             | 5.78            | 5.07  | 19.36            | 17.01           | 11.76 |
| Comercio, Hotelería, Restaurantes        | 15.43    | 20.99           | 22.82 | 11.27    | 16.2            | 18.13 | 20.97      | 22.45           | 22.48 | 14.62    | 22.57           | 22.98 | 6.37     | 23.79           | 26.01 | 18.77            | 16.69           | 7.82  | 29.84            | 21.8            | 18    |
| Servicios del Estado, Educación, Salud   | 4.86     | 9.18            | 21.13 | 7.31     | 11.17           | 18.87 | 5.58       | 9.32            | 22.18 | 1.89     | 9.29            | 23.2  | 1.49     | 8.68            | 18.75 | 14.43            | 18.48           | 11.42 | 4.14             | 20.52           | 28.42 |
| Otro servicios                           | 13.83    | 16.08           | 18.17 | 16.24    | 15.67           | 19.13 | 17.38      | 15.79           | 18.07 | 10.47    | 16.12           | 18.45 | 2.37     | 7.12            | 13.02 | 16.91            | 16.89           | 9.29  | 23.24            | 17.9            | 24.09 |
| % ocupado/total                          | 71.17    | 73.46           | 77.78 | 50.92    | 69.73           | 84.85 | 56.98      | 80.42           | 84.17 | 80.75    | 80.94           | 81.24 | 89.06    | 82.98           | 75.14 | 63.60            | 64.90           | 81.56 | 60.67            | 56.78           | 67.55 |
| Cobertura geográfica de las encuestas    | Nacional |                 |       | Nacional |                 |       | Nacional   |                 |       | Nacional |                 |       | Nacional |                 |       | Población Urbana |                 |       | Población Urbana |                 |       |

Nota: Los datos de Uruguay son de 2005.

Fuente: Castellani and Parent (2010), con base en encuestas nacionales de hogares de 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340853>

## REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D. y F. ZILIBOTTI (1997), "Was Prometheus Unbound by Chance? Risk, Diversification, and Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 105(4), pp. 709-51, agosto.
- ACS, Z. (2006), "How Is Entrepreneurship Good for Economic Growth", *Innovations Journal*, invierno.
- ADAMOVSKY, E. (2009), *Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*, Planeta, Buenos Aires.
- AGARWAL, R., AUDRETSCH D. y M.B. SARKAR (2008), "The Process of Creative Construction: Knowledge Spillovers, Entrepreneurship and Economic Growth", *Jena Economic Research Papers* 2008 – 008.
- AUDRETSCH, D. (1995), *Innovation and Industry Evolution*, MIT Press, Cambridge, MA.
- AUDRETSCH, D. (2002), "Entrepreneurship: A Survey of the Literature", documento preparado para la Dirección General de Empresa de la Comisión Europea, Institute for Development Strategies, Indiana University y Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres.
- AUDRETSCH, D. y ROY THURIK (2001), "What's New about the New Economy? Sources of Growth in the Managed and Entrepreneurial Economies", *Industrial and Corporate Change*, 10(1), pp. 267-315.
- BANERJEE, A. y E. DUFLO (2008), "What is Middle Class About the Middle Classes around the World", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 2, n.º 2, primavera 2008, pp. 3-28.
- BARR-MELEJ, P. (2001), *Reforming Chile. Cultural Politics, Nationalism and the Rise of the Middle Class*, University of North Carolina Press, Chapel Hill y Londres.
- BECK, THORSTEN, A. DEMIRGUC-KUNT y R. LEVINE (2000), "A New Database on Financial Development and Structure", *World Bank Economic Review* 14, 597-605, actualizado en noviembre de 2008.
- BÉNABOU, R. (1996), "Inequality and Growth", *NBER Macroeconomics Annual* 1996, volumen 11, pp. 11-92.
- BÉNABOU, R. (2005), "Inequality, Technology and the Social Contract", en S. Durlauf y P. Aghion, eds., *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, North-Holland, Elsevier.
- BIRDSALL, N. (2010), "The (Indispensable) Middle Class in Developing Countries; or the Rich and the Rest, Not the Poor and the Rest", documento de trabajo, *Working Paper* 207, Center for Global Development, Washington, DC.
- BIRDSALL, N., C. GRAHAM y S. PETTINATO (2000), "Stuck in the Tunnel: Is Globalisation Muddling the Middle Class?", documento de trabajo, *Center on Social and Economic Dynamics Working Paper* 14, Brookings Institution, Washington, DC.
- BRANDOLINI, A. (2010), "On the Identification of the 'Middle-Class'", documento presentado en la conferencia *Inequality and the Status of the Middle Class: Lessons from the Luxembourg Income Study*, Luxemburgo, junio, [www.lisproject.org/conference/conference-papers.html](http://www.lisproject.org/conference/conference-papers.html).
- CASTELLANI, F. y G. PARENT (2010), *Being Middle Classes in Latin America*, mimeo, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- CEPAL (2010), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- CHAUVEL, L. (2006), *Les classes moyennes à la dérive*, Seuil/La République des Idées, París.
- DOEPKE, M. y F. ZILIBOTTI (2005), "Social Class and the Spirit of Capitalism." *Journal of the European Economic Association*, vol. 3(2-3), pp. 516-24.
- DOEPKE, M. y F. ZILIBOTTI. (2008), "Occupational Choice and the Spirit of Capitalism", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 123(2), pp. 747-93.
- EASTERLY, W. (2001), "The middle class consensus and economic development", *Journal of Economic Growth*, vol. 6(4), pp. 317-35.

EISENHAUER, J.G. (2008), "An Economic Definition of the Middle Class", *Forum for Social Economics*, vol. 37, n.º 2, pp. 103-113.

ELSTER, J. (1986), *An Introduction to Karl Marx*. Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra.

ERIKSON, R. y J. H. GOLDTHORPE (1992), *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*, Clarendon Press, Oxford.

FAJARDO, J. y LORA, E. (2010), *Understanding the Latin American Middle Classes: Reality and Perception*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, junio.

FOSTER, J., J. GREER y E. THORBECKE (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, vol. 52, n.º 3, pp. 761-66.

HOPENHAYN, H.A. (1992), "Entry, Exit and Firm Dynamics in Long Run Equilibrium", *Econometrica*, vol. 60, pp. 1127-50.

HOSELTZ, B.F. (1962), "El desarrollo económico en América Latina", *Desarrollo Económico*, n.º 2, octubre, pp. 49-65.

JOHNSON, J.J. (1958), *Political Change in Latin America. The Emergence of the Middle Sectors*, Stanford University Press, Stanford, CA.

KHARAS, H. (2010), "The Emerging Middle Class in Developing Countries", documento de trabajo, *OECD Development Centre Working Paper* n.º 285, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

KLEPPER, S. (1996), "Entry, Exit, Growth, and Innovation over the Product Life Cycle", *American Economic Review*, 86(3), pp. 562-83.

LATINOBARÓMETRO, varios años, en línea en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

MARCEL, M. (2009), *Movilidad, desigualdad y política social en América Latina*, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

MICCO, A. y U. PANIZZA (2005), "Bank Concentration and Credit Volatility", documento de trabajo, *Central Bank of Chile Working Papers* 342, Banco Central de Chile, Santiago de Chile.

OCDE (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OCDE, París.

OCDE (2010), "Family Affair: Intergenerational Social Mobility across OECD Countries", en *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, OCDE, París.

OWENSBY, B.P. (1999), *Intimate Ironies. Modernity and the Making of Middle-Class Lives in Brazil*, Stanford University Press, Stanford, CA.

PARKER, D.S. (1998), *The Idea of the Middle Class. White-Collar Workers and Peruvian Society, 1900-1950*, Pennsylvania State University Press, University Park, PA.

PIKE, F.B. (1963), "Aspects of Class Relations in Chile, 1850-1960", *Hispanic American Historical Review*, vol. 43, pp. 14-33.

RAVALLION, M. (2009), "The Developing World's Bulging (but Vulnerable) Middle Class", *World Development*, vol. 38, n.º 4, pp. 445-54.

THUROW, L. (1987), "A Surge in Inequality", *Scientific American*, 256, pp. 30-37.

TORCHE, F. (2009), "Sociological and Economic Approaches to the Intergenerational Transmission of Inequality in Latin America", *Research for Public Policy, Human Development*, HD-09-2009, Dirección Regional en América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD), Nueva York.

TORCHE, F. y L.F. LÓPEZ CALVA (2010), "Stability and Vulnerability of the Latin American Middle Class", no publicado, New York University y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

WEBER, M. (1905), *Die protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus*. Traducción española disponible en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, introducción y edición crítica de Francisco Gil Villegas, FCE, 2003.

WEBER, M. (1958), "Class, Status and Party", en H. Gerth y C. W. Mills, eds., *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press.

# CAPÍTULO DOS

## Protección social e informalidad laboral en los estratos medios

### RESUMEN

En América Latina, la cobertura de los regímenes de protección social sigue siendo baja, bien por debajo del 50% de los trabajadores. La estructura dual de los mercados laborales de la región contribuye a explicar este fenómeno: la informalidad laboral sigue siendo elevada en América Latina y el Caribe, y la mayoría de los trabajadores informales cotizan irregularmente, si cotizan. En América Latina, el número de trabajadores informales de los estratos medios es abultado, y los sistemas de protección social no logran llegar ni siquiera a la mitad de estos trabajadores dejándolos sin acceso a las redes de seguridad social. Esta situación constituye un desafío acuciante para la política pública, ya que los escasos niveles de afiliación y los historiales de cotizaciones irregulares someten a las personas a un significativo riesgo de movilidad social descendente en caso, por ejemplo, de enfermedad, desempleo o jubilación. A la hora de diseñar una reforma pragmática de la protección social, será necesario tener en cuenta tres características esenciales de la situación económica de América Latina: estos elevados niveles de informalidad laboral, la existencia de una población aún relativamente joven y los limitados recursos fiscales. Con el fin de orientar a los responsables de la toma de decisiones en el diseño de las políticas adecuadas, este capítulo evalúa diferentes reformas de los sistemas de pensiones, incluidas las políticas *ex post* (tras la jubilación, como las pensiones sociales) y *ex ante* (la vida laboral, en especial, las cotizaciones compartidas).



Un empleo relativamente fijo y seguro constituye casi una característica definitoria del estatus de los estratos medios del mundo en desarrollo.<sup>1</sup> Esto tiene profundas implicaciones para el bienestar, ya que una paga regular encierra beneficios que van más allá del cheque mensual. Por ejemplo, es probable que las personas con una paga constante tengan mejor acceso al crédito; además, la mayoría de los sistemas de protección social, ya sea para prestaciones de desempleo, asistencia sanitaria o jubilación, son contributivos, y los estratos medios con empleo fijo son los que más probabilidades tienen de contribuir a dichos sistemas y de recurrir a ellos en caso de necesidad.

Pero la informalidad laboral sigue siendo elevada en América Latina y el Caribe, lo que interactúa con los sistemas de protección social contributivos, creando un círculo vicioso en el que los trabajadores informales debilitan esos sistemas al cotizar irregularmente, si cotizan, y se privan así de la debida protección en caso de necesidad.

Los sistemas de protección social existentes están destinados a menudo a los trabajadores formales, y puede que cubran escasamente a los estratos medios.

Estos dos mundos –los trabajadores de los estratos medios y el sector informal– no se excluyen mutuamente. La existencia de hogares de los estratos medios informales debería ser un motivo de preocupación inmediato para las políticas públicas, ya que la escasa cobertura y los historiales de cotización irregular hacen pesar sobre este grupo un alto riesgo de movilidad social descendente. Incluso ciertos reveses a corto plazo, tales como el desempleo técnico o un periodo de enfermedad, pueden devolver permanentemente a la pobreza a los integrantes de este grupo en ausencia del debido respaldo público.

En consecuencia, este capítulo analizará el funcionamiento práctico de la protección social para los estratos medios latinoamericanos y examinará algunas de las respuestas políticas que implica. Para ello, se adoptará un enfoque general, centrado en las prestaciones por desempleo, el seguro de salud y las pensiones de jubilación como principales elementos de la protección social, aunque se estudiará asimismo detalladamente la forma en que el sistema de pensiones interactúa con la informalidad laboral, sobre la base de datos microeconómicos de Bolivia, Brasil, Chile y México del decenio que va hasta mediados de los años 2000.

Un primer resultado de este análisis confirma que la formalidad laboral (definida como el trabajo con contrato) es reducida, incluso entre los miembros de los estratos medios y acomodados. En consecuencia, las tasas de cobertura de pensiones son bajas en todos los países: van desde el máximo de Chile, que registra sólo un 60%, al exiguo 9.5% de la población activa de Bolivia. La cobertura por sectores es igualmente débil: cae de cerca del 75% de los trabajadores formales a menos del 7% de los trabajadores por cuenta propia agrícolas. Partiendo de estos resultados, se estudiará la forma en que las pensiones sociales y los sistemas con cotizaciones concurrentes definidas –ya implantados en algunos países de la región– podrían contribuir a mejorar la cobertura.

## DELIMITACIÓN DEL MARCO

El informe del Banco Mundial *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* de 1994 estableció el programa para la reforma estructural de las pensiones en el mundo. Habida cuenta de la rápida transición demográfica, del debilitamiento de las redes informales de protección, y de las cargas financieras de entonces y las previstas, el Banco Mundial recomendó que se creara un sistema de pensiones con pluralidad de pilares. Un elemento clave era la introducción de cuentas de capitalización

individual obligatorias, administradas por el sector privado. América Latina se convirtió, de lejos, en el más ambicioso seguidor de este programa de reforma: Chile había abierto ya el camino en 1981, y fue seguido por Perú en 1993, Colombia en 1994, Argentina en 1994 (aunque reformado de nuevo en 2008), Uruguay en 1996, México y Bolivia en 1997, El Salvador en 1998, Costa Rica y Nicaragua en 2000, y la República Dominicana en 2003.<sup>2</sup>

Además de mejorar su situación fiscal, estos “reformadores estructurales de pensiones” buscaban cosechar varias ventajas macroeconómicas, tales como el aumento de la productividad, un mayor ahorro e inversión internos, o el impulso al desarrollo de sus mercados nacionales de capitales y financieros.<sup>3</sup> Se esperaba también disfrutar de efectos positivos en el mercado laboral, ya que, en principio, los sistemas individuales de pensiones, al establecer un vínculo más claro en la mente de los cotizantes entre las aportaciones que realizan y las prestaciones aseguradas, debían ofrecer más alicientes que los tradicionales regímenes de reparto con prestaciones definidas (del estilo de los implantados en países de la OCDE), lo que, a su vez, debía traducirse en una tasa de empleo estructural más alta, mayor oferta de mano de obra y niveles de informalidad más bajos.<sup>4</sup>

América Latina encabezó la última oleada de reformas de los sistemas de pensiones. Pero los beneficios de dichas reformas en el mercado laboral siguen siendo inciertos

En la práctica, la evidencia sobre estos efectos laborales es controvertida. En primer lugar, al parecer, los tributos necesarios para respaldar los antiguos sistemas de pensiones no reformados no tenían un impacto tan grande como se suponía en el empleo.<sup>5</sup> En segundo lugar, incluso teniendo en cuenta el periodo de tiempo relativamente corto transcurrido desde que se procedió a las reformas (unos 15 años en promedio y generalmente con dilatadas normas de transición), los incentivos para sumarse al sector formal y cotizar al nuevo sistema han producido resultados menos fuertes de lo esperado. De hecho, sólo Chile, entre los reformadores, y en menor medida Brasil, un no reformador, parecen contradecir la tendencia regional. Algunos estudios han podido concluir que, en Chile, la reforma del sistema de pensiones ha inducido un significativo incremento del empleo formal y una reducción del desempleo.<sup>6</sup> En Brasil, aunque el empleo informal sigue superando el 40%, éste ha venido decreciendo ininterrumpidamente desde 2003 al tiempo que se ha registrado una aceleración de la creación neta anual de empleo formal.<sup>7</sup>

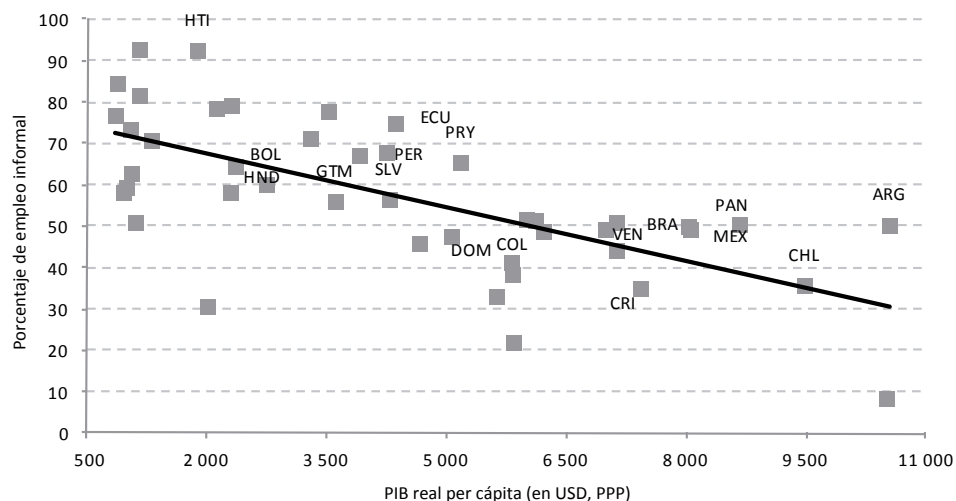
La falta de vista o de información por parte de los trabajadores, la interacción con la legislación laboral y social, las decisiones racionales basadas en rendimientos volátiles o en elevados costes de establecimiento, y las preferencias sociales por programas de lucha contra la pobreza (en lugar de por programas de ahorro) son factores que contribuyen a explicar las tasas de cobertura generalmente bajas de la región.<sup>8</sup> La conclusión que se impone es que las políticas de protección social deben diseñarse junto con un marco adecuado de instituciones sociales, laborales y macroeconómicas. Todo sistema de pensiones, y la protección social en general, deberá adoptar un enfoque pragmático de “economía política de lo posible”.<sup>9</sup> Para ello, será preciso tener en cuenta tres características sociales e institucionales esenciales de América Latina: la elevada informalidad laboral, la relativa juventud de la población (aunque en rápido envejecimiento) y la exigüidad de los recursos fiscales.

La informalidad, la evolución demográfica y la escasez de recursos públicos resultan de especial relevancia para las políticas de protección social de la región.

En cuanto a la informalidad, *Perspectivas Económicas de América Latina 2009* abordó las dificultades de medición y definición de este fenómeno en la región.<sup>10</sup> Se supone que el empleo informal representa más del 50% del empleo total no agrícola en América Latina, con una escala que va de cerca de tres cuartos en Ecuador y Perú a algo más de un tercio en Colombia y Chile. La extensión de la informalidad en un país tiene, en parte, una relación inversa con la renta per cápita, pero eso no lo explica todo, como bien muestra la gráfica 2.1. Por ejemplo, en Argentina y Ecuador la informalidad es casi 20 puntos porcentuales mayor de lo que cabría esperar por la renta per cápita de esos países.

**Gráfica 2.1. Empleo informal y PIB real per cápita**

(porcentaje del empleo informal en el empleo total no agrícola de países emergentes, mediados de los años 2000)



Fuente: Jütting y de Laiglesia (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339941>

Es preciso señalar que no todos los trabajadores informales son pobres o improductivos ni trabajan fuera de la economía formal y que no todos deberían considerarse como víctimas de su expulsión del sector regulado, ya que parte de la informalidad observada responde más a una salida voluntaria que a una exclusión.<sup>11</sup> Pero, sea como sea, muchos trabajadores informales carecen de una adecuada protección laboral y de acceso a redes de seguridad social.

El segundo elemento esencial que influye en la política de pensiones es el llamado “bono demográfico”. Según las últimas evaluaciones de las Naciones Unidas, América Latina se halla en la segunda etapa de su transición demográfica, en la que la proporción de personas dependientes (menores de 15 años y personas de 60 años y más) en relación con la población en edad de trabajar es baja, en especial, si se compara con el promedio de la OCDE.<sup>12</sup> La región en general gozará de este bono demográfico durante las dos próximas décadas, aunque con variaciones según los países: ligeramente menos tiempo en Chile, pero 50 años o más en Guatemala y Bolivia (véase el componente de dependencia por vejez en la gráfica 2.2).

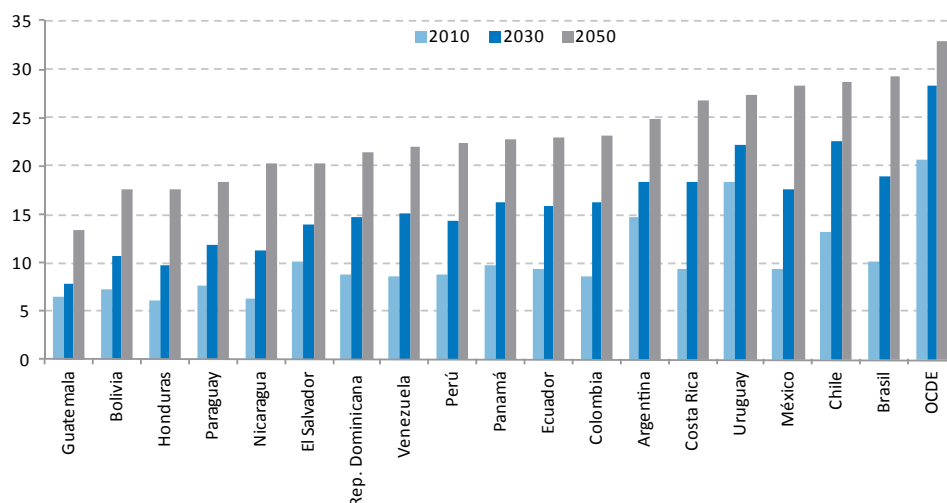
El “bono demográfico”, y los cotizantes potenciales que aporta, representa una oportunidad única para extender los regímenes de protección social.

El aumento de trabajadores potenciales que implica esta fase demográfica excepcional ofrece una oportunidad única para extender los sistemas de protección social, siempre que pueda hacerse que esos nuevos trabajadores se unan a dichos sistemas como afiliados y, más importante si cabe, como cotizantes. Además, el simultáneo envejecimiento relativo de la población reducirá proporcionalmente la demanda de gasto para las primeras etapas de la vida, como educación primaria, liberando así recursos públicos para otros ámbitos.

Por descontado, la disponibilidad de fondos es el tercer y último factor que cabrá tener en cuenta. Los recursos públicos escasean en América Latina. Tal y como se verá en el capítulo 4 (y como se analizó extensamente en la edición de *Perspectivas 2009*, OCDE, 2008), esta insuficiencia es atribuible en principio a los bajos índices de recaudación tributaria, especialmente en el caso del impuesto individual sobre la renta (estos índices son bajos en la región en relación con

los estándares internacionales, incluso controladas las diferencias en la renta per cápita). La consiguiente falta de recursos restringe la capacidad del sector público para adoptar medidas efectivas (y en muchos casos, eficaces), tales como extender la asistencia sanitaria universal o facilitar un mayor acceso a las pensiones mínimas.

**Gráfica 2.2. Tasa de dependencia por vejez en América Latina y la OCDE**



*Nota:* Proporción de la población de 60 años o más en relación con la población de entre 15 y 59 años.

*Fuente:* Naciones Unidas (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339960>

## INFORMALIDAD EN LOS ESTRATOS MEDIOS

Los intentos de explicar la limitada cobertura que brindan los sistemas de protección social latinoamericanos culpan a menudo a la dualidad de los mercados laborales de la región. Algunos autores llegan a equiparar el empleo formal al hecho de tener derecho a una pensión devengada por el trabajo.<sup>13</sup> Por otra parte, la informalidad, en sentido amplio, se emplea a menudo para referirse de forma en cierto modo vaga a actividades llevadas a cabo fuera del marco legal o normativo.

Tras el término genérico de “informalidad”, se esconden realidades muy diferentes, que van desde las claramente ilegales, como el tráfico o el contrabando de drogas, a intercambios de lo más comunes que, con todo, se producen fuera de entornos formales o contractuales, como sería, por ejemplo, la ayuda mutua entre vecinos. Un empleo es informal cuando “la relación de trabajo [...] no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo” (OIT, 2003); dicho de otro modo, cuando no está ni contemplada ni amparada por el Estado. Por consiguiente, el empleo informal incluye no sólo numerosas formas de empleo por cuenta propia, sino también el empleo en empresas informales (ellas mismas excluidas usualmente de la inspección de trabajo y de los requisitos de protección social), así como el empleo no dado de alta en empresas formales o en hogares.<sup>14</sup> Por tanto, el empleo informal es muy heterogéneo y no puede considerarse como una mera forma de subempleo.<sup>15</sup>

La informalidad en América Latina es muy variada y significa mucho más que una mera forma de subempleo.

Un grupo de experiencias empíricas considerable y cada vez mayor pone en entredicho la óptica que pretende que los trabajadores informales quedan excluidos del sector formal únicamente como resultado de un mercado laboral segmentado (perspectiva de “exclusión”).<sup>16</sup> En particular, la constatación de que la movilidad entre el empleo formal e informal es relativamente densa en ambos sentidos parece indicar que al menos parte de la población del sector informal *elige* quedarse fuera de la economía regulada (perspectiva de “salida”).

A la vista de lo anterior, puede resultar útil considerar que el empleo informal se subdivide en dos tramos.<sup>17</sup> El tramo inferior incluye las categorías de empleos tradicionalmente asociados a la informalidad: la mayoría de los trabajadores por cuenta propia cuyas empresas no ofrecen perspectivas de crecimiento, y los empleados informales que esperan obtener puestos de trabajo formales. Por su parte, el tramo superior comprende a los trabajadores relativamente acomodados, incluidos los empleadores y empresarios del sector informal con capital productivo acumulado<sup>18</sup> y ciertas formas de falso autoempleo.<sup>19</sup> Al pasar de un tramo al otro, se producen costes de transición.

La informalidad puede ser tanto voluntaria como involuntaria. Puede considerarse, pues, dividida en dos tramos, y las políticas deberían reflejar esta distinción.

El reconocimiento de esos dos tramos, y la distinción entre salida y exclusión, debería formar parte del diseño de aquellas políticas que pretendan aumentar la cobertura de la protección social. La distribución de ganancias entre los trabajadores formales e informales es similar, de forma que existen trabajadores del tramo superior que optan por abandonar la economía formal y, por ende, las redes de protección social, aunque podrían permitirse cotizar debidamente. Por otra parte, la mayoría de los trabajadores del tramo inferior no pueden permitirse incorporarse a la protección social como trabajadores autónomos y tampoco se les ofrece la posibilidad de cotizar en función de la nómina. Es improbable que exista una política que se adapte a ambas situaciones, y la misma conclusión puede aplicarse a las políticas de pensiones para estos dos grupos (ciertamente simplificados).

## Informalidad y estatus laboral

A efectos del presente análisis, el empleo formal se definirá como aquél sujeto a un contrato escrito o un documento que certifique el derecho a la protección social mediante el estatus de empleado (como la *carteira de trabalho* brasileña). Recurrir a la existencia de un contrato de trabajo para determinar la formalidad facilita la comparabilidad, puesto que refleja una forma de regulación común a los países latinoamericanos: la obligación de formalizar y registrar una relación laboral.<sup>20</sup>

Otra opción hubiese sido contabilizar los trabajadores cubiertos por los regímenes de protección social. Sin embargo, este dato es menos comparable entre países y adolece de potenciales indeterminaciones como resultado de la desvinculación de prestaciones sociales. El amparo de la salud, los riesgos profesionales, la vejez, la maternidad o el desempleo puede proporcionarse por separado, y la cobertura de los trabajadores puede diferir de una dimensión a la otra, pudiendo ser formales en una pero informales en otras. Y este aspecto es particularmente válido en el caso de la cobertura de pensiones, uno de los principales resultados que se pretende analizar aquí.

Una vez definida, pues, la formalidad, es preciso subdividir el empleo informal con el fin de poner de manifiesto los diferentes comportamientos del mercado laboral y del seguro social que encierra.

En numerosos países de la región, los trabajadores por cuenta propia no tienen la obligación de darse de alta o de contribuir a la seguridad social o a los sistemas de pensiones. Por lo tanto, el primer grupo estará constituido por los trabajadores

Para entender las motivaciones, los incentivos y el comportamiento de los trabajadores en diversas circunstancias, es preciso tener en cuenta las diferentes relaciones de empleo y las categorías profesionales dentro del conjunto de los trabajadores informales.

por cuenta propia, a los que, en su conjunto, se considerará como informales o, al menos, como no formales;<sup>21</sup> este grupo se ha subdividido por sectores económicos (agrícola o no agrícola) y por nivel educativo (a fin de identificar a los profesionales independientes). Los trabajadores por cuenta ajena (empleados) completan el cuadro, subdivididos igualmente en agrícolas y no agrícolas. En resumen, esto da lugar a seis categorías: trabajadores formales, trabajadores por cuenta propia con educación terciaria terminada (profesionales), empleados informales no agrícolas, trabajadores por cuenta propia no agrícolas, empleados informales agrícolas y trabajadores por cuenta propia agrícolas. Aunque las motivaciones, rentas y legislaciones laborales aplicables a cada categoría son diferentes, este marco más matizado, pero práctico, permite analizar más adecuadamente los problemas que plantea la informalidad para la protección social.

La gráfica 2.3 recoge la descomposición de cada grupo social (desfavorecidos, estratos medios y acomodados) en esas seis categorías, empleando datos de las últimas encuestas nacionales de hogares disponibles, para cuatro países: Bolivia, Brasil, Chile y México.<sup>22</sup> Esta muestra representa una buena combinación de aspectos específicamente nacionales y de consideraciones regionales, y refleja todo el espectro de niveles de informalidad de la región (desde el relativamente bajo de Chile al elevado de Bolivia) y las principales formas de sistemas de pensiones (desde el sistema público de reparto de Brasil a los sistemas privados basados en cuentas de capitalización individual).

La definición de los estratos medios es la definición 50-150 elegida en el capítulo 1, es decir, aquéllos con rentas comprendidas entre el 50% y el 150% de la mediana de los ingresos ajustada. Desfavorecidos y acomodados se encuentran, respectivamente, por debajo y por encima de esos límites. Los estratos medios representan cerca del 50% de la población activa; los desfavorecidos, aproximadamente el 20%; y los acomodados, el 30% (con la notable excepción de Bolivia, donde la proporción es casi de un tercio por categoría social).

Por lo general, y como cabía suponer, el tamaño de la población activa formal aumenta con el nivel de ingresos. Sin embargo, la gráfica evidencia dos importantes facetas de la informalidad en los estratos medios. En primer lugar, el número absoluto de trabajadores informales de los estratos medios es elevado; de hecho, salvo en Bolivia, los estratos medios conforman los grupos de ingresos a los que pertenece el mayor número de trabajadores informales. En segundo lugar, la proporción de estos trabajadores en este grupo social también es alta: en todos los países, salvo en Chile, hay más trabajadores informales que formales en los estratos medios.

Ahondando en el análisis, la composición de la población activa informal varía de una categoría de ingresos a la otra, lo que refleja la heterogeneidad del trabajo informal. Bolivia constituye el ejemplo más nítido, ya que en este país la mayoría de las personas desfavorecidas con empleo son trabajadores por cuenta propia en actividades agrícolas con un rendimiento de subsistencia.

Los trabajadores por cuenta propia están presentes en todos los grupos de ingresos de todos los países, lo que refleja una diversidad de la que no rinden cuenta nuestras seis categorías de empleos. Los trabajadores por cuenta propia con estudios se encuentran mayoritariamente en el grupo acomodado –lo que indica su mayor potencial para obtener ingresos–, salvo, de forma algo sorprendente, en Brasil.

Por otra parte, suele pensarse que aquellos trabajadores informales que están enmarcados en una relación laboral conforman un grupo particularmente en desventaja, al que se considera excluido de la protección social no por decisión propia, sino por la de su empleador, aunque en la práctica se trate a menudo

Aunque la informalidad disminuye a medida que aumentan los ingresos, las cifras absolutas siguen siendo elevadas. En Bolivia, Brasil y México, la mayor parte de los estratos medios es informal.

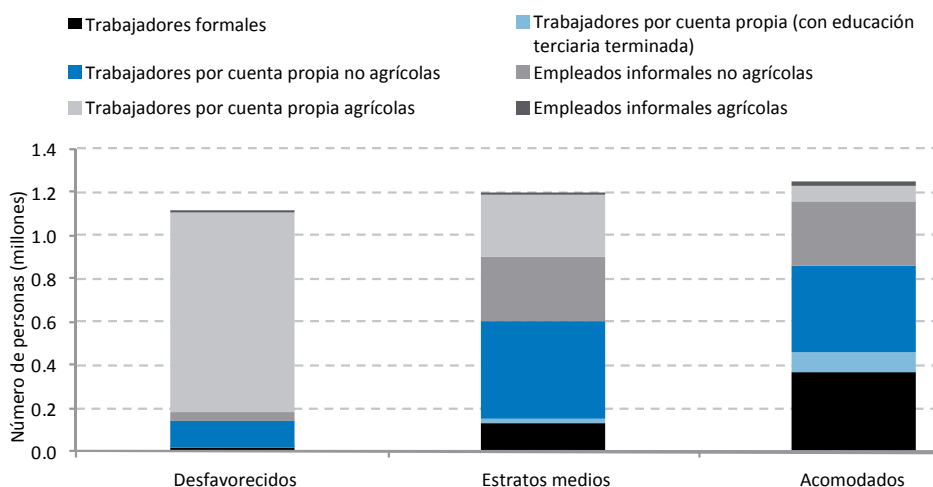
de una decisión conjunta.<sup>23</sup> El hecho de que haya empleados informales incluso en el grupo acomodado parece señalar que las disposiciones de la legislación laboral en materia de seguridad social pueden estar teniendo una aplicación limitada en la práctica.

Más del 60% de los trabajadores de los estratos medios es informal, un claro indicador de la pobreza potencial de numerosas personas de la región.

En total, en los cuatro países latinoamericanos considerados, 44 millones de los 72 millones de trabajadores de los estratos medios son informales. Por lo tanto, la informalidad laboral es en gran medida asunto de los estratos medios. Sigue siendo uno de los principales factores que se esconden tras la cobertura por jubilación relativamente baja de este grupo –y constituye un indicador esencial de la pobreza potencial de muchos de los hogares de los estratos medios actuales–.

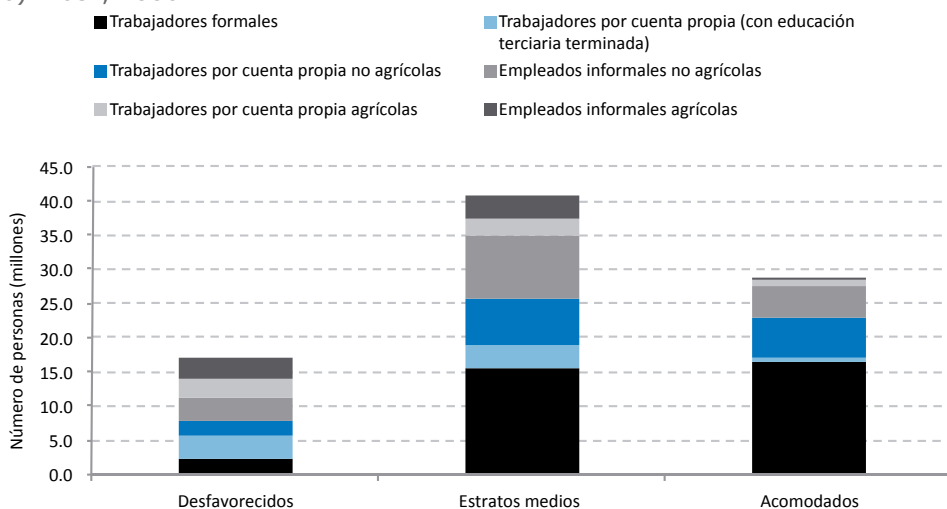
### Gráfica 2.3. Trabajadores por categorías de empleo y de ingresos

#### a) Bolivia, 2002



Fuente: Con base en la Encuesta Continua de Hogares-Condiciones de Vida 2002.

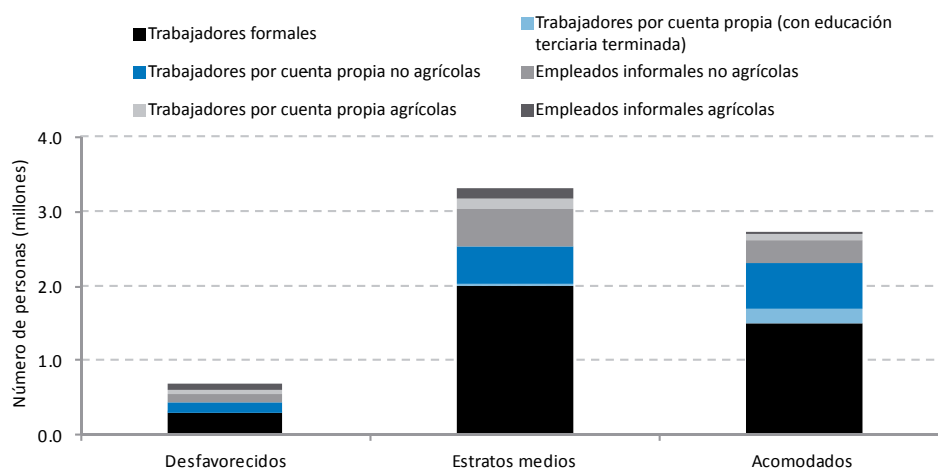
#### b) Brasil, 2006



Fuente: Con base en la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

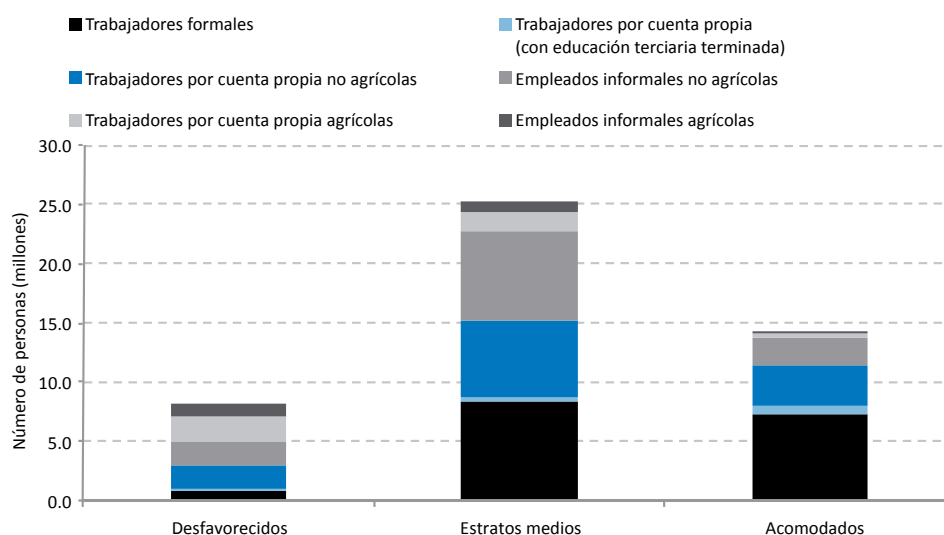


## c) Chile, 2006



Fuente: Con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006.

## d) México, 2006



Fuente: Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339979>

## PENSIONES PARA TODOS LOS ESTRATOS MEDIOS, FORMALES E INFORMALES

Definir la cobertura de pensiones no es tan evidente como parece. La medición más directa está constituida por las tasas de afiliación<sup>24</sup> (esto es, el número de integrantes del sistema de pensiones dividido por una medición del universo potencial de miembros, ya sea éste la población en edad de trabajar, la población económicamente activa o los trabajadores con empleo). Sin embargo, esta medición no plasma los principales resultados del sistema, tales como el ahorro que un miembro puede esperar haber acumulado en el momento de jubilarse



o el total de años de cotización previstos. Probablemente, la definición óptima sea la relación entre el total de meses de cotizaciones y el total de meses de afiliación al sistema de pensiones. Una medición intermedia, que será la empleada en este capítulo por cuestión de disponibilidad de datos, es la razón cotizantes/trabajadores.

Es importante que cualquier medida sea dinámica, ya que los trabajadores tienden a alternar frecuentemente entre su pertenencia o no a la población activa, entre periodos de empleo y de desempleo, y entre puestos de trabajos formales e informales (véase el recuadro 2.1). Por lo tanto, un análisis transversal puede resultar engañoso. En su lugar, el correspondiente análisis deberá evaluar la cobertura desde la perspectiva del ciclo de vida y tener en cuenta el efecto del cambio demográfico. De igual modo, deberá tomar en consideración los diferentes modelos de cotización que recogen los datos microeconómicos, ya que existe una significativa variación entre niveles de ingresos, estatus laborales y sexos.

De forma general, un individuo tiene que cotizar durante cerca del 60% de su vida laboral para obtener una pensión correcta; partiendo de una carrera profesional estandarizada de 40 años, lo anterior corresponde a 24 años de cotización, aunque, en la práctica, la periodicidad de las lagunas de cotización y el perfil salarial del trabajador también importan. Como primera aproximación puede decirse, pues, que cuando las tasas de cobertura generales de un país sean inferiores al 60%, es probable que un gran número de los trabajadores actuales, si no la mayoría, no esté acumulando lo suficiente para cubrir su jubilación.

Si las tasas de cobertura generales de un país son inferiores al 60%, es probable que gran parte de los trabajadores actuales, si no la mayoría, no esté acumulando lo suficiente para cubrir su jubilación.

**Recuadro 2.1. Idas y venidas: movilidad entre el empleo formal e informal en México**

Las pruebas empíricas más recientes de los países latinoamericanos parecen registrar una elevada movilidad entre el trabajo formal y el informal. Utilizando datos de las dos primeras rondas de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares de México, pueden examinarse los cambios de estatus de diferentes categorías de trabajadores entre 2002 y 2005. La movilidad general de hombres y mujeres es alta, y la probabilidad de permanecer en un sector de empleo dado es relativamente baja (el valor más alto es del 63% para trabajadores por cuenta propia varones; véase el cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1. Movilidad entre trabajo formal e informal en México**  
(porcentaje de los individuos de 20 a 60 años, 2002-05)

| Hombres                        |                        |                      |                                |             |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|--------------------------------|-------------|
| 2002                           | 2005                   |                      |                                |             |
|                                | Asalariados informales | Asalariados formales | Trabajadores por cuenta propia | No trabajan |
| Asalariados informales         | 46.7                   | 22.3                 | 20.0                           | 10.9        |
| Asalariados formales           | 18.9                   | 61.8                 | 9.6                            | 9.7         |
| Trabajadores por cuenta propia | 18.6                   | 9.7                  | 62.9                           | 8.9         |
| No trabajan                    | 15.1                   | 23.6                 | 20.4                           | 41.0        |
| <b>Total</b>                   | <b>25.5</b>            | <b>34.1</b>          | <b>26.4</b>                    | <b>13.9</b> |

| Mujeres                        |                        |                      |                                |             |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|--------------------------------|-------------|
| 2002                           | 2005                   |                      |                                |             |
|                                | Asalariados informales | Asalariados formales | Trabajadores por cuenta propia | No trabajan |
| Asalariados informales         | 36.3                   | 14.3                 | 8.4                            | 41.1        |
| Asalariados formales           | 14.3                   | 55.3                 | 7.1                            | 23.3        |
| Trabajadores por cuenta propia | 10.6                   | 2.3                  | 44.5                           | 42.7        |
| No trabajan                    | 5.6                    | 4.5                  | 7.4                            | 82.5        |
| <b>Total</b>                   | <b>10.2</b>            | <b>11.6</b>          | <b>11.9</b>                    | <b>66.4</b> |

*Fuente:* Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares de México, primera y segunda ronda (2002, 2005), reproducida en Jütting y de Laiglesia (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340872>

Comparar la movilidad a escala internacional resulta complejo por la diferencia de métodos y datos. Bosch y Maloney (2005 y 2010) han recurrido a matrices de intensidad de la movilidad (el equivalente en tiempo continuo de las matrices de transición del cuadro) para comparar Argentina, Brasil y México. Han hallado que México tiene el nivel de movilidad más alto, seguido por Brasil y luego Argentina. Seguramente, la movilidad es mayor en épocas de transformación económica, como la operada en los años 1990 en los países en transición (Pages y Stampini, 2007).

Además, el índice de movimiento del trabajo formal al informal parece comparable al movimiento en sentido opuesto. Esta impresión, que se desprende ya de estas simples matrices de transición, queda confirmada cuando se comprueban los efectos de diversas tasas de pérdida y creación de puestos de trabajo entre sectores (Bosch y Maloney, 2010).

Esta evidencia sobre la dinámica laboral en América Latina encierra dos implicaciones esenciales para la política laboral y social. En primer lugar, al menos una parte de la población activa informal, en especial entre los trabajadores por cuenta propia, no está excluida de puestos de trabajo formales asalariados. Por lo tanto, los instrumentos para integrar a esos trabajadores en los sistemas de salud y de pensiones deberán tener en cuenta sus incentivos y la capacidad del Estado para atraer su capacidad de ahorro y su demanda de seguro social. En segundo lugar, un cierto número de individuos van y vienen de la informalidad a la formalidad. Esto puede reflejar una atribución efectiva del trabajo si las demandas son similares, pero crea un desafío para garantizar la cobertura, en concreto, en lo relativo a las pensiones, cuyos periodos de devengo son largos.

## Quién está cubierto y quién no

Pese a las reformas apuntadas anteriormente, las tasas de cobertura de pensiones en América Latina han permanecido bajas, por debajo del 30% en promedio, cifra lo suficientemente exigua como para que se planteen serias cuestiones de financiamiento en los próximos decenios.

En una muestra de 18 países de la región, la cobertura de la población activa tiene una correlación positiva con el nivel de ingresos (gráfica 2.4),<sup>25</sup> aunque dentro de estos países pueden distinguirse cuatro subgrupos:

Las tasas de cobertura de pensiones en América Latina permanecen muy por debajo del nivel mínimo, con amplias variaciones entre categorías de ingresos y países.

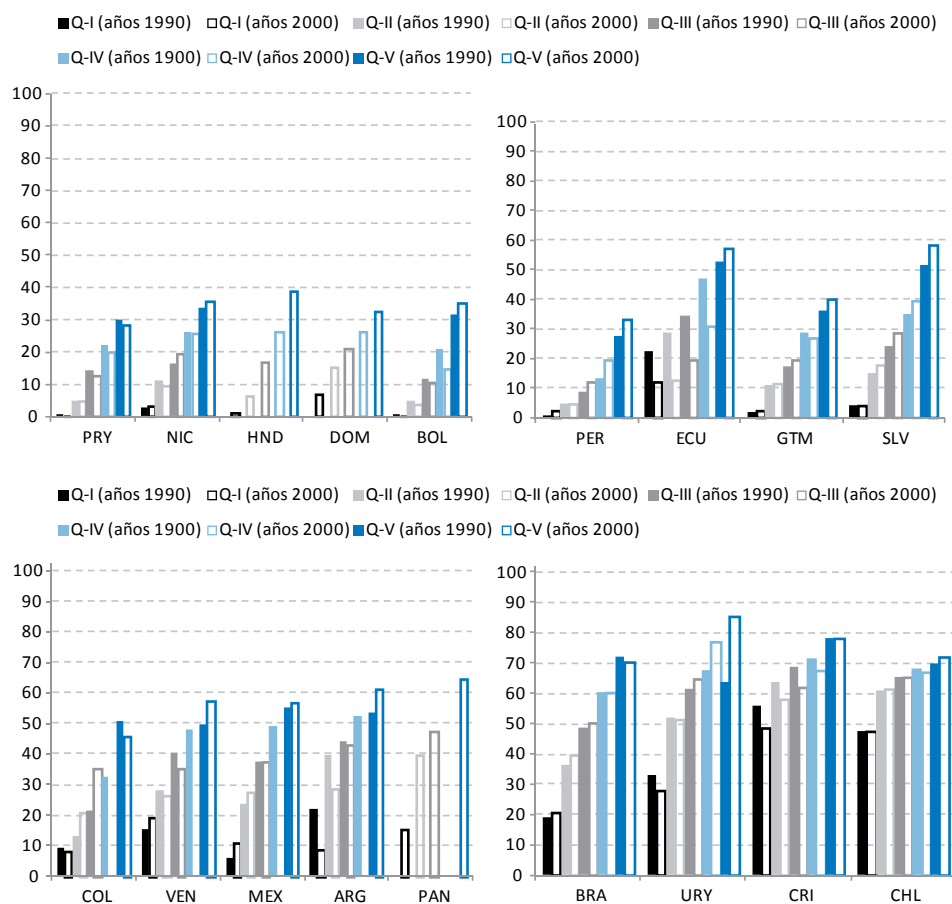
- Paraguay, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Bolivia, donde la tasa de cobertura va de un máximo del 40% para los quintiles superiores a valores cercanos a cero para los más bajos. En Bolivia, de los años 1990 a los años 2000, la distancia se ensanchó, y la cobertura aumentó para el quintil más alto, mientras caía para el cuarto.
- Perú, Ecuador, Guatemala y El Salvador, donde la cobertura alcanza un máximo aproximado del 60% para los quintiles más elevados, y varía entre menos del 5% y el 20% para los quintiles inferiores. Excepto en Ecuador (con una cobertura del 20%), este grupo registra una significativa variación de la cobertura según los quintiles, algo particularmente cierto en Guatemala, donde la diferencia de cobertura entre el primer y el quinto quintil ronda el 60%.
- Colombia, Venezuela, México, Argentina y Panamá tienen tasas de cobertura generales similares (del 5% al 60%), pero una menor dispersión entre niveles de ingresos.
- Brasil, Uruguay, Costa Rica y Chile disponen de las tasas de cobertura más altas en todas las categorías de ingresos; los quintiles superiores alcanzan el 80% (en Uruguay), y los inferiores incluso superan el 20% (Brasil).

Los estratos medios, en particular, se hallan escasamente cubiertos, y no hay signos que anuncien una tendencia a la mejora.

Quizá sorprendentemente, la cobertura es particularmente baja en los tres quintiles centrales. Este grupo puede tomarse como una aproximación de nuestros estratos medios. Las tasas para esos trabajadores en el primer grupo de países rondan el 15% en los años 2000 (desde el 10% en Bolivia al 20% en la República Dominicana). La cobertura es ligeramente superior al 20% en todos los países del segundo grupo, salvo en Perú, donde es tan sólo de cerca del 10%. En el tercer grupo, la cobertura es aproximadamente del 40% (del 41% en Argentina y Panamá al 35% en Colombia). La cobertura es más elevada en el cuarto grupo y supera el 50% en promedio en todos los países considerados, aunque esto aún dista bastante del 60% que constituiría la cobertura mínima necesaria mencionada anteriormente. El análisis retrospectivo no halla tampoco un modelo de comportamiento claro o tranquilizador: entre los años 1990 y los años 2000, la cobertura de estos quintiles centrales aumentó prácticamente en la mitad de los países de la región, pero descendió en la otra mitad.

### Gráfica 2.4. Tasas de cobertura de pensiones por quintiles de ingresos en América Latina

(porcentaje de las personas cubiertas en la población económicamente activa de más de 20 años)



Notas: Dado que los años disponibles no son idénticos en todos los países, los datos mostrados en las gráficas de este apartado representan los más próximos a 1995 y 2006 según la disponibilidad. Los años empleados son: Argentina 1995-2006; Bolivia 1999-2005; Brasil 1995-2006; Chile 1996-2006; Colombia 1996-2006; Costa Rica 1995-2006; República Dominicana 2006; Ecuador 1995-2006; Guatemala 1998-2000; Honduras 2006; México 1998-2006; Nicaragua 1998-2005; Panamá 2004; Paraguay 1999-2006; Perú 1999-2006; El Salvador 1995-2005; Uruguay 1995-2006; Venezuela 1995-2006.

Fuente: Rofman et al. (2008).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339998>

### Focalización en los estratos medios formales e informales

Habida cuenta de la extensión y persistencia de la informalidad en los estratos medios de la región, el análisis de las tasas de cobertura de este grupo no quedará completo si no se examina esta dimensión. A tal efecto, se ha recurrido a datos procedentes de las encuestas nacionales de hogares de Bolivia, Brasil, Chile y México, de mediados de los años 1990 a 2006.<sup>26</sup> Como ya se apuntara previamente, estos cuatro países reflejan diferentes niveles de informalidad y un variado espectro de enfoques en materia de provisión de pensiones.

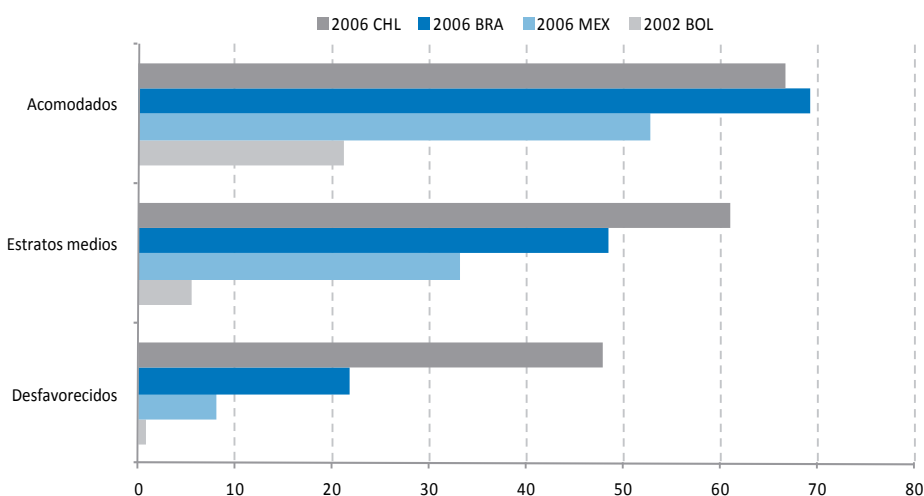
Se consideran “cubiertas” a las personas en función de sus respuestas a las preguntas de las correspondientes encuestas de hogares en relación con las cotizaciones o la inscripción a un plan de pensiones público o privado.<sup>27</sup> El universo es la población ocupada entre 14 y 64 años, una horquilla que refleja adecuadamente la duración de una carrera profesional clásica. Finalmente, se ha incluido a los encuestados en los estratos medios (o desfavorecidos o acomodados) según la definición 50-150.

La diferencia de cobertura de pensiones entre los estratos medios y los acomodados no es nunca inferior a 6 puntos porcentuales y puede aumentar hasta cerca de 20 puntos porcentuales.

No es sorprendente que las tasas de cobertura aumenten con los ingresos, aunque resulta patente el grado en que esto amplía la desigualdad en la distribución de la renta (gráfica 2.5). Aunque la falta de cobertura de la población desfavorecida suele constituir el centro de atención de todos los análisis y comentarios, aparentemente, se trata también de un problema de los estratos medios. La diferencia de cobertura entre los estratos medios y los acomodados no es nunca inferior a 6 puntos porcentuales (Chile) y aumenta hasta cerca de 20 puntos porcentuales en Brasil y México. En consecuencia, cabe inferir que es muy probable que numerosos integrantes actuales de los estratos medios caigan en la pobreza en la vejez. No se registran cambios significativos en la cobertura de esos trabajadores en ninguno de los cuatro países durante el periodo de referencia (1996-2006; véanse los cuadros 2.A1 a 2.A4 del anexo estadístico).

### Gráfica 2.5. Tasas de cobertura de pensiones por categorías de ingresos

(porcentaje de los trabajadores cubiertos)



Nota: Para México y Bolivia, los datos son de afiliación; para Chile y Brasil, reflejan a los cotizantes.

Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340017>

Otra característica de la cobertura de los estratos medios es la frecuencia con que se dan combinaciones “inesperadas”: trabajadores formales no cubiertos y trabajadores informales que sí lo están (véase el cuadro 2.2). Bolivia registra el porcentaje más elevado de trabajadores de estratos medios informales cubiertos (27.2%) y Chile el más bajo (10.1%).

**Cuadro 2.2. Cobertura y formalidad por categorías de ingresos**  
(porcentaje de los trabajadores cubiertos)

|         | Desfavorecidos |          | Estratos medios |          | Acomodados |          |
|---------|----------------|----------|-----------------|----------|------------|----------|
|         | Formal         | Informal | Formal          | Informal | Formal     | Informal |
| Bolivia | 40.7           | 59.3     | 72.8            | 27.2     | 80.4       | 19.6     |
| Brasil  | 83.2           | 16.8     | 88.8            | 11.2     | 78.0       | 22.0     |
| Chile   | 87.9           | 12.0     | 89.8            | 10.1     | 79.7       | 20.2     |
| México  | 68.3           | 31.7     | 78.2            | 21.1     | 84.2       | 15.8     |

Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

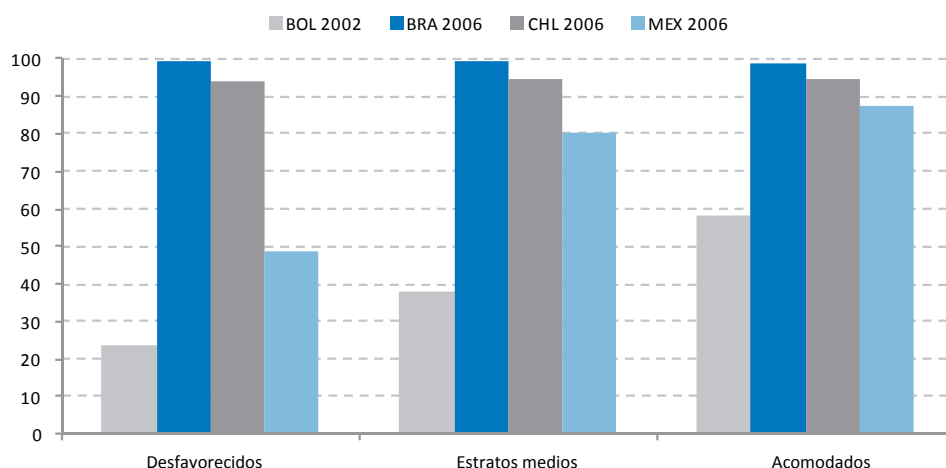
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340891>

Por lo tanto, las cuestiones que suscita la informalidad se propagan incluso a individuos a los que, en principio, se consideraría "protegidos". Esto resalta la pertinencia de tener en cuenta la movilidad entre formalidad e informalidad durante la vida laboral de un individuo, ya que los trabajadores sujetos a dichos vaivenes corren el riesgo de caer en la pobreza en la vejez porque no habrán cotizado lo suficiente. Cabe preguntarse cuál es la gravedad de este problema.

La cobertura de pensiones de los trabajadores formales es elevada (gráfica 2.6): superior al 80%, salvo en Bolivia y en la población desfavorecida de México, donde la cobertura cae drásticamente con las rentas bajas, aunque estos casos no sean numerosos. Pese a las diferencias existentes entre los diversos grupos de ingresos y cierta heterogeneidad entre países, la cobertura de pensiones de los trabajadores formales, en todas las categorías de ingresos, es más que adecuada en tres de los países estudiados en relación con nuestro umbral de cobertura del 60%.

Es frecuente que se den combinaciones "inesperadas", como trabajadores formales no cubiertos o trabajadores informales que cotizan.

**Gráfica 2.6. Tasas de cobertura de pensiones de los trabajadores formales por categorías de ingresos**  
(porcentaje de los trabajadores cubiertos)



Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

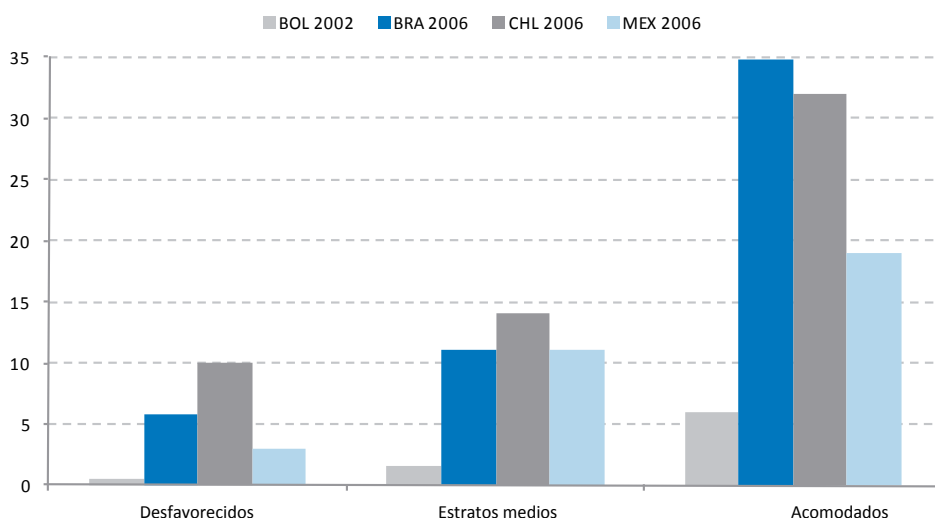
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340036>

Las tres categorías de ingresos (desfavorecidos, estratos medios y acomodados) cuentan con niveles de cobertura similares en Brasil y en Chile; en México, la cobertura de los estratos medios se acerca a la de los acomodados, aunque la de la población desfavorecida es menor. La situación es más preocupante en Bolivia, ya que aunque la cobertura crece con el nivel de ingresos –una evidencia en sí de la desigualdad entre trabajadores formales–, los niveles absolutos siguen siendo limitados; incluso los trabajadores formales del grupo acomodado apenas alcanzan el estándar del 60%.

Las tasas de cobertura de los trabajadores informales de los estratos medios son muy bajas y no superan en ningún caso el 14%. En este sentido, los estratos medios están más cerca de los desfavorecidos que de los acomodados.

Esta cobertura generalmente adecuada de los trabajadores formales implica que la persistente falta de cobertura en la región se concentra en los trabajadores por cuenta propia y los empleados informales. Las tasas de cobertura de los trabajadores informales son muy bajas y están estrechamente relacionadas con el nivel de ingresos en los cuatro países (gráfica 2.7). En lo que respecta a los estratos medios informales en concreto, los de Chile registran el mayor índice de cobertura (14%), seguidos de los de Brasil y México (11%) y, finalmente, los de Bolivia (2%). Estos niveles acercan a los estratos medios más a los desfavorecidos que a los acomodados.

**Gráfica 2.7. Tasas de cobertura de pensiones de los trabajadores informales por categorías de ingresos**  
(porcentaje de los trabajadores cubiertos)



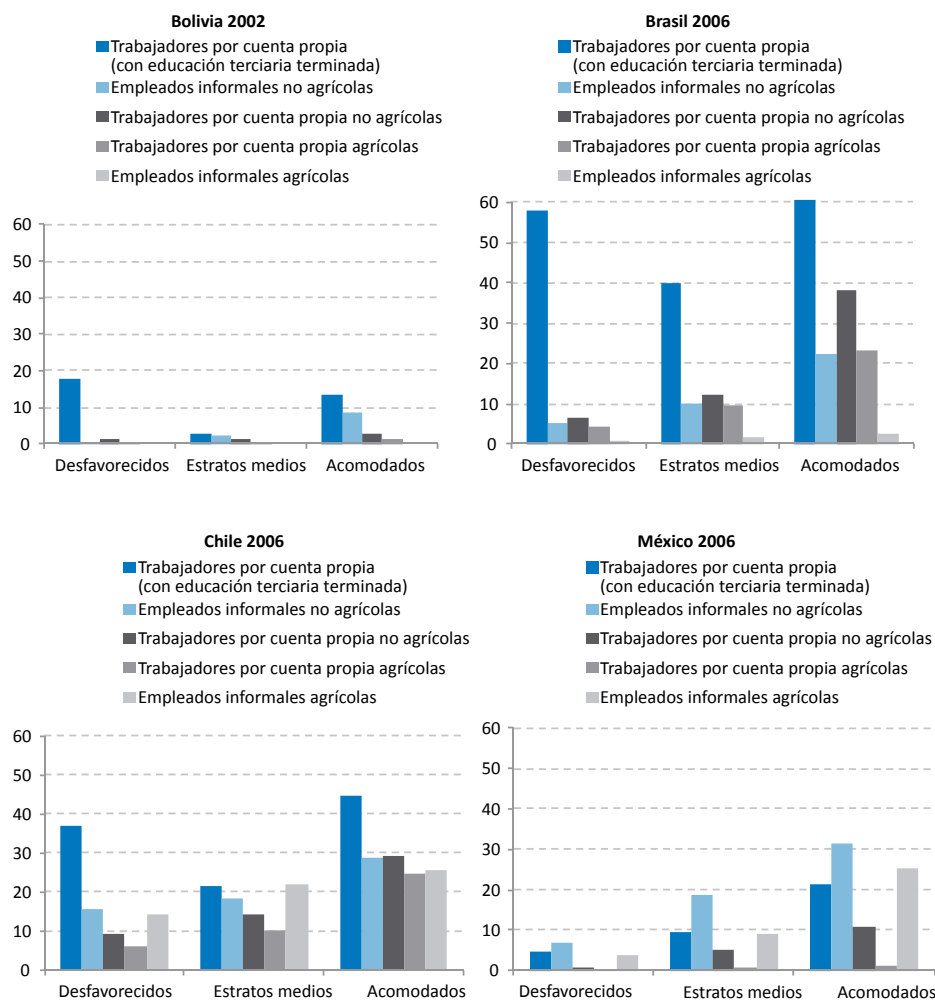
*Nota:* La denominación "trabajadores informales" incluye a todos los trabajadores por cuenta propia (agrícolas y no agrícolas) y a los empleados informales (agrícolas y no agrícolas); véase la clasificación presentada más arriba en este capítulo.

*Fuente:* Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340055>

En el grupo informal, la cobertura de pensiones más elevada es la de los profesionales (trabajadores por cuenta propia con educación terciaria) en todos los países con excepción de México (gráfica 2.8), donde, sorprendentemente, la cobertura de estos profesionales es inferior a la de los empleados informales no agrícolas.<sup>28</sup> Las tasas de cobertura de estos profesionales tienen forma de U (salvo en México), es decir, son más bajas en los estratos medios que en los grupos situados a un lado y otro de éstos, lo que contrasta con la situación del resto de los trabajadores por cuenta propia, para los que la cobertura aumenta con el nivel de ingresos en todos los países.

**Gráfica 2.8. Tasas de cobertura de pensiones de los trabajadores informales por categorías de empleos y de ingresos (porcentajes)**



Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340074>

Cabe destacar la situación de Brasil, porque en este país la afiliación obligatoria es aplicable a los trabajadores por cuenta propia mientras que es voluntaria en Bolivia y México, y lo será en Chile hasta 2012. Como resultado, la cobertura es, de hecho, relativamente amplia. Con todo, la obligatoriedad no ha logrado romper el vínculo con los ingresos: el nivel de cobertura de los trabajadores por cuenta propia con menor educación es bajo, y la tasa de cobertura se incrementa marcadamente de una categoría de ingresos a la siguiente (del 12% de los estratos medios al 38% de los acomodados). Esto traduce, por una parte, el restringido efecto que tiene la obligatoriedad y, por otra, probablemente la generación de ahorros bajos e irregulares por parte de los trabajadores autónomos de los estratos medios. En todo caso, pone de manifiesto que la obligatoriedad legal no es, *per se*, suficiente para garantizar una extensa cobertura.

En Brasil, la afiliación obligatoria de los trabajadores por cuenta propia ha conseguido incrementar las tasas medias de cotización, pero no ha logrado romper el vínculo con los ingresos.



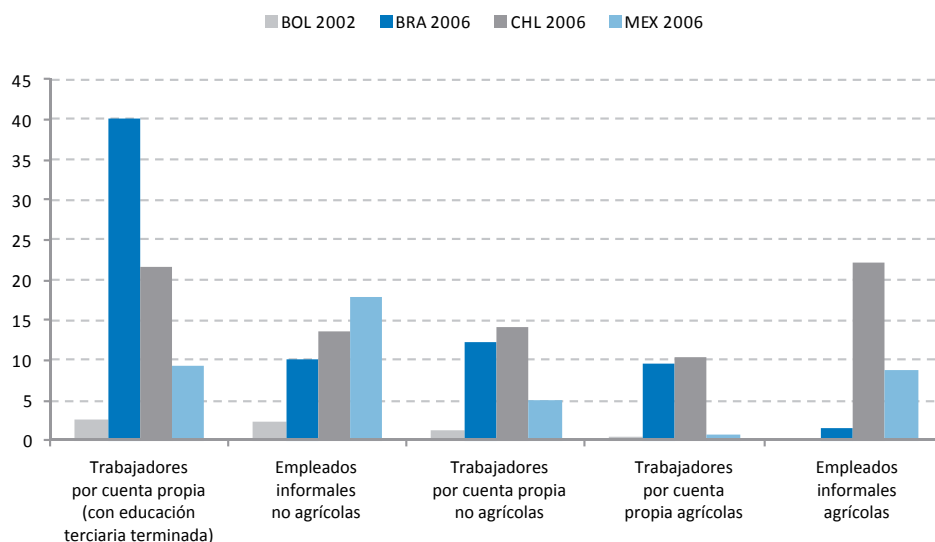
Por último, la cobertura de los empleados informales es mayor que la de los trabajadores por cuenta propia en todos los niveles de ingresos en Chile, e incluso más en México, donde es la más elevada de todos los grupos informales. Aunque cualquier explicación que pueda avanzarse sobre la única base de este análisis descriptivo será en cierto modo especulativa, es posible que la capitalización proporcione incentivos para permanecer en el sistema aun después de la transición a un puesto de trabajo informal.

La gráfica 2.9 reformula estos datos por categorías de empleos. Brasil cuenta con la tasa de cobertura de pensiones más elevada para los profesionales (40%), seguido por Chile (algo más del 20%). Los empleados informales no agrícolas gozan de la mayor cobertura en México (un 17%), tal y como se ha indicado anteriormente. Chile encabeza la cobertura de los trabajadores por cuenta propia no profesionales, tanto en actividades agrícolas (14%) como no agrícolas (10%).

La relación entre cobertura y niveles de ingresos es más nítida en el caso de los trabajadores informales, por lo que es probable que, en la vejez, continúe la pobreza.

En resumen, los datos presentados confirman que la informalidad reduce la cobertura de pensiones en todas las categorías de ingresos. Además, la relación entre cobertura y niveles de ingresos es más nítida en el caso de los trabajadores informales que en el de los formales, lo que significa que es probable que la pobreza en la vejez reproduzca o incluso exacerbe la desigualdad.

**Gráfica 2.9. Tasas de cobertura de pensiones de los estratos medios informales**  
(porcentajes)



Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340093>

## Rápido vistazo a los ya jubilados

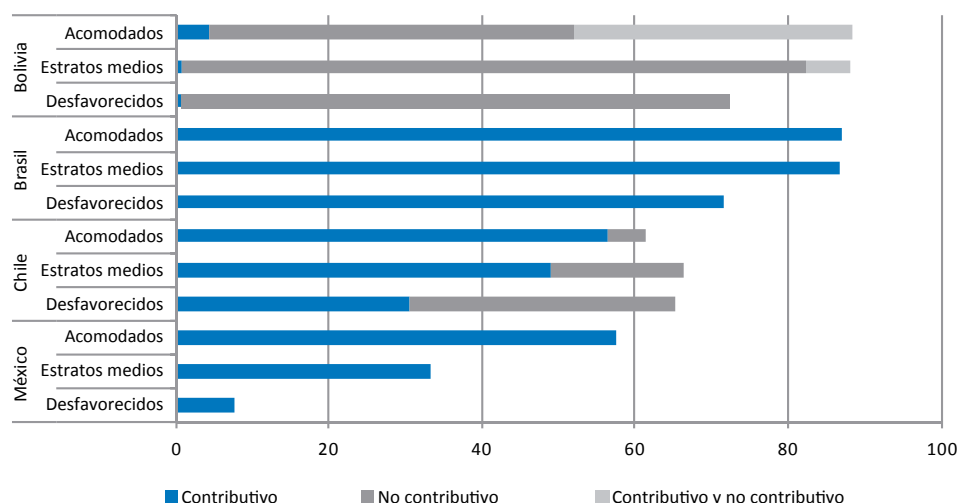
Calcular las tasas de cobertura para los que han alcanzado la vejez (mayores de 65 años) resulta sencillo, puesto que éste es el grupo que está recibiendo actualmente las prestaciones. La cobertura de los jubilados en América Latina es extremadamente baja, y las tasas sólo superan el 60% en unos pocos países –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay–.<sup>29</sup> La variación es enorme: del 85% de Uruguay al nimio 5% de Honduras.

Al igual que en el caso de los trabajadores, las tasas de cobertura de pensiones contributivas son bajas (con la excepción de Brasil, donde superan el 85% en promedio, y el 87% en el caso de los estratos medios); tienen además una correlación positiva con los ingresos (gráfica 2.10). Los esquemas de pensiones no contributivas ayudan a compensar este modelo regresivo (alcanzando hasta un 90% en Bolivia y cerca de dos tercios en Chile). Con todo, las pensiones son pequeñas y persiste una significativa regresión.

Las pensiones actuales siguen siendo regresivas, a pesar de la integración de elementos no contributivos correctores.

### Gráfica 2.10. Tasas de cobertura de pensiones de los jubilados por categorías de ingresos

(porcentaje de los mayores de 65 años)



*Nota:* Los datos son de 2006, excepto para Bolivia, que son de 2004. No hay datos disponibles de pensiones no contributivas en Brasil y México.

*Fuente:* Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340112>

### Cobertura para los no cubiertos

El principal objetivo de la reforma de un sistema de pensiones radica en conseguir “pensiones adecuadas, asequibles, sostenibles y sólidas, al tiempo que se contribuye al desarrollo económico”.<sup>30</sup> Muchos de los países latinoamericanos que encabezaron la reforma estructural de pensiones parecen haber tenido éxito en algunos de estos objetivos (asequibilidad y sostenibilidad), pero corren el riesgo de fracasar en otros (adecuación y solidez). Y los países que, como Brasil, no participaron en las reformas se enfrentan igualmente a los anteriores desafíos. Además, la informalidad restringe seriamente la cobertura de los sistemas de pensiones, incluso en aquellos basados en cuentas de capitalización individual, donde, en principio, los incentivos para cotizar son mayores.

Por consiguiente, la reforma de los sistemas de pensiones en América Latina deberá sustentarse en los debidos mecanismos sociales, laborales y macroeconómicos. La reforma ya no puede considerarse como la panacea para reducir la informalidad, tal y como esperaban los reformadores de pensiones de los años 1990. En su lugar, cualquier reforma tendrá que tener en cuenta esta realidad. Si bien la reducción de la informalidad puede seguir constituyendo un objetivo y pueden adecuarse los incentivos a este fin, las transformaciones deberán centrarse en garantizar pensiones adecuadas y sostenibles a la población.<sup>31</sup>

La reforma de los sistemas de pensiones ya no puede considerarse como la panacea para reducir la informalidad; en su lugar, cualquier reforma tendrá que tener en cuenta esta realidad.

Los mecanismos que permiten garantizar la cobertura de pensiones pueden ser de dos clases: los que actúan en el momento de la jubilación, es decir, las intervenciones *ex post*; o los que entran en acción *ex ante*, durante la carrera laboral.<sup>32</sup> Las intervenciones *ex post* son a su vez de dos tipos: transferencias independientes del historial de cotizaciones, a menudo llamadas “pensiones sociales”; y transferencias que garantizan una pensión mínima dentro de los regímenes de pensiones contributivas y obligatorias, condicionándola a un historial de cotizaciones determinado. Las pensiones sociales pueden ser universales (es decir, abonadas a todos cuantos alcancen la edad necesaria, a veces con restricciones de residencia; éste es el caso de Bolivia y Chile) o bien pueden atribuirse en función de los recursos (como en el caso de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay).

Dado que la informalidad es generalizada en América Latina, resulta casi inevitable depender de este pilar de solidaridad. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha hecho reiterados llamamientos para que se refuerce (financiándolo con impuestos al consumo)<sup>33</sup>, de igual modo que los ha hecho la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).<sup>34</sup> Una forma de fortalecer este pilar podría consistir en reducir el número de años de cotización requeridos para obtener una pensión mínima contributiva, que suele ser de más de 20 años en numerosos países, frente a, verbigracia, 15 años en España. Otra opción sería introducir pensiones sociales; aunque resultaría más caro, podría tener un significativo impacto en la reducción de la pobreza.<sup>35</sup>

La informalidad implica depender inevitablemente de prestaciones no contributivas. Dado el coste fiscal que esto supone, será necesario recurrir a un diseño y una planificación prudentes.

Por desgracia, un amplio compromiso fiscal en pro de una pensión básica no contributiva podría convertirse en un fuerte desincentivo de la formalización. Por ende, el diseño de un régimen de este tipo deberá ser prudente. Una pensión mínima que vaya aumentando hasta cierto nivel en función de las cotizaciones podría paliar este riesgo, al menos parcialmente (tal y como se ha hecho en Chile).<sup>36</sup> Sin embargo, una reforma así será costosa: se calcula que su coste podría ser del orden del 1% del PIB.<sup>37</sup> Ahora bien, este coste no sería inmediato, ya que todas las reformas de los sistemas de pensiones comprenden un periodo de transición durante el cual quienes se incorporan al nuevo sistema acumulan recursos o derechos mucho antes de jubilarse. Sólo después de este periodo, y habida cuenta de que por lo general existen generosas normas de transición, será necesario un mecanismo de protección del pilar social.

En contraste con las medidas *ex post*, no cabe duda de que los Gobiernos tienen que actuar ahora para los trabajadores en fase activa. Y precisamente las políticas *ex ante* parecen ofrecer más margen de maniobra para una reforma de los sistemas de pensiones que revierta en beneficio de los estratos medios.

La opción política más directa es hacer que la afiliación sea obligatoria para los trabajadores por cuenta propia, lo que actualmente no es el caso en numerosos países (en la muestra, ni Bolivia ni México, ni Chile al menos hasta 2012). No obstante, la desigual cobertura de Brasil, que sí ha impuesto la obligatoriedad, demuestra que la instauración efectiva de semejante política no consiste sencillamente en promulgar la correspondiente legislación. Por definición, no resulta evidente determinar cómo aplicar cotizaciones obligatorias a quienes conforman el sector informal. Además, algunos trabajadores informales no pueden permitirse más que lo justo para cubrir sus necesidades básicas, de modo que un ahorro obligatorio puede no ser lo óptimo para los hogares de rentas bajas o incluso medianas. Desgraciadamente, los datos de las encuestas de hogares no son adecuados para resolver esta cuestión, y las estimaciones de otras bases de datos tampoco resultan adaptadas.

Algunos países han considerado opciones híbridas, tales como la “semiobligatoriedad”: en estas iniciativas, los trabajadores son dados de alta automáticamente, pero pueden decidir abandonar el sistema. Esto podría

acompañarse de las debidas modificaciones que respondiesen particularmente a las necesidades de los trabajadores informales, como, por ejemplo, mayor flexibilidad en la cuantía y periodicidad de las cotizaciones, o permiso para retirar pagos en ciertas circunstancias, tales como desempleo de larga duración o problemas de salud.<sup>38</sup>

Para terminar, en los últimos años el debate ha empezado a centrarse en las cotizaciones compartidas en sistemas de aportación definida ("matching defined" contributions en inglés), esto es, transferencias realizadas por el Estado al plan de pensión con cotizaciones definidas de un individuo en función de las aportaciones voluntarias de éste. A diferencia de las pensiones mínimas y de las pensiones sociales, las cotizaciones compartidas incentivan el ahorro a largo plazo por parte de los propios trabajadores, lo que puede tener particular incidencia en los individuos informales con cierta capacidad de ahorro, un grupo que comprende a gran parte de nuestros estratos medios.

Las cotizaciones compartidas aún se hallan en fase experimental de diseño, y pocos países las han aplicado. En América Latina, en particular, el Fondo de Solidaridad Pensional colombiano subvenciona la cotización de trabajadores por cuenta propia con ingresos bajos, y el Gobierno mexicano completa parcialmente las cotizaciones de trabajadores afiliados al sistema privado de cotizaciones definidas. Brasil realiza cierta complementación también en el seno de su sistema de pensiones destinado al mundo rural. Por último, Perú ha introducido recientemente el régimen de cotización concurrente para los trabajadores informales de pequeñas empresas, por el que el Estado realiza una aportación equivalente al 100% de la cotización del trabajador. Aunque cuentan con el respaldo del Banco Mundial,<sup>39</sup> se trata de los primeros pasos de estos regímenes y aún se está a la espera de una investigación que los evalúe.

Los sistemas con cotizaciones compartidas son relativamente nuevos. Palian el coste fiscal y poseen características que podrían atraer a los estratos medios.

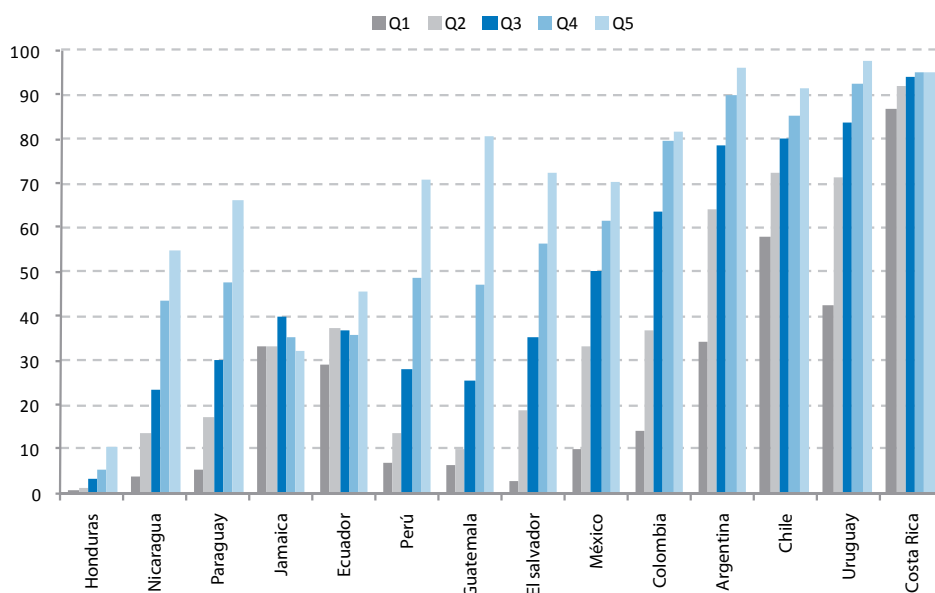
## ¿ATENCIÓN SANITARIA PARA TODOS?

Garantizar un acceso adecuado y asequible a la asistencia sanitaria es uno de los principales retos a los que se enfrenta la protección social en América Latina. Al respecto, cabe puntualizar desde el principio que, en materia de asistencia sanitaria, la cobertura no significa lo mismo que el acceso. Normalmente, los tratamientos básicos son universales y suelen financiarse con los ingresos generales, pero el "estatus carente de cobertura" (esto es, sin registro de cotización en el sistema público, o en el seguro privado o asumido por el empleador) tiende a conllevar menos tratamiento y de peor calidad.

En América Latina, las primeras reformas de la asistencia sanitaria pretendían incrementar la cobertura contributiva. Con ayuda del mercado y de la empresa privada, se esperaba que los particulares fuesen capaces de satisfacer sus necesidades de salud con sus propios recursos. Sin embargo, los datos disponibles demuestran que ha podido producirse incluso lo contrario (Mesa-Lago, 2008a). Por esta razón, las reformas posteriores han tendido a universalizar el acceso y han cortado el vínculo con las cotizaciones regulares, escasas en la región dada la omnipresencia de la informalidad. Casi todos los países latinoamericanos han introducido paquetes básicos de servicios de salud que cubren a la totalidad de la población para un número cada vez mayor de patologías. Dos de los más destacados son el Seguro Popular de Salud mexicano, implantado en 2003, y el Plan Auge chileno, instaurado en 2005, que cubre 56 problemas de salud.

La cobertura de salud sigue estando estrechamente relacionada con los ingresos, por lo que se han introducido sistemas de acceso universal.

Esta universalidad contrasta con las últimas estimaciones del Banco Mundial sobre las tasas de cobertura del seguro de salud contributivo en América Latina por categorías de ingresos (gráfica 2.11). Con la excepción de Costa Rica, las tasas de cobertura contributiva aumentan marcadamente con los ingresos.

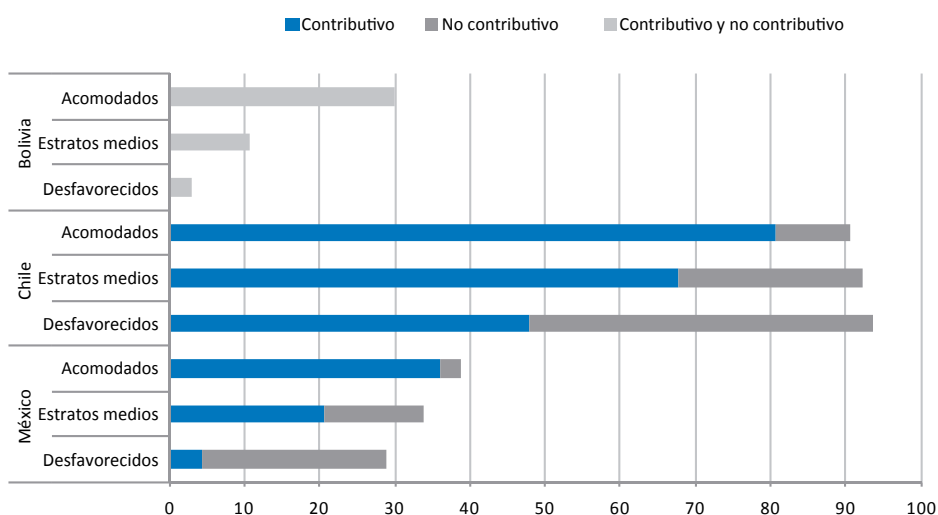
**Gráfica 2.11. Tasas de cobertura del seguro de salud contributivo por quintiles de ingresos** (porcentaje del quintil cubierto)

Notas: Quintiles de ingresos per cápita; Q1 = quintil más bajo. Los datos son de mediados de los años 2000.

Fuente: Ribe et al. (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340131>

Los sistemas de salud no contributivos igualan efectivamente las tasas de cobertura por categorías de ingresos en Chile y México, los únicos países de la muestra para los que se dispone de información desglosada (gráfica 2.12), aunque a niveles de cobertura muy diferentes: 92% y el 34% en promedio, respectivamente.

**Gráfica 2.12. Tasas de cobertura de salud de los trabajadores por categorías de ingresos** (porcentaje de la categoría cubierto)

Nota: En Chile, "contributivo" incluye a los trabajadores del sistema público (grupos B a D), del sistema privado, del ejército y de otros grupos; "no contributivo" comprende a los trabajadores del sistema público (grupo A, esto es, sin ingresos). En México, "contributivo" engloba a los trabajadores de los sistemas público y privado, y "no contributivo", la cobertura del Seguro Popular.

Fuente: Basado en las encuestas nacionales de hogares.

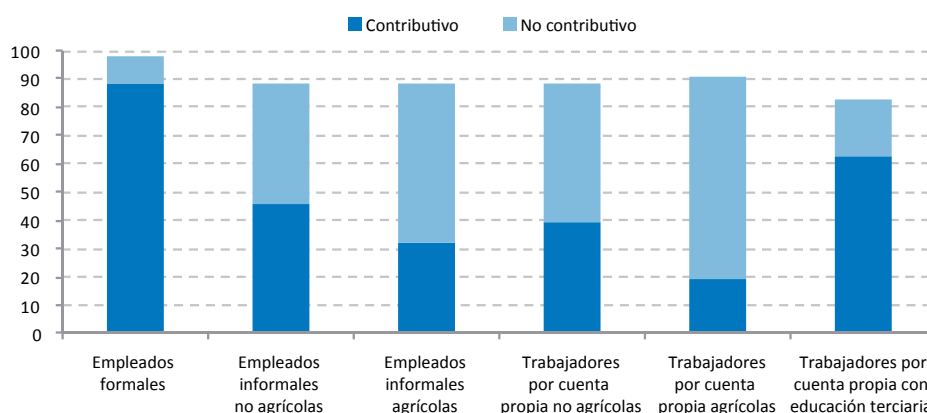
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340150>

Pese a los positivos pasos dados en pro de la prestación de una asistencia sanitaria universal en la región, subsiste el problema de la segmentación, que, en algunos casos, incluso ha empeorado. Un sistema con un tramo contributivo y otro no contributivo, donde la falta de recursos implica que el tramo más bajo se caracterice por su mala calidad, agrava el problema de la escasa cobertura contributiva. El resultado es que el gasto complementario en asistencia sanitaria es regresivo, y los quintiles más bajos –incluso en ciertos casos los estratos medios– gastan un porcentaje mayor de sus ingresos en servicios de salud que quintiles más acomodados.<sup>40</sup>

El resultado ha sido la aparición de un sistema de dos tramos, que es regresivo por el gasto que supone para los grupos de ingresos bajos pese a la menor calidad de los servicios que reciben.

Las gráficas 2.13 y 2.14 examinan más de cerca las tasas de cobertura de los estratos medios recurriendo a las mismas categorías de empleos definidas para las pensiones. Los datos son de Chile y México. En ambos países, los trabajadores formales están cubiertos principalmente por un seguro de salud contributivo, mientras que los informales (empleados y trabajadores por cuenta propia en todos los sectores) están básicamente protegidos por regímenes no contributivos. Esta tendencia es especialmente marcada en los autónomos agrícolas de ambos países. La excepción viene constituida por los trabajadores por cuenta propia con educación terciaria (los profesionales), principalmente cubiertos por un seguro de salud contributivo.

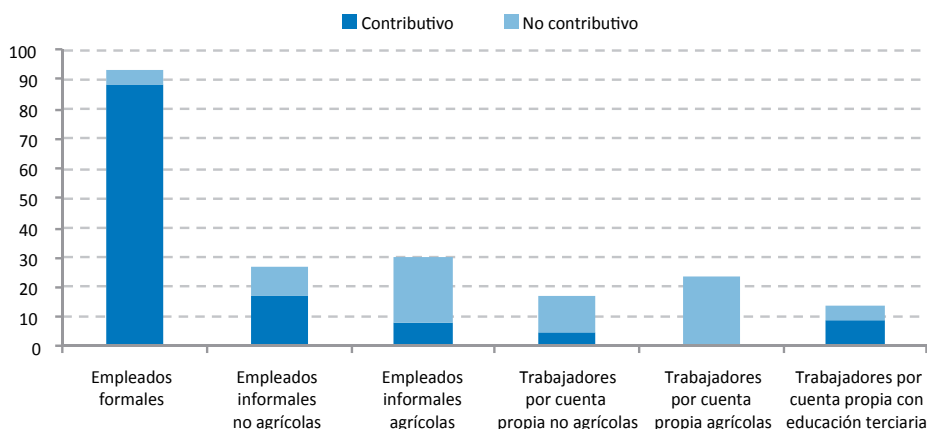
**Gráfica 2.13. Tasas de cobertura de salud de los estratos medios por categorías de empleos en Chile**  
(porcentaje de la población cubierta, 2006)



Fuente: Con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340169>

**Gráfica 2.14. Tasas de cobertura de salud de los estratos medios por categorías de empleos en México**  
(porcentaje de la población cubierta, 2006)



Fuente: Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340188>

Además de reducir la brecha de cobertura y lograr una asistencia sanitaria universal efectiva (de “los derechos a la realidad”, en la formulación de Ribe *et al.*, 2010), existen otros retos. Los programas de salud básica centrados en patologías específicas, por ejemplo, pueden transmitir el mensaje de que los sistemas de asistencia sanitaria son sólo para cuidados de urgencia más que para promover la salud o gestionar las enfermedades crónicas. Al mismo tiempo, incluso allí donde el derecho a la salud es un derecho constitucional, una significativa parte de la población no es consciente de ello ni de la forma de acceder a los servicios disponibles en la práctica.<sup>41</sup>

La coordinación e incluso la integración de los regímenes contributivos y no contributivos existentes ayudaría a romper el círculo de la segmentación.

Llegar a los estratos medios puede resultar esencial, ya que este grupo combina la frecuente utilización de los sistemas con el compromiso político y la educación para promover cambios. Una mejor asistencia sanitaria en el seno del sistema de seguro social podría alentar a estratos medios y acomodados a incorporarse a estos sistemas y cotizar en ellos. Una mejor coordinación y, finalmente, una mejor integración de los regímenes contributivos y no contributivos existentes ayudaría también a romper el círculo de la segmentación. Tales reformas pueden resultar de particular importancia para los estratos medios en el contexto de un sistema de salud regresivo, dada la persistente y flexible informalidad de este grupo.

## SEGURO DE DESEMPLEO EFECTIVO

Aunque el objetivo del seguro de desempleo es sostener el consumo más que reducir la pobreza,<sup>42</sup> este seguro tiene en todo caso una importante función a la hora de limitar la movilidad descendente de los integrantes de los estratos medios. La evidencia empírica en Europa Central y Oriental parece confirmar que el seguro de desempleo ha reducido la pobreza de los desempleados en más del 50% en Hungría y del 45% en Polonia, habida cuenta de su extensa cobertura en esos países (el 78% y el 65%, respectivamente, de los hogares con miembros desempleados recibían la prestación).<sup>43</sup>



Este papel igualador de ingresos, la relación menos estrecha entre desempleo y pobreza en América Latina (en comparación con los países de la OCDE) y la escasez de recursos públicos hacen que sea más difícil instaurar regímenes de asistencia por desempleo no contributivos en esta región. La predominancia y la flexibilidad de la informalidad son tales que dificultan que se proporcione la prestación por desempleo incluso a los trabajadores formales. Las condiciones típicas impuestas en los sistemas de seguro de desempleo de los países de la OCDE (esto es, estar desempleado y disponible para trabajar) resultan complicadas de aplicar en estas circunstancias. Al problema del “riesgo moral”, por el que los incentivos para buscar empleo disminuyen si se recibe una prestación, viene a sumársele la posibilidad de “beneficios por partida doble”, es decir, la reclamación de prestaciones cuando en realidad se está trabajando informalmente. Sin embargo, aún queda un sustancial margen de maniobra para que las políticas garanticen una mayor eficacia mediante mecanismos de riesgos compartidos o de autoseguro.

Los modelos de seguro de desempleo de los países miembros de la OCDE no se adaptan adecuadamente a las especificidades de los mercados laborales latinoamericanos.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, más que la prestación por desempleo, se espera que sea la indemnización por despido la que venga en ayuda de los desempleados en las épocas sin trabajo. El riesgo que esto conlleva es que los trabajadores que pierden su empleo por quiebra del empleador pueden no percibir lo que se les adeuda, al menos cuando la indemnización debida no está respaldada por fondos especiales. Para paliar este riesgo, numerosos países de la región han introducido el autoseguro mediante cuentas de ahorro individuales; es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, que han adoptado este sistema, en particular para los asalariados.<sup>44</sup> Esas cuentas no constituyen un seguro de desempleo porque no mutualizan los riesgos individuales.

No puede confiarse sólo en la indemnización por extinción de la relación laboral para ayudar a los desempleados. Por ello, numerosos países han introducido sistemas adicionales, aunque muy pocos cuentan con un elemento de mutualización de riesgos.

Seis países latinoamericanos proponen un seguro de desempleo, en el sentido de que sus regímenes ofrecen pagos netos por desempleo. En Brasil, Ecuador y Uruguay, estos regímenes están integrados en el sistema de la seguridad social; en Argentina y Venezuela, el seguro de desempleo es obligatorio pero independiente del sistema de seguridad social; por último, Chile se basó en un programa de asistencia por desempleo hasta 2001, año en que instauró un innovador sistema que combina cuentas individuales con un fondo de solidaridad. Brasil cuenta tanto con un seguro de desempleo vinculado a la seguridad social como con una indemnización de extinción de la relación laboral dependiente de cuentas individuales.<sup>45</sup> Existen además ciertos sistemas subnacionales, como la prestación por desempleo de México DF, que actúa más bien como una asistencia por desempleo, ya que no es contributiva y su supervisión es limitada.

Históricamente, las tasas de cobertura de los sistemas de seguro de desempleo tradicionales han sido bajas. Antes de la última reforma, sólo el 6.7% de los desempleados chilenos recibía una prestación por este concepto. Uruguay, donde un 14.7% de los desempleados recibía la prestación, era el país con la tasa de cobertura más elevada de la región a principios de los años 2000.<sup>46</sup> Las tasas de cobertura de las cuentas de ahorro individuales para desempleo (CAID) son algo mejores, pero con todo insuficientes; sólo Brasil tiene tantas cuentas como trabajadores empleados,<sup>47</sup> mientras que en Chile, Colombia y Panamá, las tasas de cobertura son de un escaso 20%.<sup>48</sup>

El sistema chileno combina las prestaciones de las cuentas individuales con los complementos aportados por un fondo de solidaridad, mecanismo en el que se comparten los riesgos.

Entre los regímenes existentes, el Seguro de Cesantía chileno, implantado en 2002, suele señalarse como posible modelo para otros países de ingresos medianos.<sup>49</sup> En lugar de canalizar las cotizaciones de los trabajadores en una única reserva de riesgo, empleados y empleadores aportan un porcentaje mensual del salario a una cuenta de ahorro individual. Una parte de la contribución del empleador va a un fondo de solidaridad (Fondo de Cesantía Solidario, FCS), alimentado asimismo por el Estado con recursos públicos; el FCS proporciona



prestaciones que vienen a completar el ahorro individual en el caso de que éste sea insuficiente. Los empleados que dispongan de contratos formalizados por escrito y hayan cotizado al sistema al menos 12 meses tendrán derecho a acceder a sus cuentas de ahorro y retirar fondos de ellas. Quienes hayan acumulado menos de dos meses de salario en sus cuentas estarán cubiertos por el FCS a menos que el cese de la relación laboral les sea imputable (mala conducta del trabajador, por ejemplo). Dado que la cuenta de ahorro individual es propiedad del trabajador, este régimen incentiva la búsqueda de empleo. El fenómeno de “beneficios por partida doble” puede seguir planteando problemas, pero el coste fiscal queda limitado al componente del sistema constituido por el fondo solidario.

Sin embargo, pese a su potencial, el seguro de desempleo basado en cuentas individuales sólo cubre actualmente a los empleados formales. Dada la movilidad entre el empleo formal e informal, esto significa que la proporción de desempleados que tiene acceso al seguro sigue siendo pequeña. Incluso en Chile, donde la informalidad es la más reducida de América Latina, los trabajadores desempleados tienen muchas menos probabilidades que la media de haber ocupado puestos de trabajo avalados por contratos escritos; de hecho, cerca de un tercio declara haber tenido un contrato atípico en su último puesto de trabajo, aproximadamente un 30% admite haber trabajado sin contrato, y lo que es más, un 60% de los desempleados ha pasado menos de 12 meses en su último empleo.<sup>50</sup>

Además, según el historial de cotizaciones, los índices de sustitución de esos sistemas pueden ser exiguos. Los trabajadores que cumplen sólo los requisitos mínimos para beneficiarse de los correspondientes derechos, pero que no están habilitados para disfrutar de las aportaciones complementarias del fondo solidario, recibirán un solo pago equivalente al tercio de su salario mensual. A aquellos que tienen derecho al financiamiento del FCS –sólo el 22% de los casos–<sup>51</sup> se les garantiza un índice de sustitución inicial del 50%, que va decreciendo cinco puntos porcentuales por mes hasta el quinto y último pago; esto equivale a los índices de sustitución más bajos de los países de la OCDE. Dado que es mucho más probable que el desempleo se dé entre las categorías de ingresos bajos que entre las categorías de ingresos altos, una gran mayoría de la población desempleada recibirá pocas prestaciones o ninguna. Por lo tanto, el componente de seguro del sistema es relativamente modesto, al igual que la cobertura potencial. Sin embargo, entre los puntos positivos cabe destacar que los sistemas del estilo del chileno, que vinculan el seguro de desempleo a cuentas de ahorro individuales, pueden aplicarse fácilmente en aquellos países que ya cuenten con CAID, con pagos de seguro más o menos generosos.

La integración de las CAID y las pensiones en un sistema con cotizaciones definidas podría generar beneficios fiscales y laborales.

Integrar los sistemas de CAID y las prestaciones por desempleo con la política laboral y social sigue constituyendo un reto para la mayoría de los países latinoamericanos. La informalidad y la falta de capacidad administrativa limitan seriamente la posibilidad de efectuar una supervisión continua de los derechos adquiridos, aunque sería fácil imponer como condición para recibir la prestación el que se hicieran prácticas o se siguiese una formación. Desde la perspectiva de la protección social, una posibilidad para otorgar prestaciones más generosas sin aumentar en demasía los costes laborales consistiría en integrar las CAID y las pensiones en un sistema de capitalización con cotizaciones definidas.<sup>52</sup>

## CONCLUSIÓN

La política de protección social en América Latina choca constantemente con la omnipresencia, flexibilidad y persistencia del trabajo informal en toda la región. Esto restringe los recursos de los sistemas financiados mediante cotizaciones sociales y obstaculiza la instauración de criterios de disfrute de los derechos adquiridos que sean incluyentes, pero limiten los abusos. Ambos escollos merman la cobertura y han creado carencias que no sólo afectan a la población desfavorecida. En la mayoría de los países de la región, los sistemas contributivos no logra llegar ni siquiera a la mitad de los trabajadores de los estratos medios.

Sin embargo, las dificultades no significan que sea imposible diseñar sistemas que proporcionen una adecuada protección. En los últimos decenios, se han redoblado esfuerzos en América Latina para reformar los sistemas de protección social con el doble objetivo de garantizar su sostenibilidad económica y ampliar la cobertura. Por lo general, estas reformas reconocen que las prestaciones por vejez, por asistencia sanitaria o por desempleo poseen características y prioridades diferentes. Por ello, han tendido a separar elementos antes reunidos. Y así, los sistemas de asistencia sanitaria se han reformado con vistas a proporcionar un seguro universal en función de un conjunto de criterios de idoneidad predeterminados. Los sistemas de pensiones, por su parte, se han transformado teniendo en mente la sostenibilidad económica y los incentivos, en algunos casos complementados con pensiones sociales para aliviar la pobreza en la vejez.

El detallado análisis de cuatro países llevado a cabo en este capítulo ha demostrado que, en América Latina, los estratos medios son ampliamente informales. Por lo tanto, para una significativa parte de los estratos medios, el seguro social tendrá que lograrse por vías diferentes, que no supongan establecer un vínculo con el empleo formal; de hecho, algunas reformas han abierto ya la protección social a los trabajadores informales. Sin embargo, la participación de los trabajadores informales en los sistemas de seguro social sigue dependiendo en buena de sus ingresos.

La asistencia social suele considerarse sólo en términos de pobreza, y el respaldo económico que brinda y la atención sanitaria que proporciona están diseñados para paliar la pobreza y preservar el capital humano. Pero la ignorada e insuficiente cobertura de los estratos medios plantea un serio desafío a los sistemas de protección social tradicionales. Abandonados a los mercados –a menudo incompletos–, los individuos tienen más probabilidades de infra-asegurarse o asegurarse ineficazmente, por no decir de no asegurarse en absoluto. Sin embargo, los estratos medios combinan a un tiempo capacidad de ahorro y demanda potencial de protección social –como se ha visto, bastaría tan sólo un revés relativamente pequeño para que la mayoría de los integrantes de este grupo volviese a engrosar el número de los desfavorecidos–. Por eso, dado además el espacio fiscal particularmente acotado de América Latina, alentar a los estratos medios informales a incorporarse a los regímenes de protección social contributivos será vital para movilizar sus ahorros en pro del seguro social y para crear sistemas sociales de gestión del riesgo más justos y eficaces.

## NOTAS

1. Véase por ejemplo Banerjee y Duflo (2008).
2. Las reformas estructurales de pensiones en América Latina (obsérvese que Brasil y Venezuela no se han unido a la tendencia) han conformado tres modelos: sustitutivo, paralelo y mixto (Mesa-Lago, 2004). En los modelos sustitutivos (adoptados en Chile, Bolivia, México, El Salvador y la República Dominicana), el anterior régimen de reparto con prestación definida se ha sustituido por cuentas de capitalización individual. En los modelos paralelos (adoptados en Perú y Colombia), se ha realizado una profunda reforma del sistema público, se ha creado uno nuevo privado, y ambos han entrado en competición. Por último, en los modelos mixtos (Argentina hasta la reforma de 2008, Costa Rica y Uruguay), las prestaciones son una mezcla de pensiones públicas (generalmente básicas) y privadas.
3. Véase Lindbeck y Persson (2003), o Barr y Diamond (2006) para un punto de vista más escéptico. La realidad empírica de estas ventajas es matizada (Gill *et al.*, 2005). La opinión general es que la situación fiscal a largo plazo de las economías reformadoras es significativamente más sólida. Sin embargo, los reformadores se enfrentan a considerables costes fiscales iniciales porque los actuales pensionistas siguen sometidos a las antiguas normas, mientras algunos o incluso todos los cotizantes se incorporan al nuevo sistema. Además, todos los sistemas con administración privada mantienen algún tipo de pensión redistributiva, financiada con los ingresos generales. Pero a largo plazo, las reformas han reducido la carga financiera que las pensiones suponen para el Estado (al menos en lo que respecta a los futuros pensionistas), y la mayor parte de los costes implícitos se han explicitado, lo que ha mejorado la transparencia del sistema.
4. Véase OCDE (2007).
5. En el caso de Chile, se ha probado que los empleados ya asumían los tributos sociales y, por lo tanto, éstos no afectaban a los costes laborales (Gruber, 1997b; Cox-Edwards, 2002). Sin embargo, estudios sobre México (véase Cazorla y Madero, 2007) y Colombia (véase Kugler y Kugler, 2003) han llegado a la conclusión que los trabajadores soportaban sólo una pequeña parte de los impuestos sociales, lo que desalentaba la nueva contratación de trabajadores por parte de las empresas. Por último, Cruces *et al.* (2010) han encontrado una transformación salarial parcial en Argentina, pero no efectos en el mercado laboral.
6. Véase Corbo y Schmidt-Hebbel (2003).
7. Consúltese Menezes-Filho y Scorzafave (2009), para el empleo informal, y Côrtes Neri (2010), para el empleo formal.
8. Véase las estimaciones de Rofman *et al.* (2008) y el análisis de Gill *et al.* (2005).
9. Desarrollado por Santiso (2006).
10. Véase OCDE (2008), así como Jütting y de Laiglesia (2009).
11. Esta heterogeneidad responde a dos escuelas de pensamiento dominantes, examinadas en Perry *et al.* (2007). Por una parte, la teoría sobre la "salida", o decisión voluntaria, aduce que empresarios y trabajadores optan por la informalidad basándose en un análisis coste-beneficio. En contraste, la teoría sobre la "exclusión" sostiene que los trabajadores son excluidos de las actividades formales. Jütting y de Laiglesia (2009) defienden una tercera vía, basándose en la inexistencia de límites meridianos entre la formalidad y la informalidad; en este marco conceptual, los trabajadores no son completamente formales o totalmente informales; por ejemplo, pueden pagar impuestos directos, pero quizá no coticen a los sistemas de protección social.
12. CEPAL (2008).
13. Véase por ejemplo Gasparini y Tornarolli (2007).

14. Los trabajadores del servicio doméstico representan un porcentaje nada desdeñable del empleo informal en América Latina (el 15% según OIT, 2009), y este empleo explica gran parte de la diferencia de las tasas de informalidad entre hombres y mujeres de la región.
15. El empleo informal se ha considerado a menudo como un sector residual. En los modelos clásicos de desarrollo en que existe un excedente laboral (como los de Lewis, 1954; Ranis y Fei, 1961; y Harris y Todaro, 1970), los trabajadores pasan de la agricultura tradicional a la moderna industria, pero pueden no encontrar un puesto de trabajo formal en el mercado laboral urbano; en ese caso, el trabajo informal constituye una forma de subempleo que palia el desempleo completo.
16. Jütting y de Laiglesia (2009) han resumido esas experiencias empíricas en todos los países emergentes, y Perry *et al.* (2007), en América Latina.
17. Fields (1990 y 2005).
18. Los trabajadores por cuenta propia con una capacitación profesional (artesanos o miembros de profesiones liberales, entre otros), también pueden incluirse en este tramo superior del empleo informal cuando no declaran su actividad y la ejercen personalmente y no como parte de una sociedad.
19. El falso autoempleo es la práctica que consiste en darse de alta ante las autoridades laborales o tributarias como trabajador por cuenta propia, al tiempo que se trabaja para una empresa formal en una función cuyas características exigirían normalmente un contrato de trabajo. Un ejemplo sería un "subcontratado" que trabaja exclusivamente para una única empresa, pero que, técnicamente, sigue figurando como autónomo.
20. Véase Kanbur (2009).
21. Siguiendo la definición de la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, los trabajadores por cuenta propia deberían clasificarse como formales cuando su empresa lo sea, pero, dada la heterogeneidad de las correspondientes preguntas de las encuestas entre los diversos países, se ha preferido una definición basada en las preguntas (homogéneas) sobre el estatus laboral.
22. Véase Da Costa *et al.* (2010) para los detalles técnicos.
23. Véase Auerbach *et al.* (2007).
24. Los trabajadores se consideran afiliados a partir del momento en que se hallan registrados en los archivos de la administración de la seguridad social. Los afiliados serán cotizantes en un determinado periodo si han abonado las cotizaciones sociales debidas al régimen público o privado.
25. Basado en Rofman *et al.* (2008).
26. La información disponible no es idéntica para todos los países: en Chile, los datos cubren el periodo 1994-2006, con encuestas de hogares cada dos años; los datos de México se extienden de 1998 a 2006, con información cada dos años; para Bolivia, los datos son de 2001 y 2002; por último, los datos de Brasil provienen de encuestas de hogares anuales de 1996 a 2006 (salvo 1997 y 2000). Véase Da Costa *et al.* (2010) para mayor información y un análisis más detallado.
27. En Chile, los datos cubren a los cotizantes tanto de los fondos de pensiones privados (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) como del antiguo sistema de reparto público (Instituto de Normalización Previsional, INP). En México, los datos hacen referencia a la inscripción en el sistema privado de pensiones (Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR) administrado por fondos de pensiones privados (Administradoras de Fondos para el Retiro, AFORE); en las instituciones públicas (Instituto Mexicano de Seguridad Social, IMSS; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSTE); en el sistema de la compañía estatal PEMEX, y en los programas de seguro universitario. En Bolivia, por su parte, la cobertura se ha representado por la inscripción en el sistema de pensiones (AFP). En Brasil, los datos cubren a los cotizantes del *Instituto de Previdência* en todos sus niveles, tanto nacional (*Instituto Nacional do Seguro Social*, INSS) como federal y local.

28. El cuadro 2.A4 del anexo estadístico muestra la evolución de la cobertura de este grupo de 1994 a 2006; la cobertura ha aumentado sólo para los acomodados.
29. Rofman *et al.* (2008) hacen hincapié en este particular.
30. Holzmann y Hinz (2005).
31. Con un punto de vista similar, véase el análisis de BBVA para Chile, Colombia, México y Perú, Escrivá *et al.* (2010) y Ribe *et al.* (2010).
32. Véase Holzman *et al.* (2009), y Hu y Steward (2009).
33. Levy (2008) y Pages (2010).
34. CEPAL (2006).
35. Dethier *et al.* (2010) han hecho la prueba en 18 países de la región, simulando pensiones, universales y con control de recursos, establecidas bien al 50% de la mediana de ingresos bien a 2.50 USD al día. Para las pensiones universales, el coste fiscal variaba entre el 1% y el 2% del PIB.
36. Descrito más exhaustivamente en OCDE (2009).
37. Esta estimación del coste es de Arenas *et al.* (2008) y Melguizo *et al.* (2009).
38. Véase Hu y Steward (2009).
39. Ribe *et al.* (2010).
40. Véase CEPAL (2006) y Mesa-Lago (2008b).
41. Véase Mesa-Lago (2008b).
42. Ciertos estudios en Estados Unidos han hallado que el consumo medio en ese país sería un 20% menor sin seguro de desempleo (Gruber, 1997a).
43. Vodopivec *et al.* (2005).
44. Véase un panorama general en Ferrer y Riddell (2009). El sistema argentino cubre sólo a los trabajadores de la construcción.
45. Reyes Posada (2007).
46. Velásquez Pinto (2003).
47. Las cuentas corresponden a los puestos de trabajo más que a las personas; por lo tanto, tener tantas cuentas como trabajadores no implica automáticamente una cobertura completa.
48. Ferrer y Riddell (2009).
49. Véase Vodopivec (2009) y Sehnbruch (2006).
50. Véase Sehnbruch (2006).
51. Véase Sehnbruch (2006).
52. Vodopivec (2009) propone un sistema en el que los individuos puedan recibir prestaciones superiores a su CAID obteniendo préstamos de su fondo de pensiones.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 2.A1. Tasas de cobertura de pensiones por categorías de empleos y de ingresos en Bolivia (porcentaje de los trabajadores)

|      | Trabajadores formales |                 |            | Empleados informales no agrícolas |                 |            | Empleados informales agrícolas |                 |            | Trabajadores por cuenta propia no agrícolas |                 |            | Trabajadores por cuenta propia agrícolas |                 |            | Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada) |                 |            |
|------|-----------------------|-----------------|------------|-----------------------------------|-----------------|------------|--------------------------------|-----------------|------------|---------------------------------------------|-----------------|------------|------------------------------------------|-----------------|------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------|------------|
|      | Desfa-vorecidos       | Estratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                   | Estratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                | Estratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                             | Estratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                          | Estratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                                                    | Estratos medios | Acomodados |
| 2001 | 66.2                  | 61.9            | 74.2       | 7.4                               | 4.3             | 12.7       | 0.0                            | 0.0             | 0.0        | 0.2                                         | 1.1             | 2.9        | 0.1                                      | 0.6             | 1.0        | 13.2                                                               | 6.7             | 17.1       |
| 2002 | 23.8                  | 37.7            | 58.4       | 3.9                               | 3.5             | 9.5        | 0.0                            | 0.0             | 0.0        | 1.4                                         | 1.2             | 2.6        | 0.1                                      | 0.4             | 1.2        | 34.5                                                               | 2.7             | 13.3       |

Nota: Los datos de cobertura se basan en la afiliación.

Fuente: Con base en la Encuesta Continua de Hogares-Condiciones de Vida 2002.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340910>

Cuadro 2.A2. Tasas de cobertura de pensiones por categorías de empleos y de ingresos en Brasil (porcentaje de los trabajadores)

|      | Trabajadores formales |                 |           | Empleados informales no agrícolas |                 |            | Empleados informales agrícolas |                 |            | Trabajadores por cuenta propia no agrícolas |                 |            | Trabajadores por cuenta propia agrícolas |                 |            | Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada) |                 |            |
|------|-----------------------|-----------------|-----------|-----------------------------------|-----------------|------------|--------------------------------|-----------------|------------|---------------------------------------------|-----------------|------------|------------------------------------------|-----------------|------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------|------------|
|      | Desfa-vorecidos       | Estratos medios | Acomodado | Desfa-vorecidos                   | Estratos medios | Acomodados | Desfa-vorecido                 | Estratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                             | Estratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                          | Estratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                                                    | Estratos medios | Acomodados |
| 1996 | 91.7                  | 94.6            | 94.0      | 4.8                               | 6.4             | 16.1       | 0.7                            | 1.6             | 3.1        | 9.4                                         | 17.5            | 41.3       | 2.0                                      | 5.4             | 18.9       | 61.7                                                               | 33.7            | 69.2       |
| 1998 | 99.7                  | 99.4            | 98.2      | 4.2                               | 6.5             | 16.0       | 0.4                            | 0.8             | 2.2        | 9.0                                         | 14.3            | 37.8       | 1.5                                      | 4.6             | 16.3       | 61.3                                                               | 39.9            | 64.8       |
| 1999 | 99.6                  | 99.4            | 98.4      | 3.9                               | 6.4             | 16.0       | 0.5                            | 0.9             | 2.8        | 6.4                                         | 13.0            | 38.2       | 1.8                                      | 5.1             | 16.9       | 63.6                                                               | 43.8            | 65.7       |
| 2001 | 99.8                  | 99.5            | 98.6      | 4.9                               | 8.1             | 19.2       | 0.5                            | 1.0             | 1.6        | 6.6                                         | 11.9            | 36.1       | 1.7                                      | 4.7             | 14.5       | 56.2                                                               | 43.2            | 64.6       |
| 2002 | 99.9                  | 99.6            | 98.9      | 4.4                               | 7.5             | 19.1       | 0.3                            | 1.0             | 1.5        | 4.8                                         | 12.0            | 34.4       | 1.4                                      | 4.1             | 15.5       | 51.2                                                               | 34.2            | 59.7       |
| 2003 | 99.6                  | 99.5            | 98.8      | 4.7                               | 8.2             | 19.6       | 0.4                            | 1.0             | 2.3        | 5.2                                         | 12.0            | 36.9       | 1.4                                      | 5.5             | 17.5       | 56.1                                                               | 35.0            | 62.4       |
| 2004 | 99.5                  | 99.4            | 99.8      | 5.1                               | 8.4             | 20.6       | 0.4                            | 0.9             | 1.8        | 5.3                                         | 11.6            | 36.4       | 1.9                                      | 5.1             | 18.2       | 61.5                                                               | 39.6            | 62.3       |
| 2005 | 99.4                  | 99.5            | 98.9      | 5.8                               | 9.8             | 22.2       | 0.5                            | 1.1             | 2.3        | 4.7                                         | 11.7            | 37.8       | 2.6                                      | 7.2             | 18.4       | 51.0                                                               | 31.2            | 63.2       |
| 2006 | 99.4                  | 99.4            | 98.9      | 5.1                               | 10.0            | 22.3       | 0.9                            | 1.6             | 2.6        | 6.4                                         | 12.2            | 38.1       | 4.3                                      | 9.7             | 23.1       | 57.8                                                               | 40.1            | 60.7       |

Fuente: Con base en la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340929>

Cuadro 2.A3. Tasas de cobertura de pensiones por categorías de empleos y de ingresos en Chile (porcentaje de los trabajadores)

|      | Trabajadores formales |                 |           | Empleados informales no agrícolas |                 |           | Empleados informales agrícolas |                 |           | Trabajadores por cuenta propia no agrícolas |                 |           | Trabajadores por cuenta propia agrícolas |                 |           | cuenta propia (con educación terciaria terminada) |                |           |
|------|-----------------------|-----------------|-----------|-----------------------------------|-----------------|-----------|--------------------------------|-----------------|-----------|---------------------------------------------|-----------------|-----------|------------------------------------------|-----------------|-----------|---------------------------------------------------|----------------|-----------|
|      | Desfavorecidos        | Estratos medios | Acomodado | Desfavorecidos                    | Estratos medios | Acomodado | Desfavorecidos                 | Estratos medios | Acomodado | Desfavorecidos                              | Estratos medios | Acomodado | Desfavorecidos                           | Estratos medios | Acomodado | Desfavorecidos                                    | Desfavorecidos | Acomodado |
| 1994 | 90.9                  | 92.4            | 93.5      | 21.1                              | 26.8            | 32.7      | 22.8                           | 19.5            | 22.7      | 14.6                                        | 20.0            | 29.4      | 15.4                                     | 23.2            | 28.8      | 67.0                                              | 48.2           | 57.3      |
| 1996 | 90.3                  | 93.0            | 93.3      | 15.6                              | 22.6            | 31.5      | 14.1                           | 18.7            | 19.4      | 8.0                                         | 16.9            | 31.6      | 3.8                                      | 9.3             | 22.9      | 6.1                                               | 16.1           | 47.8      |
| 1998 | 93.6                  | 94.0            | 93.7      | 13.5                              | 21.6            | 28.7      | 8.3                            | 15.9            | 15.5      | 8.3                                         | 13.8            | 29.3      | 2.9                                      | 8.9             | 18.5      | 2.0                                               | 25.5           | 51.1      |
| 2000 | 89.7                  | 94.1            | 95.1      | 13.5                              | 20.8            | 30.8      | 9.5                            | 14.1            | 26.8      | 5.0                                         | 14.4            | 30.0      | 3.9                                      | 8.6             | 25.1      | 45.5                                              | 27.5           | 53.6      |
| 2003 | 94.0                  | 94.0            | 93.9      | 12.4                              | 17.0            | 23.2      | 12.1                           | 16.6            | 23.6      | 6.2                                         | 13.4            | 28.9      | 3.8                                      | 9.4             | 24.6      | 27.9                                              | 34.1           | 53.9      |
| 2006 | 92.4                  | 91.8            | 92.9      | 10.3                              | 13.5            | 29.7      | 14.1                           | 22.2            | 25.6      | 9.2                                         | 14.1            | 29.4      | 6.1                                      | 10.3            | 24.8      | 37.2                                              | 21.6           | 44.6      |

Fuente: Con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340948>

Cuadro 2.A4. Tasas de cobertura de pensiones por categorías de empleos y de ingresos en México (porcentaje de los trabajadores)

|      | Trabajadores formales |                 |           | Empleados informales no agrícolas |                 |           | Empleados informales agrícolas |                 |           | Trabajadores por cuenta propia no agrícolas |                 |           | Trabajadores por cuenta propia agrícolas |                 |           | cuenta propia (con educación terciaria terminada) |                |           |
|------|-----------------------|-----------------|-----------|-----------------------------------|-----------------|-----------|--------------------------------|-----------------|-----------|---------------------------------------------|-----------------|-----------|------------------------------------------|-----------------|-----------|---------------------------------------------------|----------------|-----------|
|      | Desfavorecidos        | Estratos medios | Acomodado | Desfavorecidos                    | Estratos medios | Acomodado | Desfavorecidos                 | Estratos medios | Acomodado | Desfavorecidos                              | Estratos medios | Acomodado | Desfavorecidos                           | Estratos medios | Acomodado | Desfavorecidos                                    | Desfavorecidos | Acomodado |
| 1998 | 74.7                  | 87.2            | 90.1      | 5.1                               | 16.9            | 25.5      | 3.3                            | 14.2            | 20.6      | 2.0                                         | 3.4             | 7.3       | 0.3                                      | 0.8             | 2.2       | 0.0                                               | 5.9            | 9.1       |
| 2000 | 81.7                  | 89.0            | 91.4      | 3.6                               | 15.2            | 25.6      | 2.8                            | 7.3             | 20.2      | 0.8                                         | 4.2             | 6.0       | 0.0                                      | 0.4             | 0.2       | 0.0                                               | 12.0           | 10.9      |
| 2002 | 79.2                  | 91.1            | 92.5      | 7.6                               | 18.1            | 24.8      | 4.8                            | 20.0            | 20.2      | 1.9                                         | 3.6             | 7.1       | 0.2                                      | 1.2             | 0.1       | 0.0                                               | 8.6            | 12.1      |
| 2004 | 40.7                  | 74.9            | 85.2      | 8.0                               | 16.0            | 33.7      | 4.0                            | 8.2             | 23.0      | 0.5                                         | 3.3             | 8.5       | 0.0                                      | 1.2             | 4.2       | 0.0                                               | 7.3            | 13.4      |
| 2005 | 38.7                  | 75.0            | 84.5      | 5.3                               | 16.8            | 30.9      | 1.7                            | 6.3             | 16.5      | 0.9                                         | 3.5             | 9.3       | 0.1                                      | 0.8             | 2.9       | 0.0                                               | 3.6            | 19.7      |
| 2006 | 48.5                  | 80.0            | 87.2      | 5.7                               | 17.8            | 31.1      | 3.6                            | 8.8             | 25.5      | 0.9                                         | 5.0             | 10.9      | 0.4                                      | 0.8             | 1.3       | 4.5                                               | 9.4            | 21.2      |

Nota: Los datos de cobertura se basan en la afiliación.

Fuente: Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340967>



**Cuadro 2.A5. Población por categorías de empleos y de ingresos en Bolivia**  
(miles)

|              | Trabajadores formales |                  |            | Empleados informales no agrícolas |                  |            | Empleados informales agrícolas |                  |            | Trabajadores por cuenta propia no agrícolas |                  |            | Trabajadores por cuenta propia agrícolas |                  |            | Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada) |                  |            |
|--------------|-----------------------|------------------|------------|-----------------------------------|------------------|------------|--------------------------------|------------------|------------|---------------------------------------------|------------------|------------|------------------------------------------|------------------|------------|--------------------------------------------------------------------|------------------|------------|
|              | Desfa-vorecidos       | Es-tratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                   | Es-tratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                | Es-tratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                             | Es-tratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                          | Es-tratos medios | Acomodados | Desfa-vorecidos                                                    | Es-tratos medios | Acomodados |
| <b>Total</b> |                       |                  |            |                                   |                  |            |                                |                  |            |                                             |                  |            |                                          |                  |            |                                                                    |                  |            |
| 2001         | 4 876                 | 4                | 100        | 324                               | 40               | 284        | 985                            | 787              | 480        | 844                                         | 376              | 119        | 9                                        | 55               | 28         | 5                                                                  | 25               | 86         |
| 2002         | 3 556                 | 15               | 128        | 370                               | 37               | 304        | 125                            | 453              | 395        | 926                                         | 286              | 71         | 3                                        | 15               | 13         | 3                                                                  | 26               | 95         |

Nota: Los datos de cobertura se basan en la afiliación.

Fuente: Con base en la Encuesta Continua de Hogares- Condiciones de Vida 20.  
 StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340986>

**Cuadro 2.A6. Población por categorías de empleos y de ingresos en Brasil**  
(miles)

|       | Trabajadores formales |                  |            | Empleados informales no agrícolas |                  |            | Empleados informales agrícolas |                  |            | Trabajadores por cuenta propia no agrícolas |                  |            | Trabajadores por cuenta propia agrícolas |                  |            | Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada) |                  |            |
|-------|-----------------------|------------------|------------|-----------------------------------|------------------|------------|--------------------------------|------------------|------------|---------------------------------------------|------------------|------------|------------------------------------------|------------------|------------|--------------------------------------------------------------------|------------------|------------|
| Total | Desfavorecidos        | Es-tratos medios | Acomodados | Desfavorecidos                    | Es-tratos medios | Acomodados | Desfavorecidos                 | Es-tratos medios | Acomodados | Desfavorecidos                              | Es-tratos medios | Acomodados | Desfavorecidos                           | Es-tratos medios | Acomodados | Desfavorecidos                                                     | Es-tratos medios | Acomodados |
| 1996  | 2 210                 | 10 119           | 12 953     | 2 491                             | 5 824            | 3 850      | 1 406                          | 4 222            | 5 720      | 2 635                                       | 2 004            | 814        | 3 036                                    | 2 302            | 384        | 36                                                                 | 29               | 1 103      |
| 1998  | 2 022                 | 10 415           | 13 180     | 2 766                             | 6 268            | 3 767      | 1 617                          | 4 890            | 5 672      | 2 643                                       | 1 977            | 771        | 2 844                                    | 2 427            | 358        | 49                                                                 | 56               | 1 237      |
| 1999  | 1 933                 | 10 568           | 13 197     | 2 694                             | 6 494            | 3 821      | 1 694                          | 5 063            | 5 814      | 2 607                                       | 2 208            | 798        | 2 878                                    | 2 644            | 412        | 51                                                                 | 57               | 1 235      |
| 2001  | 2 168                 | 12 207           | 14 444     | 3 047                             | 7 607            | 4 409      | 1 939                          | 5 367            | 5 965      | 2 438                                       | 2 091            | 841        | 2 825                                    | 2 510            | 368        | 77                                                                 | 63               | 1 363      |
| 2002  | 2 182                 | 12 717           | 14 573     | 3 150                             | 7 970            | 4 502      | 1 967                          | 5 779            | 5 936      | 2 391                                       | 2 148            | 841        | 2 807                                    | 2 724            | 433        | 56                                                                 | 74               | 1 452      |
| 2003  | 2 318                 | 13 426           | 15 200     | 3 150                             | 8 009            | 4 252      | 2 163                          | 5 895            | 5 879      | 2 331                                       | 2 225            | 1 009      | 2 899                                    | 2 911            | 497        | 60                                                                 | 78               | 1 541      |
| 2004  | 2 340                 | 14 865           | 15 726     | 3 318                             | 8 828            | 4 512      | 2 237                          | 6 156            | 5 857      | 2 551                                       | 2 524            | 1 044      | 2 910                                    | 3 085            | 474        | 87                                                                 | 96               | 1 531      |
| 2005  | 2 347                 | 15 583           | 16 351     | 3 303                             | 8 873            | 4 643      | 2 367                          | 6 618            | 5 928      | 2 519                                       | 2 463            | 942        | 3 196                                    | 3 207            | 495        | 46                                                                 | 92               | 1 647      |
| 2006  | 2 513                 | 17 076           | 16 495     | 3 381                             | 9 421            | 4 577      | 2 332                          | 7 002            | 5 958      | 2 394                                       | 2 508            | 943        | 3 105                                    | 3 318            | 461        | 85                                                                 | 115              | 1 802      |

Fuente: Con base en la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.  
 StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341005>



**Cuadro 2.A7. Población por categorías de empleos y de ingresos en Chile**  
(miles)

| Total | Trabajadores formales    |                         |                |       | Empleados informales no agrícolas |                         |                |    | Trabajadores por cuenta propia no agrícolas |                         |                |     | Trabajadores por cuenta propia agrícolas |                         |                |    | Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada) |                         |                |  |
|-------|--------------------------|-------------------------|----------------|-------|-----------------------------------|-------------------------|----------------|----|---------------------------------------------|-------------------------|----------------|-----|------------------------------------------|-------------------------|----------------|----|--------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------|--|
|       | Desfa-<br>voreci-<br>dos | Es-<br>tratos<br>medios | Acom-<br>dados |       | Desfa-<br>vorecidos               | Es-<br>tratos<br>medios | Acom-<br>dados |    | Desfa-<br>vorecidos                         | Es-<br>tratos<br>medios | Acom-<br>dados |     | Desfa-<br>vorecidos                      | Es-<br>tratos<br>medios | Acom-<br>dados |    | Desfa-<br>vorecidos                                                | Es-<br>tratos<br>medios | Acom-<br>dados |  |
| 1994  | 5 283                    | 252                     | 1 425          | 1 293 | 113                               | 355                     | 160            | 49 | 78                                          | 10                      | 105            | 476 | 518                                      | 92                      | 189            | 46 | 1                                                                  | 10                      | 111            |  |
| 1996  | 5 359                    | 324                     | 1 473          | 1 247 | 135                               | 354                     | 180            | 89 | 102                                         | 14                      | 66             | 412 | 561                                      | 70                      | 132            | 66 | 5                                                                  | 14                      | 115            |  |
| 1998  | 5 415                    | 283                     | 1 486          | 1 266 | 152                               | 384                     | 189            | 82 | 116                                         | 10                      | 66             | 433 | 539                                      | 66                      | 113            | 52 | 1                                                                  | 16                      | 161            |  |
| 2000  | 5 540                    | 294                     | 1 522          | 1 305 | 176                               | 387                     | 176            | 85 | 94                                          | 9                       | 101            | 505 | 547                                      | 64                      | 106            | 51 | 2                                                                  | 6                       | 112            |  |
| 2003  | 5 844                    | 270                     | 1 651          | 1 350 | 159                               | 440                     | 189            | 69 | 103                                         | 9                       | 91             | 542 | 600                                      | 51                      | 119            | 63 | 0                                                                  | 6                       | 131            |  |
| 2006  | 6 631                    | 318                     | 1 987          | 1 515 | 160                               | 511                     | 251            | 67 | 106                                         | 12                      | 104            | 556 | 598                                      | 43                      | 107            | 65 | 6                                                                  | 29                      | 196            |  |

Fuente: Con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341024>

**Cuadro 2.A8. Población por categorías de empleos y de ingresos en México**  
(miles)

|  | Total | Trabajadores formales |                  |            | Empleados informales no agrícolas |                  |            | Empleados informales agrícolas |                  |            | Trabajadores por cuenta propia no agrícolas |                  |            | Agricultural self-employed |                  |            | Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada) |                  |            |     |
|--|-------|-----------------------|------------------|------------|-----------------------------------|------------------|------------|--------------------------------|------------------|------------|---------------------------------------------|------------------|------------|----------------------------|------------------|------------|--------------------------------------------------------------------|------------------|------------|-----|
|  |       | Desfavorecidos        | Es-tratos medios | Acomodados | Desfavorecidos                    | Es-tratos medios | Acomodados | Desfavorecidos                 | Es-tratos medios | Acomodados | Desfavorecidos                              | Es-tratos medios | Acomodados | Desfavorecidos             | Es-tratos medios | Acomodados | Desfavorecidos                                                     | Es-tratos medios | Acomodados |     |
|  | 1998  | 38 003                | 422              | 5 437      | 6 029                             | 1 520            | 5 153      | 1 686                          | 1 284            | 870        | 100                                         | 1 756            | 4 719      | 3 213                      | 2 996            | 1 647      | 496                                                                | 4                | 53         | 620 |
|  | 2000  | 39 919                | 394              | 5 702      | 6 995                             | 1 478            | 6 237      | 1 980                          | 1 740            | 797        | 63                                          | 1 780            | 4 603      | 2 729                      | 2 713            | 1 492      | 317                                                                | 10               | 101        | 791 |
|  | 2002  | 42 209                | 452              | 6 490      | 7 269                             | 1 846            | 6 473      | 1 702                          | 1 371            | 1 005      | 29                                          | 1 700            | 5 290      | 3 082                      | 2 777            | 1 595      | 292                                                                | 3                | 122        | 711 |
|  | 2004  | 44 017                | 983              | 8 149      | 7 607                             | 2 758            | 7 869      | 2 231                          | 19               | 67         | 42                                          | 3 463            | 6 528      | 3 256                      | 13               | 16         | 1                                                                  | 12               | 289        | 716 |
|  | 2005  | 45 061                | 956              | 7 993      | 7 821                             | 1 741            | 6 761      | 2 453                          | 1 049            | 950        | 75                                          | 1 759            | 5 562      | 3 275                      | 1 978            | 1 297      | 303                                                                | 22               | 272        | 794 |
|  | 2006  | 47 739                | 921              | 8 399      | 7 322                             | 1 953            | 7 500      | 2 341                          | 1 150            | 914        | 112                                         | 2 030            | 6 567      | 3 345                      | 2 168            | 1 642      | 278                                                                | 20               | 320        | 756 |

Nota: Los datos de cobertura se basan en la afiliación.

Fuente: Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341043>

## REFERENCIAS

- ARENAS, A., P. BENAVIDES, L. GONZÁLEZ y J.L. CASTILLO (2008), "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", *Estudios de Finanzas Públicas*, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- AUERBACH, P., M.E. GENONI y C. PAGES (2007), "Social Security Coverage and the Labor Market in Developing Countries", documento de reflexión, *Discussion Paper 2979*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- BANCO MUNDIAL (1994), *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Banco Mundial y Oxford University Press, Oxford.
- BANERJEE, A. y E. DUFLO (2008), "What is Middle Class about the Middle Classes around the World?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, n.º 2, primavera 2008, pp. 3-28.
- BARR, N. y P. DIAMOND (2006), "The Economics of Pensions", *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), pp. 15-39.
- BOSCH, M. y W.F. MALONEY (2005), "Labor Market Dynamics in Developing Countries: Comparative labor markets analysis using continuous Time Markov processes", *Policy Research Working Paper 3583*, Banco Mundial, Washington, DC.
- BOSCH, M. y W.F. MALONEY (2010), "Comparative Analysis of Labor Market Dynamics using Markov Processes: An Application to Informality", *Labour Economics*, 17(4), pp. 621-31.
- CAZORLA, S.I. y D. MADERO (2007), "Efecto de la reforma al sistema de pensiones sobre el mercado laboral en México", *Documento de Trabajo 2007-1*, CON SAR.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- CEPAL (2008), *Panorama social de América Latina 2008*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- CORBO, V. y K. SCHMIDT-HEBBEL (2003), "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile", en FIAP (ed.), *Resultados y desafíos de las reformas a las pensiones*, pp. 259-351. FIAP, Santiago de Chile.
- CÔRTEZ NERI, M. (2010), "The Decade of Falling Income Inequality and Formal Employment Generation in Brazil", documento presentado en la conferencia OECD and EU Joint High-Level Conference on Inequalities in Emerging Economics: What Role for Labour Market and Social Policies?, París, 19 de mayo de 2010.
- COSTA, R. DA, J.R. DE LAIGLESIA, E. MARTINEZ y A. MELGUIZO (2010), "The Economy of the Possible: Pensions and Informality in Latin America", documento de trabajo, *Development Centre Working Paper #*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- COX-EDWARDS, A. (2002), "Payroll Taxes", documento de trabajo, *Working Paper 132*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, Stanford, CA.
- CRUCES, G., S. GALIANI y S. KIDYBA (2010), "Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes", *Labour Economics*, 17, pp. 743-49.
- DETHIER, J.J., P. PERTIEAU y R. ALI (2010), "Universal Minimum Old Age Pensions: Impact on Poverty and Fiscal Costs in 18 Latin American countries", *Policy Research Working Paper 5292*, Banco Mundial, Washington, DC.
- ESCRIVÁ, J.L., E. FUENTES y A. GARCIA HERRERO (2010), *Pensions Reforms in Latin America: Balance and Challenges Ahead*, BBVA, Madrid.

FERRER, A.M. y W.C. RIDDELL (2009), "Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and assessment", documento de reflexión, *Social Protection Discussion Paper* 0910, Banco Mundial, Washington, DC.

FIELDS, G.S. (1990), "Labour Market Modelling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence", pp.49-69 en D. Turnham, B. Salomé y A. Scharz (eds.), *The Informal Sector Revisited*, OECD Development Centre Seminars, OCDE, París.

FIELDS, G.S. (2005), "A Guide to Multisector Labour Market Models", documento de reflexión, *Social Protection Discussion Paper Series* 0505, Banco Mundial, Washington, DC.

GASPARINI, L. y L. TORNAROLLI (2007), "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata", *Documento de Trabajo* 46, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.

GILL, I., T. PACKARD y J. YERMO (2005), *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Banco Mundial y Stanford University Press, Washington, DC.

GRUBER, J. (1997a), "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance", *American Economic Review*, 87(1), pp.192-205.

GRUBER, J. (1997b), "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile", *Journal of Labor Economics*, 15 (3 - parte 2), pp. S72-S101.

HARRIS, J. y M. TODARO (1970), "Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis", *American Economic Review*, 60(1), pp. 126-42.

HOLZMANN, R. y R. HINZ (2005), *Old Age Income Support in the 21st Century*, Banco Mundial, Washington, DC.

HOLZMANN, R., D.A. ROBALINO y N. TAKAYAMA (2009), *Closing the Coverage Gap. The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, Banco Mundial, Washington, DC.

HU, Y. y F. STEWART (2009), "Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences", documento de trabajo, *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions* 31, OCDE, París.

JÜTTING, J.P. y J.R. DE LAIGLESIA (eds.) (2009), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

124 KANBUR, R. (2009), "Conceptualising Informality: Regulation and Enforcement", documento de reflexión, *IZA Discussion Paper* 4186, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

KUGLER, A. y M. KUGLER (2003), "The Labour Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia", documento de reflexión, *CEPR Discussion Paper* 4046.

LEVY, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

LEWIS, W.A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School*, 22(2), pp. 139-191.

LINDBECK, A. y M. PERSSON (2003), "The Gains from Pension Reform", *Journal of Economic Literature*, XLI(1), pp. 74-112.

MELGUIZO, A., A. MUÑOZ, D. TUESTA y J. VIAL (2009), "Pension Reform and Fiscal Policy: Some Lessons from Chile", pp.709-734 en D. Franco (ed.), *Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance*, Banca d'Italia, Roma.

MENEZES-FILHO, N. y L. SCORZAFAVE (2009), "Employment and inequality outcomes in Brazil", documento preparado para el OECD International Seminar on Employment and Inequality Outcomes, París, 8 de abril de 2009.

MESA-LAGO, C. (2004), "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 84, pp.59-82.

MESA-LAGO, C. (2008a), "Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America", *Social Policy and Development Programme Paper 36*, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

MESA-LAGO, C. (2008b), *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford University Press, Oxford.

NACIONES UNIDAS (2009), *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Nueva York, NY.

OCDE (2007), "Financing Social Protection: The Employment Effect", *OECD Employment Outlook 2007*, pp. 157-206, OCDE, París.

OCDE (2008), *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

OCDE (2009), *Perspectivas Económicas de América Latina 2010*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

OIT (2003), Informe de la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.

OIT (2009), *Panorama Laboral América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe, Lima.

PAGES, C. (2010), *The Age of Productivity. Transforming Economies from the Bottom Up*, Banco Interamericano de Desarrollo y Palgrave Macmillan, Nueva York, NY.

PAGES, C. y M. STAMPINI (2007), "No Education, No Good Jobs? Evidence on the Relationship Between Education and Labor Market Segmentation", documento de reflexión, *IZA Discussion Paper 3187*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

PERRY, G., W. MALONEY, O. ARIAS, P., FAJNZYLBER, A. MASON y J. SAAVEDRA-CHANDUVI (2007), *Informality: exit and exclusion*, Banco Mundial, Washington, DC.

RANIS, G. y J.C.H. FEI (1961), "A Theory of Economic Development", *American Economic Review*, 51(4), pp. 533-565.

REYES POSADA A. (2007), *Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: Algunas reflexiones y cálculos preliminares*, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

RIBE, H., D.A. ROBALINO y I. WALKER (2010), *From Right to Reality: Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington, DC.

ROFMAN, R., L. LUCCHETTI y G. OURENS (2008), "Pension Systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage", documento de reflexión, *Social Protection and Labour Discussion Paper 0616*, Banco Mundial, Washington, DC.

SANTISO, J. (2006), *La economía política de lo posible en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.

SEHNBRUCH, K. (2006), "Unemployment Insurance or Individual Savings Accounts: Can Chile's New Scheme Serve as a Model for Other Developing Countries?", *International Social Security Review*, 59(1), pp.27-48.

VELÁSQUEZ PINTO, M.D. (2003), "Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina", *Serie Financiamiento del Desarrollo 133*, CEPAL, Santiago de Chile.

VODOPIVEC, M. (2009), "Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries", *IZA Policy Paper 6*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

VODOPIVEC, M., A. WÖRGÖTTER y D. RAJU (2005), "Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: A Review of the 1990s", *Comparative Economic Studies*, 47(4), pp. 615-51.



## **Educación, movilidad social y estratos medios**

### **RESUMEN**

La educación es un poderoso instrumento para promover la movilidad social ascendente. La desigual distribución de oportunidades en América Latina implica que el acceso a los servicios educativos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, es escaso para los estratos medios de la región, y el nivel de educación alcanzado por los niños de este segmento de la población parece estancado en la educación secundaria completa. Este capítulo aborda una serie de recomendaciones sobre posibles medidas que puedan promover la movilidad social intergeneracional: inversión en el desarrollo de la primera infancia; aumento de la calidad de la educación pública, mediante una mejor administración de los centros educativos, sistemas de evaluación modernos o una estructura más eficaz de incentivación del profesorado; financiamiento de la educación terciaria mediante becas y préstamos; políticas redistributivas y de respaldo a los ingresos; y políticas destinadas a fomentar una mayor diversidad social en el seno de los centros educativos.

La educación es probablemente lo primero que acude a la mente cuando se reflexiona sobre políticas capaces de promover la movilidad social ascendente. La capacitación del capital humano es uno de los principales motores del crecimiento económico, y la experiencia de los países de la OCDE demuestra que la persistencia de un determinado nivel educativo de una generación a otra constituye un factor decisivo para explicar la perdurabilidad de los diferenciales de ingresos.<sup>1</sup> Los datos microeconómicos confirman este particular y muestran que la educación aporta considerables beneficios. La inversión de los hogares en educación tiende a ser provechosa tanto desde el punto de vista social como desde el privado, y en América Latina estos resultados suelen ser particularmente fuertes.<sup>2</sup> En los estratos medios latinoamericanos, la educación se asocia además a una mayor satisfacción en la vida, orgullo y sentimiento de identidad.<sup>3</sup> Todo lo anterior debería constituir un terreno fértil para recurrir a la política educativa con una finalidad tanto económica como social.

La educación puede constituir un poderoso medio de fomentar la movilidad social, pero la existencia de discriminación o la desigualdad estática del ingreso, implica que, para tener éxito, las políticas no podrán limitarse a proporcionar un acceso básico.

No cabe duda de que la educación puede servir de poderoso instrumento para ascender en la escala social, al menos para quienes puedan o quieran invertir el tiempo y los recursos necesarios. Pero si las oportunidades están repartidas de forma desequilibrada, la intervención pública en educación puede fracasar. Factores tales como un acceso desigual a los servicios educativos, la existencia de notorias diferencias entre la calidad de la educación de los centros públicos y de los privados, o restricciones en la obtención de financiamiento pueden provocar que las políticas tengan un efecto regresivo y, en la práctica, perpetúen la desigualdad. Con el fin de promover eficazmente la movilidad, las políticas educativas deberán incorporar, desde el principio, consideraciones de equidad en su diseño.<sup>4</sup>

Pero, allí donde operen otros mecanismos de exclusión social, como la discriminación por raza o género, puede que proporcionar un acceso igual a todos no sea suficiente. Y la realidad demuestra que la discriminación está aún muy extendida en América Latina: por ejemplo, un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha hallado que las diferencias salariales por razón de raza son aproximadamente del 30% en la región<sup>5</sup> y que igualar el nivel educativo de los diversos grupos étnicos reduciría 10 puntos porcentuales esa diferencia. En este contexto, este capítulo ofrecerá pruebas de que estos problemas no se limitan a los desfavorecidos, sino que afectan asimismo a los estratos medios. Por ende, las políticas educativas deberán apoyarse en otras políticas y complementarlas, con miras a promover la inclusión social.

Por otra parte, el presente capítulo refuta la reiterada afirmación que el elevado nivel de desigualdad del ingreso estática en América Latina<sup>6</sup> podría ser positivo si se viera acompañado de una gran movilidad social; al incrementar las recompensas que se obtienen de la inversión en capital humano. Las políticas públicas de reducción de la desigualdad intergeneracional e intrageneracional están más que justificadas.

Además, en este capítulo, se documentará el grado de movilidad educativa en la región, haciendo especial hincapié en los estratos medios. Aunque el debate sobre la incidencia relativa de factores innatos y ambientales ("naturaleza y cultura") aún no está zanjado,<sup>7</sup> la evidencia muestra que las capacidades cognitivas heredadas impulsan sólo moderadamente la movilidad de ingresos intergeneracional.<sup>8</sup> En este sentido, una comparación internacional con países de la OCDE –en especial, con aquellos caracterizados por una gran movilidad– puede servir como referencia para evaluar en qué medida podría aumentarse la movilidad en América Latina.<sup>9</sup> Para llevar a cabo dicho examen comparativo, se ha recurrido a un vasto abanico de datos: desde los resultados de las encuestas de Latinobarómetro a la última base de datos del Programa para la Evaluación



Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE, o las conclusiones recogidas en la literatura científica sobre la base de encuestas de hogares. Pese a la abundante información que proporcionan sobre las características educativas de padres e hijos, los dos primeros conjuntos de datos no detallan los niveles de ingresos de los hogares. Por consiguiente, el análisis realizado en este capítulo recurrirá principalmente a los deciles de ingresos, y no tanto a la definición 50-150 de la mediana de los ingresos adoptada en el capítulo 1.

La relación entre la movilidad educativa y la desigualdad del ingreso estática, los retornos a la educación y el gasto público serán igualmente objeto de estudio en este capítulo, que concluirá con un examen de aquellas políticas educativas que podrían mejorar la igualdad de oportunidades y la movilidad intergeneracional en la región.

El énfasis en la educación puede justificarse tanto por la importancia que revisten ésta y el capital humano como determinantes de los ingresos y de las posibilidades de emprender políticas públicas concretas en este ámbito, como por la disponibilidad y la calidad de los datos existentes.<sup>10</sup> Pero la educación también puede tomarse como representación de otros aspectos más amplios de la compleja matriz de factores que inciden en la movilidad social y el estatus; y en este sentido, la educación puede aportar ejemplos y pruebas de la forma en que las políticas pueden intentar actuar sobre esos otros factores.

## NIVEL EDUCATIVO DE LOS ESTRATOS MEDIOS

¿Cuál es la situación actual de los estratos medios en términos de nivel educativo? El cuadro 3.1 presenta los años de escolaridad por grupos de edad, así como por categorías de ingresos establecidas sobre la base de nuestra definición 50-150 de los estratos medios.<sup>11</sup>

En promedio, los estratos medios cuentan con 8.3 años de escolaridad, es decir, 3.7 años menos que los acomodados y 2.2 años más que los desfavorecidos. En todos los países, los estratos medios tienen un nivel educativo inferior al de los estratos altos y superior al de los desfavorecidos.<sup>12</sup> En términos generales, la población desfavorecida en América Latina tiene un nivel de educación primaria; los estratos medios, cierto nivel de educación secundaria; y los acomodados suelen terminar la educación. Así visto, los estratos medios están ciertamente en el medio, pero en numerosos países de la región su nivel se acerca más al de los desfavorecidos que al de los acomodados.

Obvia decir que los promedios esconden una amplia diversidad regional. El nivel educativo general es más elevado en Argentina, Chile, Costa Rica y Ecuador. En esos países, la población desfavorecida suele terminar la educación primaria (y puede tener cierto nivel de secundaria), mientras que en los cinco países restantes los resultados son mucho más bajos.

En todos los países, se registra una convergencia de los niveles educativos en el tiempo. Esta tendencia, que la extensión de la educación beneficie principalmente a los desfavorecidos, está documentada asimismo en otras partes del mundo.<sup>13</sup> En América Latina, se debe a que la extensión de la cobertura educativa a los diferentes grupos de edad ha sido generalmente más rápida en la población desfavorecida que en los estratos medios y, a su vez, más en éstos que en los acomodados. Por consiguiente, en numerosos países, incluso las cohortes desfavorecidas más jóvenes cuentan con mayor número de años de escolaridad

Los niveles educativos convergen en el tiempo, pero el nivel de los estratos medios se acerca más al de los desfavorecidos que al de los acomodados.



que los acomodados de 61-65 años. Las excepciones son Colombia y Argentina, donde el nivel educativo de los estratos medios ha aumentado a la misma velocidad que el de los desfavorecidos.

**Cuadro 3.1. Años de escolaridad por edad y por categorías de ingresos en América Latina**

| País       | Categorías de ingresos | Promedio 25-65 | 14-20 | 21-30 | 31-40 | 41-50 | 51-60 | 61-65 |
|------------|------------------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Argentina  | Desfavorecidos         | 9.11           | 8.94  | 10.17 | 9.44  | 9.24  | 8.22  | 7.51  |
|            | Estratos medios        | 9.73           | 9.73  | 11.13 | 10.45 | 9.65  | 8.33  | 7.58  |
|            | Acomodados             | 12.64          | 10.69 | 13.10 | 13.42 | 12.64 | 11.70 | 10.83 |
| Bolivia    | Desfavorecidos         | 4.08           | 7.71  | 6.62  | 4.63  | 3.59  | 2.91  | 1.78  |
|            | Estratos medios        | 6.91           | 8.89  | 9.30  | 7.69  | 6.37  | 4.44  | 3.38  |
|            | Acomodados             | 10.65          | 9.62  | 12.43 | 11.35 | 10.41 | 8.71  | 7.76  |
| Brasil     | Desfavorecidos         | 4.65           | 7.19  | 6.59  | 5.01  | 4.11  | 3.01  | 2.45  |
|            | Estratos medios        | 6.61           | 8.69  | 9.08  | 7.47  | 6.26  | 4.33  | 2.91  |
|            | Acomodados             | 11.61          | 10.48 | 13.13 | 12.38 | 11.51 | 10.15 | 8.64  |
| Chile      | Desfavorecidos         | 7.10           | 9.69  | 9.69  | 8.11  | 7.14  | 5.29  | 4.01  |
|            | Estratos medios        | 8.58           | 10.17 | 11.10 | 9.72  | 8.54  | 6.67  | 5.15  |
|            | Acomodados             | 11.70          | 10.78 | 13.39 | 12.67 | 11.66 | 10.32 | 8.66  |
| Colombia   | Desfavorecidos         | 4.42           | 7.50  | 6.54  | 4.91  | 4.21  | 3.08  | 2.81  |
|            | Estratos medios        | 6.28           | 8.57  | 8.42  | 6.97  | 5.98  | 4.33  | 3.37  |
|            | Acomodados             | 10.80          | 10.00 | 11.96 | 11.73 | 10.50 | 9.35  | 7.51  |
| Costa Rica | Desfavorecidos         | 6.21           | 6.36  | 6.79  | 6.57  | 6.87  | 5.65  | 4.92  |
|            | Estratos medios        | 6.60           | 6.57  | 7.00  | 6.68  | 6.93  | 6.22  | 5.65  |
|            | Acomodados             | 10.94          | 8.08  | 11.34 | 10.43 | 11.20 | 10.95 | 10.79 |
| Ecuador    | Desfavorecidos         | 7.79           | 9.72  | 9.31  | 8.53  | 7.61  | 6.71  | 4.69  |
|            | Estratos medios        | 9.46           | 10.34 | 11.26 | 10.19 | 9.21  | 7.87  | 6.04  |
|            | Acomodados             | 12.52          | 11.02 | 13.48 | 13.32 | 12.47 | 11.34 | 10.32 |
| México     | Desfavorecidos         | 4.93           | 7.98  | 6.95  | 5.66  | 4.59  | 2.89  | 2.12  |
|            | Estratos medios        | 7.67           | 9.03  | 9.52  | 8.59  | 7.53  | 5.45  | 4.30  |
|            | Acomodados             | 12.08          | 10.17 | 12.90 | 12.82 | 12.19 | 10.73 | 9.27  |
| Perú       | Desfavorecidos         | 4.51           | 7.65  | 7.02  | 5.46  | 3.57  | 2.46  | 1.79  |
|            | Estratos medios        | 8.00           | 9.15  | 10.43 | 8.82  | 7.23  | 5.30  | 3.60  |
|            | Acomodados             | 12.12          | 10.32 | 13.10 | 12.90 | 11.73 | 10.16 | 8.69  |

Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares (última disponible).

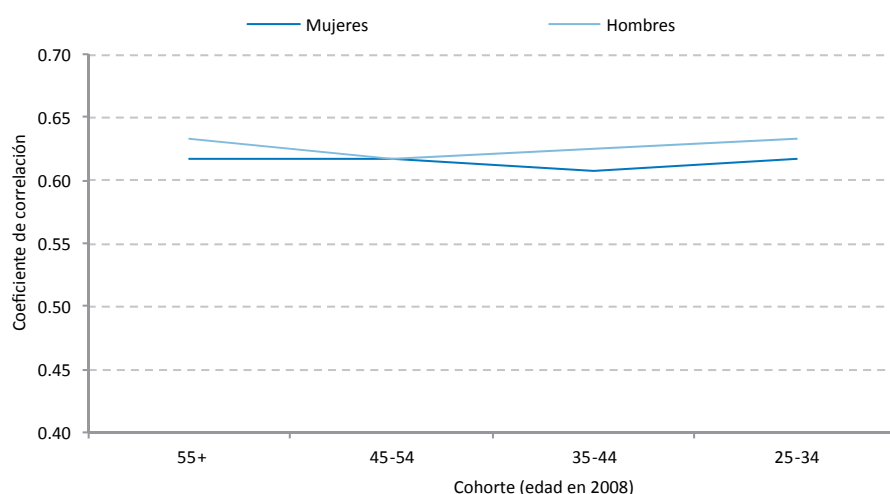
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341062>

## MOVILIDAD EDUCATIVA

Al parecer, la educación de los padres tiene gran incidencia en los resultados educativos de los hijos (gráfica 3.1).<sup>14</sup> Si se mide la proporción de la variación del nivel educativo de un niño que se explica por la variación del nivel educativo de sus progenitores, existe un grado significativo de transmisión de una generación a la siguiente.<sup>15</sup> Además, no hay tendencia descendente; incluso entre las cohortes jóvenes, la educación de los padres explica más del 60% de la variación.<sup>16</sup> En general, estos resultados coinciden con los obtenidos en aquellas encuestas nacionales de hogares que contienen información sobre la instrucción de los progenitores.<sup>17</sup>

Los resultados educativos de los hijos dependen aún en buena medida del nivel educativo de sus padres, y este vínculo tiene significativas implicaciones económicas para las vidas de estos últimos.

**Gráfica 3.1. Correlación intergeneracional del nivel educativo en América Latina**

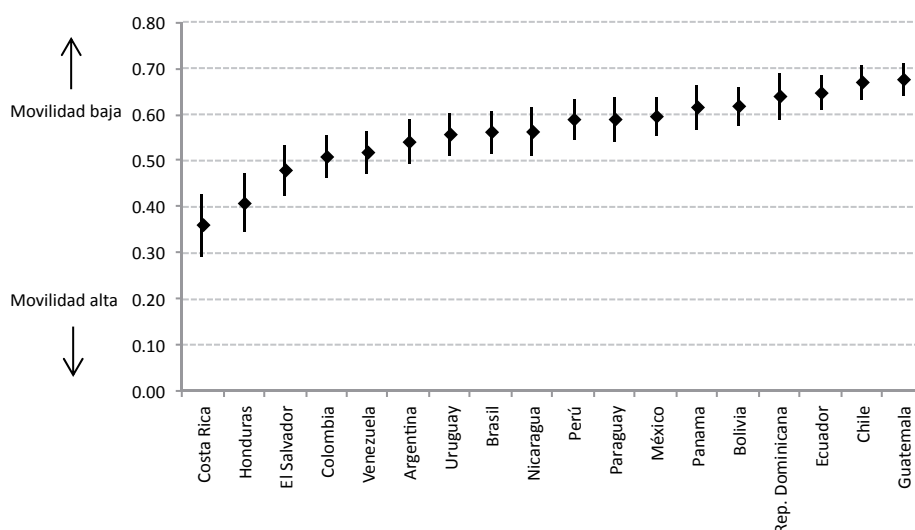


*Notas:* Las correlaciones se basan en regresiones combinadas para 18 países, incluidas variables *dummy* por país. Los 18 países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El nivel educativo se ha medido en años de escolaridad.

*Fuente:* Con base en Latinobarómetro (2008).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340207>

El desglose por países de este resultado regional pone de manifiesto notables diferencias (gráfica 3.2). Guatemala, por ejemplo, tiene los coeficientes más altos en todos los indicadores, lo que implica una menor movilidad. En el otro extremo de la escala, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Colombia presentan niveles de movilidad considerablemente más elevados. La situación de Chile resulta sorprendente, ya que arroja niveles de movilidad bajos con esta medición.

**Gráfica 3.2. Correlación intergeneracional del nivel educativo por países**

*Notas:* Los puntos representan la estimación puntual por mínimos cuadrados ordinarios del coeficiente de correlación para mujeres y hombres a partir de 25 años. Las líneas representan el correspondiente intervalo de confianza del 95%. El nivel educativo se ha medido en años de escolaridad.

*Fuente:* Con base en Latinobarómetro (2008).

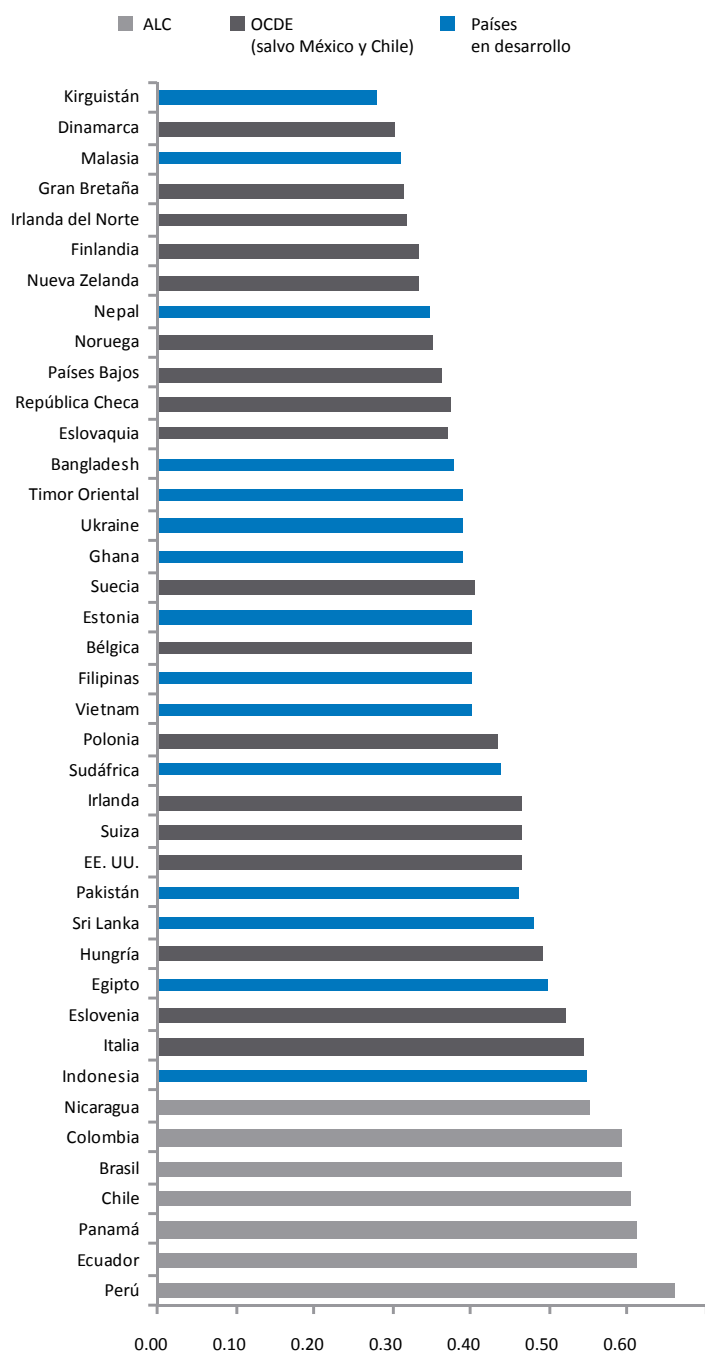
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340226>

Las anteriores diferencias económicamente significativas. Por ejemplo, las elasticidades subyacentes suponen que una diferencia de 4 años en la educación de los padres implicará, en promedio, 1.6 años más de educación en la próxima generación en Costa Rica, mientras en Guatemala el resultado equivalente será de 3.4 años. Dado que el valor de un año de escolaridad adicional es del 12% –la rentabilidad media de la educación en América Latina–,<sup>18</sup> estos años adicionales podrían traducirse en un diferencial salarial de entre el 19% y el 41%, respectivamente.<sup>19</sup>

## América Latina en el contexto mundial

En términos de movilidad educativa, los países latinoamericanos ocupan puestos muy rezagados en la clasificación mundial, no sólo en relación con los países de la OCDE, sino también con respecto a sus homólogos en desarrollo (gráfica 3.3). Al parecer, al marcado nivel de desigualdad estática de los ingresos de la región puede añadirse ahora también un acceso muy desigual a las oportunidades de progreso.<sup>20</sup>

**Gráfica 3.3. Correlación entre la educación de padres e hijos**  
(correlación media de la escolarización padres-hijos, de 20 a 69 años)



Fuente: Hertz et al. (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340245>

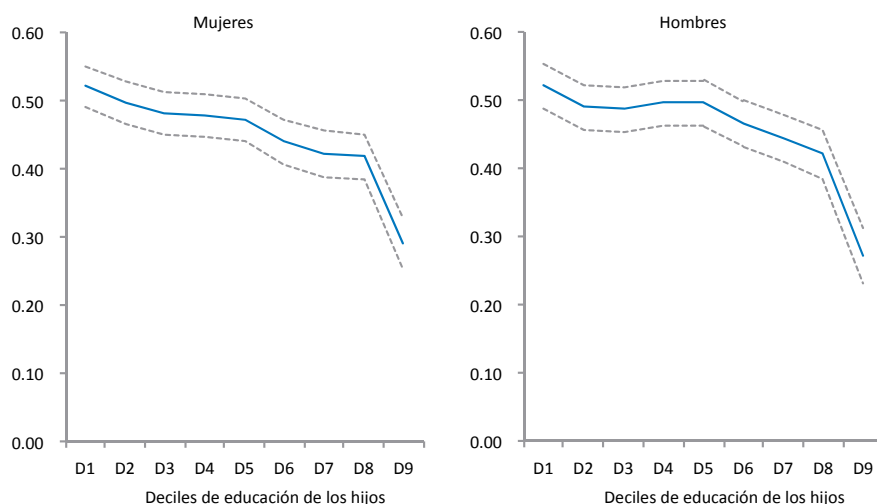
## Movilidad y estratos medios

¿Se repite este panorama preocupante en todos los niveles de educación? Para hallar la respuesta, pueden adoptarse dos puntos de vista.

El primero consiste en observar la correlación entre la educación de padres e hijos en diferentes niveles de educación de los hijos (gráfica 3.4). Tanto para mujeres como para hombres, la importancia de la educación de los padres disminuye a medida que se alcanzan niveles educativos más altos. Por lo tanto, para aquéllos con un nivel de educación bajo o mediano, el contexto educativo de los padres tiene mayor peso que para quienes ocupan la parte superior de la distribución. ¿Y en qué punto de este esquema se sitúan los estratos medios? Si se combinan los datos de hogares del cuadro 3.1 con los datos empleados para la gráfica 3.3, el resultado parece indicar que los niños de los estratos medios se encontrarán en términos generales en los deciles quinto y sexto de la gráfica 3.4. La incidencia de la educación de los padres en esos deciles no difiere significativamente de la del tramo más bajo de la distribución, mientras que es notablemente más fuerte que en el noveno decil (cuyos integrantes tienen un promedio de 15 años de escolaridad).

La influencia del contexto de los padres es mayor en el caso de los desfavorecidos y los estratos medios, pero los desfavorecidos muestran un mayor grado de movilidad.

**Gráfica 3.4. Correlación entre la educación de padres e hijos**



*Notas:* Los coeficientes de correlación se basan en regresiones por cuantiles estimadas para personas de 25 a 34 años en el momento de la encuesta. Las líneas discontinuas representan el intervalo de confianza del 95%.

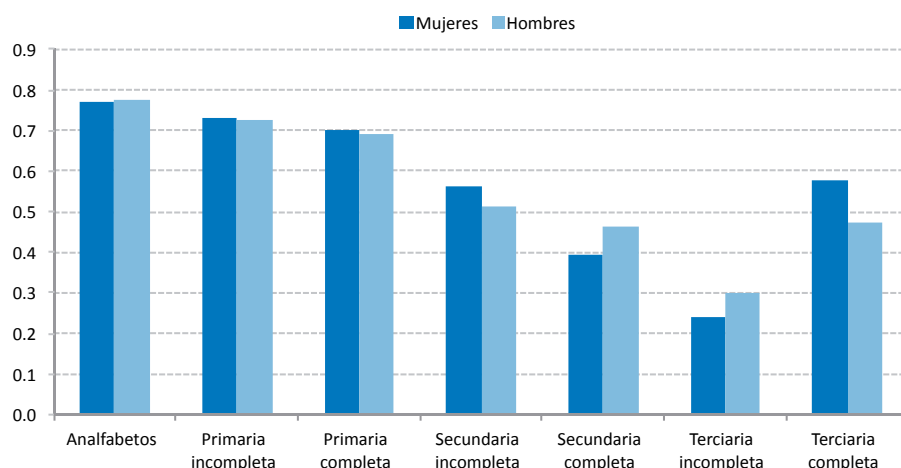
*Fuente:* Con base en Latinobarómetro (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340264>

El segundo método para considerar la movilidad educativa consiste en computar matrices de transición entre el nivel de educación más alto alcanzado por los padres y el grado más elevado logrado por los hijos, diferenciando igualmente por sexos, lo que se ha plasmado en la gráfica 3.5. Cuando los padres tienen un nivel educativo muy bajo, existen grandes probabilidades de que los hijos logren un mejor rendimiento. Por ejemplo, una persona cuyos padres sean analfabetos tendrá casi un 80% de probabilidades de conseguir al menos cierta educación primaria. Se trata de la misma tendencia general ya identificada en el cuadro 3.1 de rápido aumento del nivel educativo en la parte inferior de la distribución. Sin embargo, en los niveles de educación asociados a los estratos medios ("cierta educación secundaria" y algo más), la movilidad es mucho menor, mientras que en el extremo superior de la distribución vuelve a incrementarse la influencia

positiva de los logros de los progenitores. El cuadro 3.A1 del anexo estadístico presenta las matrices de transición completas.

**Gráfica 3.5. Probabilidad de lograr un nivel de educación superior al de los padres dado el nivel educativo de éstos**



*Notas:* Las barras representan la probabilidad media de un hijo de lograr un nivel de educación superior al de sus padres dado el nivel educativo de éstos, excepto para el caso de "terciaria completa", en que las barras reflejan la probabilidad de alcanzar el mismo nivel. La muestra de hijos está compuesta por mujeres y hombres de 25 a 44 años en el momento de la encuesta.

*Fuente:* Con base en Latinobarómetro (2008).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340283>

Las conclusiones son básicamente las mismas. Cuando los padres tienen un nivel educativo bajo ("analfabetos" a "primaria completa"), por lo general, los hijos logran un mejor rendimiento. En la parte central de la distribución ("secundaria incompleta" y "secundaria completa"), el nivel de educación alcanzado por los descendientes tiende a llegar como máximo a la educación secundaria completa. Pese a que este grupo posee mejor acceso al grado terciario, la brecha con aquellos cuyos padres han cursado estudios universitarios sigue siendo grande. Por ejemplo, de cada 100 niños cuyos padres no han acabado la educación secundaria, aproximadamente 10 terminan estudios terciarios, mientras que para aquellos cuyos padres son titulados universitarios las correspondientes cifras son 58 para las mujeres y 47 para los hombres. Para situar esto en contexto, cerca del 80% de la cohorte analizada de personas de 25 a 44 años tiene padres con educación secundaria incompleta o menos nivel.<sup>21</sup> La buena noticia es que para quienes parten con los antecedentes familiares más desfavorables parece haber movilidad ascendente y, por otra parte, es muy improbable que se registre movilidad descendente entre quienes encabezan la distribución. Pero los estratos medios parecen estancados, incapaces de entrar en la educación terciaria<sup>22</sup>, puesto en evidencia por la forma en U de la gráfica.

Los estratos medios parecen estancados, incapaces de entrar en la educación terciaria.

## Cohortes jóvenes

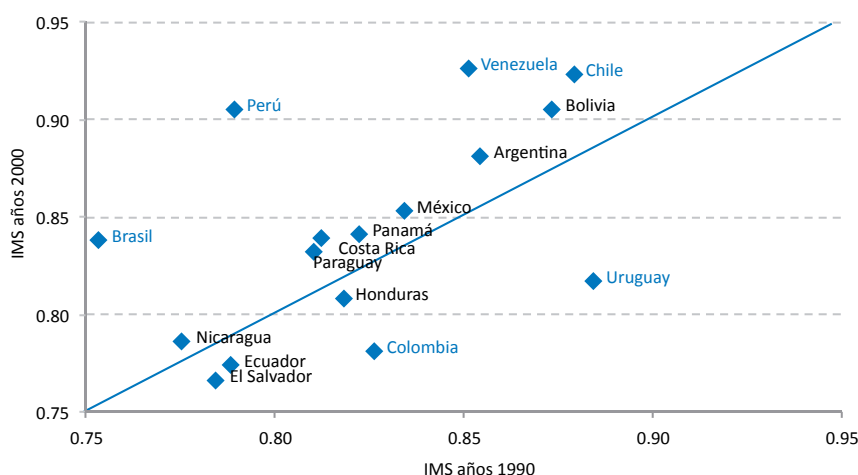
Los datos empleados hasta ahora para medir la movilidad se han basado en personas que han dejado la etapa educativa tras ellas (al menos 25 años de edad en 2009). Por ende, el análisis queda abierto a crítica, ya que podría no recoger los cambios por las medidas de políticas más recientes. Desde la perspectiva de la política educativa, puede ser de interés centrarse en la población que aún se encuentra en el sistema educativo, ya que ésta será la destinataria de cualquier intervención que se lleve a cabo en la actualidad.

Algunos investigadores han seguido este enfoque en América Latina.<sup>23</sup> Sus estudios han analizado la importancia del contexto familiar (educación e ingresos de los padres, entre otras variables) a la hora de explicar las variaciones de la brecha de escolaridad entre hogares –la diferencia entre el nivel más alto alcanzado por el niño y el nivel en el que debería estar en función de su edad–. La idea subyacente es que, cuando el entorno familiar constituye un factor explicativo de peso, es más probable que esas características persistan a lo largo de generaciones y, por ende, que la movilidad sea menor.

El análisis de las cohortes jóvenes evidencia que, en la mayoría de los países, la movilidad ha mejorado en los últimos tiempos.

Para hacer la prueba, puede seguirse la evolución de un índice de movilidad social (IMS) elaborado para este tipo de análisis (gráfica 3.6). En 11 de los 16 países considerados, la movilidad ha aumentado (aunque el cambio sólo es estadísticamente significativo en Brasil, Chile, Perú y Venezuela), mientras que ha descendido considerablemente en Colombia y Uruguay. El resultado esbozado indica, pues, que algunos países han mejorado la movilidad en fecha reciente. Chile y Perú, por ejemplo, que resultan ser países de escasa movilidad en el análisis de cohortes de más edad, parecen mucho más móviles según la presente medición. En el caso de Chile, esto coincide con la comprobación empírica de que la incidencia del contexto familiar en la explicación de las puntuaciones en pruebas de matemáticas ha disminuido notablemente en la última década.<sup>24</sup>

**Gráfica 3.6. Índice de movilidad social**  
(mediados de los años 1990 frente a mediados de los años 2000)



*Notas:* Los países en azul claro registran cambios significativos a un nivel de confianza del 95%. El índice de movilidad social (IMS) se ha computado usando una descomposición de Fields de la importancia de la renta per cápita y del nivel más alto de formación alcanzado por los padres del hogar a la hora de explicar la brecha de escolaridad de los jóvenes de 13 a 19 años en una regresión que incluye otras variables. El IMS oscila entre valores de 0 a 1; a mayor valor, mayor movilidad social. Véase Conconi *et al.* (2007) para más información.

Fuente: Conconi *et al.* (2007).

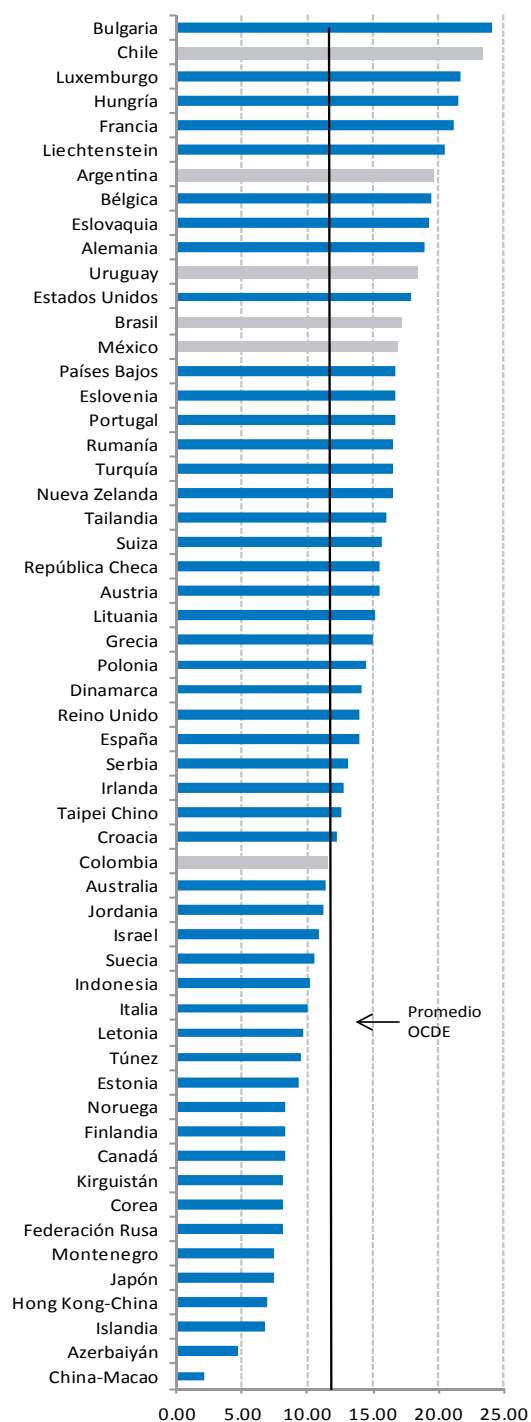
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340302>

## Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA)

Seis países latinoamericanos están incluidos en la base de datos de PISA de la OCDE.

Otro conjunto de datos que puede utilizarse para determinar la influencia del contexto socioeconómico de un niño es la base de datos de PISA de la OCDE. En cinco de los seis países latinoamericanos incluidos en PISA, los factores asociados al contexto son más relevantes que en el promedio de la OCDE (gráfica 3.7); en Chile, en particular, existe una estrecha correlación entre el rendimiento de los alumnos en las pruebas científicas y su entorno socioeconómico. Colombia constituye la excepción.<sup>25</sup>

**Gráfica 3.7. Contribución del contexto socioeconómico y cultural en el rendimiento en las pruebas de PISA** (porcentaje de la varianza del rendimiento de los alumnos explicada por el contexto socioeconómico y cultural)



*Notas:* El indicador mide la proporción de la varianza en los resultados de las pruebas científicas de PISA explicada por el índice PISA de estatus socioeconómico y cultural del hogar (ESEC). Los valores más altos implican mayor importancia de esos factores.

Fuente: Base de datos de PISA 2006 de la OCDE.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340321>



Las puntuaciones en las pruebas demuestran que el rendimiento de un niño sigue estando aún muy determinado por su contexto socioeconómico.

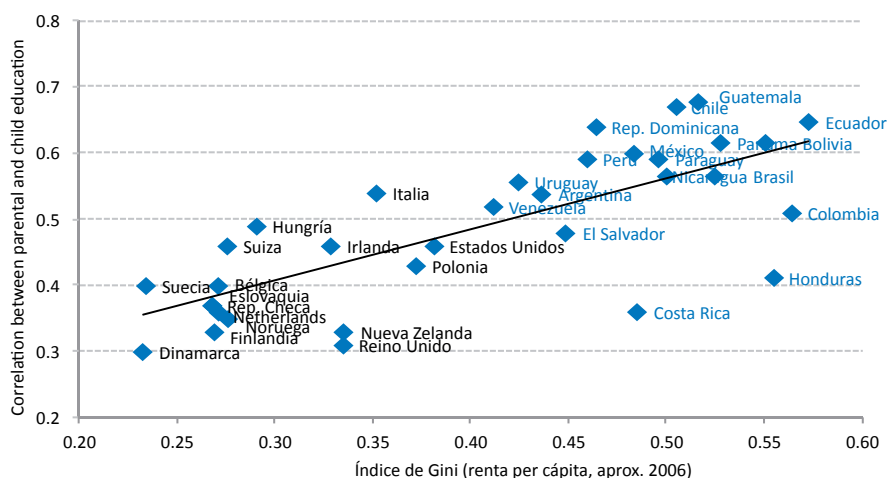
Por lo tanto, los datos de PISA apuntan en la misma dirección que los indicadores basados en las encuestas de Latinobarómetro: la movilidad social en América Latina es considerablemente menor que en el país tipo de la OCDE. Las aparentes discrepancias con el análisis que se basa en el IMS, en particular en el caso de Chile, proceden de diferencias en las mediciones subyacentes de la educación. Y así, mientras el IMS mejora cuando crece la *cantidad* de educación (y cuando aumentan las tasas de terminación de etapas educativas), las puntuaciones de PISA miden las *competencias cognitivas* –más relacionadas con la calidad de la educación que reciben los estudiantes–. Habida cuenta de que la mayoría de las reformas de los años 1990 se centraron en extender la cobertura y en reducir las tasas de repetidores, no es sorprendente observar una mejora de la movilidad basada en el IMS. Sin embargo, los indicadores basados en la calidad, por su parte, muestran que la calidad de la educación que recibe un niño en cualquiera de esos seis países latinoamericanos sigue estando aún muy determinada por su contexto socioeconómico.

## MOVILIDAD SOCIAL Y DESIGUALDAD DEL INGRESO

Las sociedades con una movilidad educativa baja tienden también a ser desiguales según la medición con el coeficiente de Gini.

La movilidad intergeneracional en los niveles educativos alcanzados está estrechamente asociada a la desigualdad estática del ingreso, medida con el coeficiente de Gini (gráfica 3.8).<sup>26</sup> Las sociedades que son menos móviles tienden a presentar asimismo elevados niveles de desigualdad. En América Latina, sólo Costa Rica y Honduras parecen salirse de esta pauta, con una movilidad social mucho mayor de lo que cabría esperar por su distribución de la renta.<sup>27</sup>

**Gráfica 3.8. Movilidad social y desigualdad de ingresos**



Fuente: Según Latinobarómetro (2008), Hertz et al. (2007), y la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) 2010.

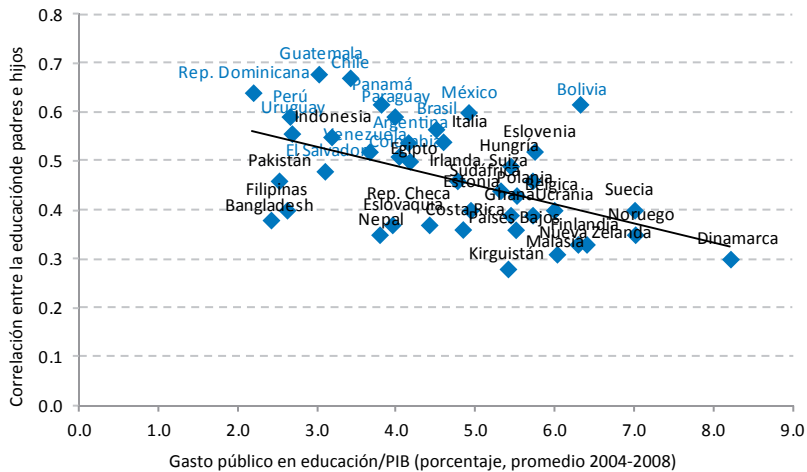
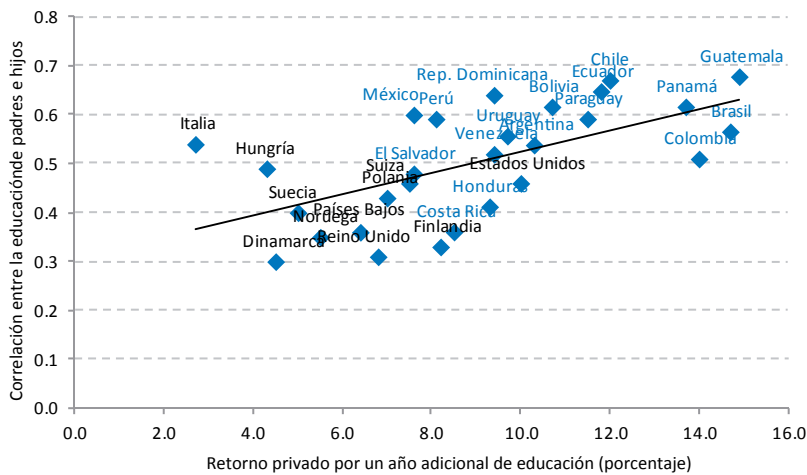
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340340>

Esta correlación puede interpretarse de varios modos. Según el modelo de Solon (2004), los mismos factores que afectan a la movilidad intergeneracional (retorno privado al capital humano, progresividad de la inversión pública en educación y otros factores transmisibles tales como las habilidades, la raza o las redes

sociales) determinan igualmente la distribución transversal de la renta a largo plazo. En el periodo de transición, un descenso de la desigualdad de ingresos (debida, por ejemplo, a cambios en la prima salarial o en la rentabilidad de la educación) o un incremento de la progresividad del gasto público en educación causaría una multiplicación de la movilidad social.

Sin duda, existe una correlación claramente positiva entre menor movilidad y mayores retornos a la educación (gráfica 3.9, panel superior). La mayoría de los países latinoamericanos presenta de hecho tanto una rentabilidad de la educación superior a la de los países de la OCDE, como una correlación más fuerte entre la educación de padres e hijos.

**Gráfica 3.9. Retornos a la educación, gasto público en educación y movilidad social**



Fuente: Según Latinobarómetro (2008), Hertz *et al.* (2007), la base de datos de indicadores de la UNESCO y Menezes-Filho (2001).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340359>

La inversión pública en educación promueve la movilidad. Pero América Latina gasta poco, y ese gasto es además poco efectivo a la hora de generar movilidad.

La inversión progresiva en educación financiada por el sector público podría, en principio, igualar las oportunidades para los niños procedentes de contextos socioeconómicos diferentes. La evidencia empírica muestra una relación negativa entre la correlación intergeneracional de los resultados educativos y el gasto público en educación,<sup>28</sup> lo que parece indicar que la inversión pública en este ámbito podría promover la movilidad en la región (gráfica 3.9, panel inferior).

Pero el problema es que no sólo el gasto en educación es reducido en la región, sino que éste es poco eficaz a la hora de generar movilidad. Todos los países, con la excepción de Costa Rica y El Salvador, presentan niveles de movilidad inferiores a lo que cabría esperar vistas sus respectivas tasas actuales de inversión pública en educación. Para ser eficaz, las políticas tendrán que abordar tanto la calidad como la cantidad de la educación. Esta conclusión está acorde con los hallazgos para países de la OCDE que muestran que la forma en que se emplea el gasto es a menudo más importante que la cantidad que se invierte.<sup>29</sup>

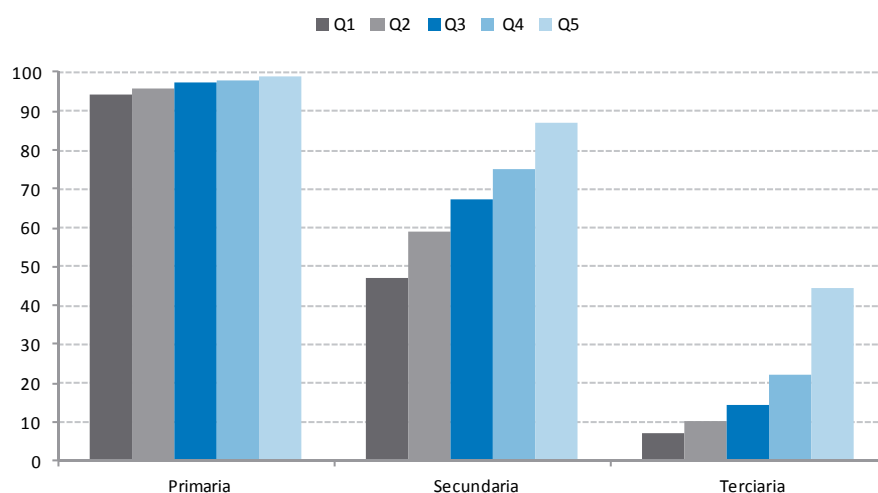
Pero el gasto público es sólo parte de la cuestión. Un limitado acceso al crédito o al ahorro de los hogares desfavorecidos o de estrato medio puede constituir asimismo una barrera seria para la inversión en capital humano<sup>30</sup> y, en América Latina, el acceso es tan restringido, que es probable que esté frenando a los niños en continuar sus estudios. Y esto, a pesar de que las encuestas sugieren que los estratos medios de la región valoran la educación y están dispuestos a contribuir a sus costes directos o indirectos (véase el recuadro 3.1 en relación con los países andinos). Por consiguiente, en el ámbito de la educación, existen buenas razones de eficacia para que las políticas intenten fomentar el acceso de los estratos medios al financiamiento, a lo que pueden sumarse los beneficios añadidos en términos de movilidad que se derivarán de unos mercados financieros nacionales más desarrollados y de un mayor acceso a éstos.<sup>31</sup>

## MATRICULACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Las tasas de matrícula en educación primaria no varían mucho en función de los ingresos. Por desgracia, este modelo no se mantiene en los siguientes niveles de escolaridad.

Las tasas de escolarización en educación primaria en América Latina no varían mucho en función del quintil de ingresos, como lo plasma la gráfica 3.10.<sup>32</sup> La mayoría de los países logran que se respete adecuadamente la obligatoriedad de la educación primaria, gracias a políticas públicas tendentes a garantizar el acceso universal a ésta y al éxito de los programas de transferencias condicionadas; es probable también que en la mayor parte de esos países el trabajo infantil no resulte rentable y que las correspondientes normativas se apliquen más estrictamente.

Por desgracia, cuando esos niños alcanzan la educación secundaria, la matrícula comienza a ofrecer una fuerte correlación con el estatus económico.<sup>33</sup> La situación vuelve a deteriorarse en el nivel terciario, hasta el punto de que, en América Latina, la educación terciaria aún se asocia principalmente a los acomodados. En definitiva, la matriculación post-primaria en América Latina todavía depende en gran medida del contexto económico familiar.

**Gráfica 3.10. Matriculación educativa por quintiles de ingresos**

*Notas:* Los datos cubren a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las tasas netas de matrícula presentadas en esta gráfica son promedios simples del número de niños matriculados como porcentaje de la población total del correspondiente grupo de edad.

*Fuente:* Con base en SEDLAC, consultada en abril de 2010, a su vez extraída de las últimas encuestas nacionales de hogares disponibles, aprox. 2008-09.

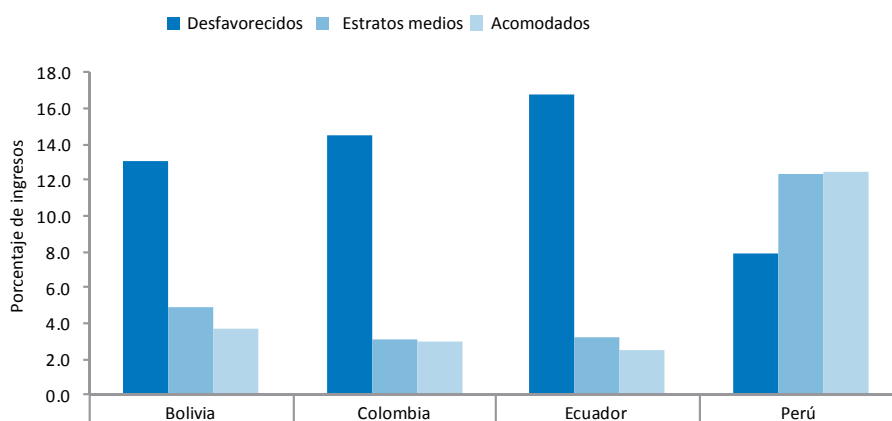
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340378>

### **Recuadro 3.1. Gasto privado en educación y movilidad educativa en los países andinos**

En la mayoría de los países latinoamericanos es común que los padres paguen una enseñanza privada. Se considera que los centros privados proporcionan una educación de mayor calidad, y la población latinoamericana, como en otras partes del mundo, estima que la educación constituye un valioso medio para progresar en la escala social –en Latinobarómetro (2006), el 56% de los encuestados respondió que la educación era lo más importante para tener éxito en la vida–. Las familias de ingresos medianos y altos comparten esta opinión y dedican sustanciales recursos económicos a que sus hijos estudien en establecimientos privados.

El presente recuadro examina la situación en cuatro países latinoamericanos, elegidos por la disponibilidad de los datos procedentes de sus encuestas nacionales de hogares: Bolivia (2005), Colombia (2008), Ecuador (2006) y Perú (2006). Las preguntas a las que se pretende responder son: ¿hacen los estratos medios un “esfuerzo económico” especial (medido como la porción de los ingresos del hogar dedicada a gastos de educación)?; ¿qué recompensa obtienen por su inversión, en términos de mejora del nivel educativo?

Escolarizar a los niños genera gastos –incluso en la educación pública–. Las encuestas de hogares identifican dichos gastos y permiten compararlos entre diferentes grupos socioeconómicos; los ítems incluidos son los uniformes, el material escolar, los libros, el transporte, la comida y otros gastos afines. A los anteriores, cabe añadir los derechos de matrícula, en su caso. Sobre la base de esta información, las familias de ingresos bajos son las que mayores esfuerzos realizan en relación con sus ingresos en todos los países, salvo en Perú, donde la proporción de la renta atribuida a la educación crece con los ingresos (gráfica 3.11).

**Gráfica 3.11. Porcentaje de los ingresos del hogar dedicado a educación**

Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares indicadas en el texto.

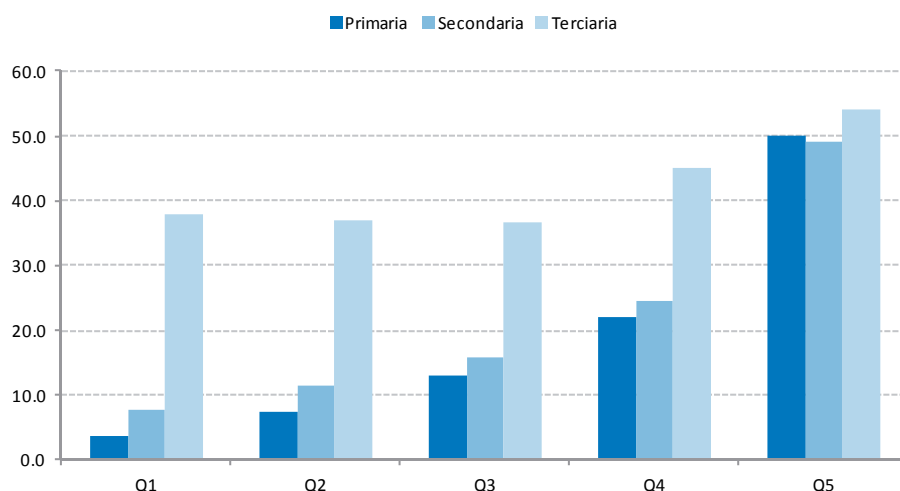
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340397>

En términos absolutos, cada hogar de los estratos medios gasta al año 57 USD en Ecuador, 100 USD en Colombia, 120 USD en Bolivia, y 420 USD en Perú (a paridad de poder adquisitivo). En todos los países considerados, el gasto de los hogares de los estratos medios en educación es más del doble del de los hogares desfavorecidos, pero representa sólo un tercio del de los acomodados. En general, los estratos medios parecen realizar un esfuerzo de inversión intermedio, tanto en términos absolutos como relativos, en los cuatro países.

¿Qué beneficios se obtienen de esta inversión? Los análisis econométricos de la brecha de escolaridad de los jóvenes de 15 años en esos países muestran que los gastos de los hogares reducen significativamente dicha brecha en Bolivia y Perú, mientras que el efecto no es significativo ni en Colombia ni en Ecuador. Sin embargo, estos resultados nacionales ocultan notables diferencias entre las categorías de ingresos. Y así, mientras en Colombia y Ecuador la rentabilidad del gasto es considerablemente mayor para los estratos medios que para los desfavorecidos y los acomodados, en Bolivia y Perú no difiere sustancialmente de la de los desfavorecidos.

## Centros educativos privados y exclusión social

La proporción de los estudiantes que cursa estudios en un centro privado por quintil de ingresos, muestra interesantes diferencias en el patrón de matriculación (gráfica 3.12). En el nivel terciario, entre el 35% y el 50% de cada categoría de ingresos estudia en un establecimiento privado, lo que contrasta con la división patente en los niveles primario y secundario, en los que los acomodados acuden a centros privados, y los desfavorecidos y los miembros de los estratos medios se concentran en el sistema público.

**Gráfica 3.12. Porcentaje de estudiantes matriculados en centros privados por quintiles de ingresos**

*Notas:* Los datos cubren a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las tasas netas de matrícula presentadas en esta gráfica son promedios simples.

*Fuente:* Con base en SEDLAC, consultada en abril de 2010, a su vez extraída de las últimas encuestas nacionales de hogares disponibles, aprox. 2008-2009.

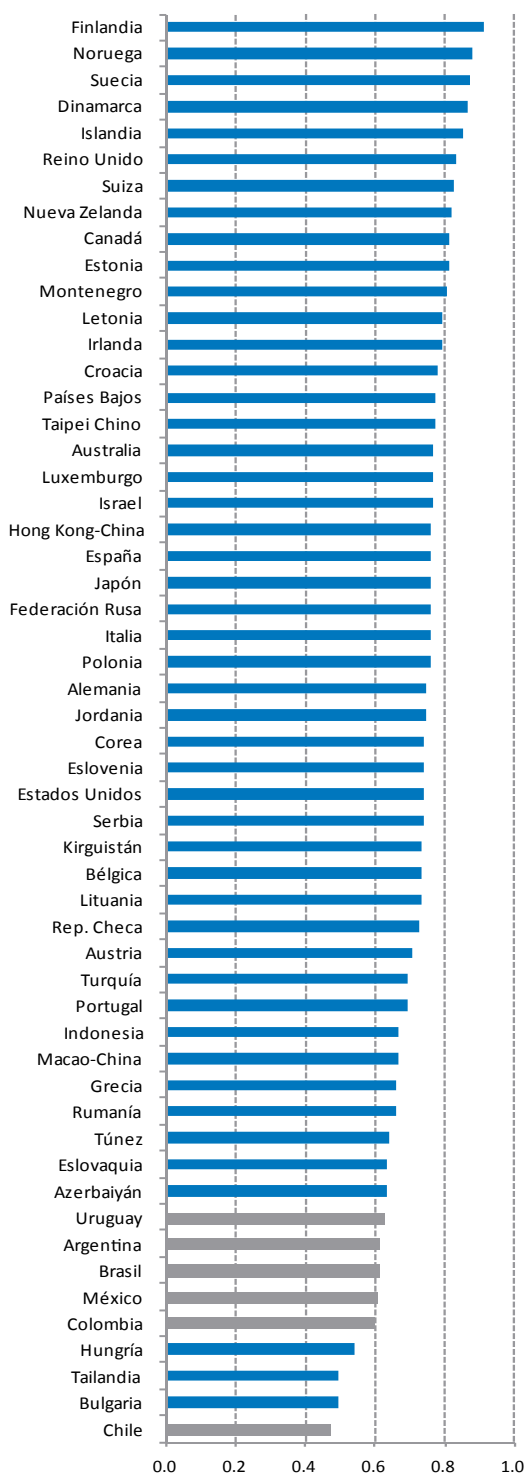
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340416>

Los centros educativos de la región obtienen bajas puntuaciones en materia de inclusión social.

Esta configuración concuerda con el rendimiento relativamente bajo que los centros educativos de la región obtienen según el índice de inclusión social de PISA, recogido en la gráfica 3.13.<sup>34</sup> Los seis países latinoamericanos incluidos se apiñan en la parte inferior de la distribución, con un índice de inclusión no sólo menor que el promedio de la OCDE, sino también que el de sus homólogos en desarrollo.

Esta escasa inclusión reduce la movilidad social intergeneracional de dos modos. Allí donde la educación privada es mejor –cosa que suele ocurrir–, al problema de acceso de los niños de hogares desfavorecidos y de estrato medio viene a sumársele el menor rendimiento en el mercado laboral de cada año de su educación. Además, estos niños son doblemente perdedores porque la ausencia de diversidad social compromete sus redes sociales.

Existen datos que evidencian este particular en Perú, donde el retorno de la educación privada no sólo es significativamente mayor que la de la pública en términos de poder salarial, sino que, además, ha venido incrementándose en las dos últimas décadas;<sup>35</sup> la diferencia es más abultada en los niveles de primaria y secundaria, en los que, precisamente, la escolaridad está más escindida por categorías sociales. Al evaluar las causas de este fenómeno, resulta difícil disociar la importancia que reviste el acceso a redes sociales de “alto valor” y las diferencias que se derivan de la calidad de la educación. Sin embargo, existen pruebas de que ambos aspectos tienen su incidencia en la región (véase el recuadro 3.2).

**Gráfica 3.13. Inclusión social en centros de educación secundaria por países**

Notas: El índice de inclusión se basa en una descomposición de la varianza del índice de estatus socioeconómico y cultural (ESEC) de PISA. Representa la proporción de la varianza del índice ESEC dentro de cada centro.

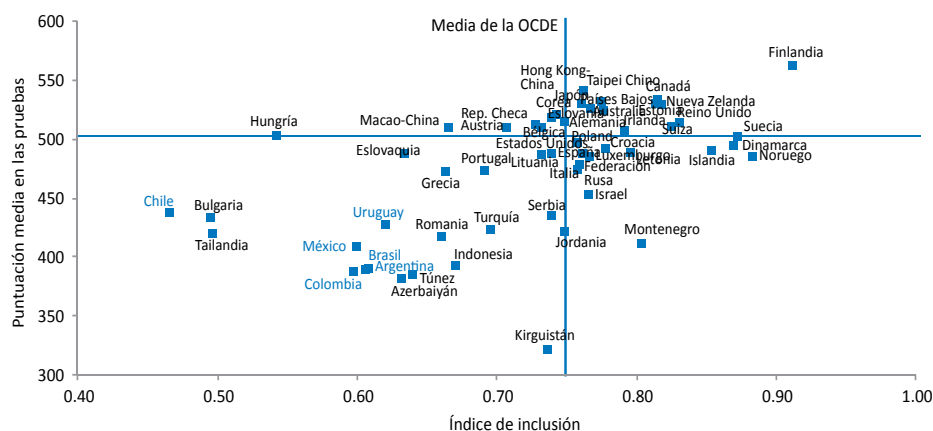
Fuente: Base de datos de PISA 2006 de la OCDE, tabla 4.4b.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340435>

Esta propensión hacia la escolaridad privada podría redundar en beneficio de la sociedad si tanto los centros privados como públicos obrasen en favor de sus alumnos. Pero si se contrasta el índice de inclusión del sistema educativo de un país con la puntuación media de éste en las pruebas científicas de PISA, se hace patente que ése no suele ser el caso (gráfica 3.14). De hecho, por lo general, la inclusión va emparejada con mejores resultados educativos, y un análisis más detallado demuestra que esta relación es estadísticamente significativa. Y América Latina no contradice esa tendencia: los seis países latinoamericanos incluidos en PISA se hallan en el “mal” cuadrado, con rendimientos inferiores a la media y bajos niveles de inclusión.<sup>36</sup>

El coste social de la exclusión no se ve compensado por las ganancias en términos de calidad en el caso de los estudiantes de los centros privados.

**Gráfica 3.14. Correlación entre las puntuaciones en las pruebas científicas de PISA y el índice de inclusión**



*Notas:* El índice de inclusión se basa en una descomposición de la varianza del índice de estatus socioeconómico y cultural (ESEC) de PISA. Representa la proporción de la varianza del índice ESEC dentro de los centros escolares. Las puntuaciones de las pruebas hacen referencia a la puntuación nacional media en las pruebas científicas, normalizada para obtener un promedio de 500 entre los países de la OCDE y una desviación estándar de 100.

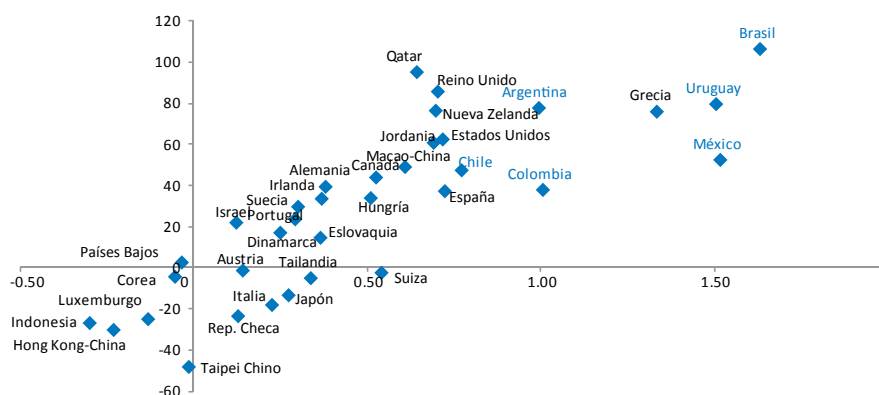
*Fuente:* Base de datos PISA 2006 de la OCDE, figura 3.4.11.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340454>

La estrecha vinculación existente entre las diferencias de contexto socioeconómico de los estudiantes de secundaria de centros privados y públicos, y las disparidades en sus puntuaciones medias en las pruebas científicas refleja, quizá, por qué los padres siguen pagando una educación privada cuando pueden permitírsela (gráfica 3.15).<sup>37</sup> Tanto las diferencias de entorno socioeconómico como la diversidad de puntuaciones en las pruebas entre los estudiantes latinoamericanos son enormes, incluso comparadas con otros países en desarrollo. Por ejemplo, en Brasil, el rendimiento medio de los estudiantes del sistema privado supera en algo más de 100 puntos al rendimiento de los alumnos del sistema público; esto implica que un estudiante del sistema privado en Brasil tiene capacidades cognitivas equivalentes aproximadamente a casi tres años más de educación.<sup>38</sup>



**Gráfica 3.15. Educación privada y pública: diferencias de rendimiento y de estatus socioeconómico**



Fuente: Base de datos PISA 2006 de la OCDE, tabla 5.4.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340473>

Como se ha indicado, el problema es que este mayor rendimiento no es consecuencia de la particular calidad de los centros privados en América Latina. Si éstos igualasen el promedio de fuera de la región, la diferencia en las puntuaciones de las pruebas sería considerablemente más marcada: en Brasil, su ventaja sería de 136 puntos, en lugar de 106 (una diferencia equivalente a casi un año adicional de escolaridad); en Uruguay, 124 puntos en lugar de 80; en México, 125 en lugar de 53; y en Colombia, 80 en lugar de 38. Sólo en Argentina y Chile, este tipo de centros tiene un rendimiento cercano al promedio.

El marco actual fomenta la selección para quienes pueden permitírsela. La consecuencia es la debilitación de los resultados educativos, agravada por el hecho de que los centros privados no sacan el máximo partido de sus alumnos.

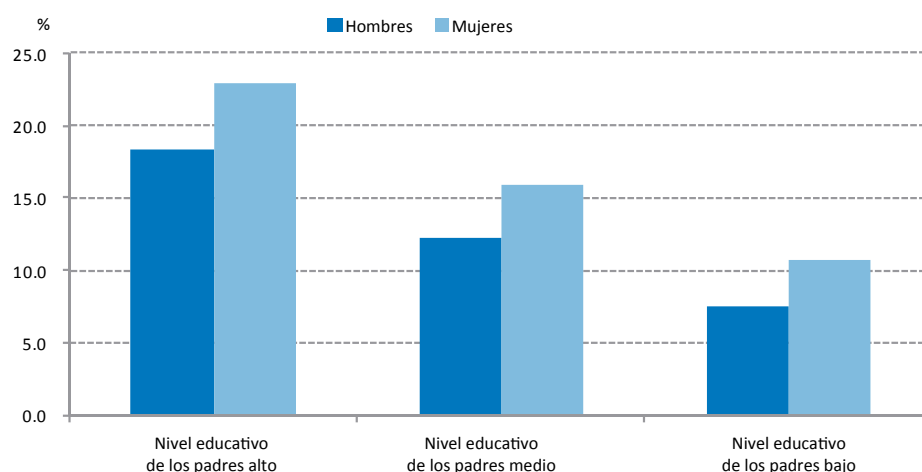
En resumen, el actual marco educativo en la región fomenta la selección para quienes puedan permitírsela. Pero la selección, en sí, tiende a debilitar los resultados educativos generales, y los centros privados agravan la situación al no sacar el máximo partido de sus privilegiados alumnos. Con todo, la selección sí logra fortalecer la situación relativa de quienes se hallan en el tramo superior de la distribución. Por lo tanto, un sistema que no explota todo su potencial y se sustenta a base de perpetuar las desigualdades continuará siendo algo a lo que los padres aspiren, a menos que las debidas políticas les ofrezcan una opción más atractiva.

### **Recuadro 3.2. El efecto del contexto familiar en la rentabilidad de la educación: el caso de Chile**

En América Latina, pocas encuestas contienen información sobre la educación de los padres de quienes están activos en el mercado laboral. Esto dificulta la evaluación de las cuestiones de movilidad intergeneracional y su relación con los salarios. Sin embargo, en Chile, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) recaba información sobre el nivel de educación más alto alcanzado por el padre o la madre de las personas encuestadas. Estos datos pueden utilizarse para realizar una estimación econométrica del retorno a la educación a fin de explorar los efectos del entorno socioeconómico en las ganancias laborales. Entre las variables empleadas, destacan los años de escolaridad, la edad, y el cuadrado de la edad para captar el capital humano adquirido con la experiencia y permitir así rendimientos marginales decrecientes en el tiempo.<sup>39</sup>

Se han estimado las ecuaciones salariales para tres niveles de educación de los padres: alto (educación terciaria terminada), medio (educación secundaria terminada) y bajo (primaria terminada o menos). En general, los resultados plasman claras diferencias entre los contextos parentales (gráfica 3.16). Un año adicional de educación genera más del doble de retorno para una persona procedente de un contexto alto o medio que para una persona cuyos padres tienen un nivel de educación bajo. Estas diferencias no son sólo significativas desde el punto de vista estadístico, sino también desde una óptica económica. Por ejemplo, un hombre (una mujer) con 12 años de escolaridad nacido(a) en una familia con un nivel de educación alto ganará aproximadamente 1.3 veces (1.5 veces) lo que su homólogo(a) de una familia con poca educación. Incluso para quienes se encuentran en el medio, la diferencia es grande: un 73% para los hombres y un 85% para las mujeres.

**Gráfica 3.16. Rentabilidad privada de la educación por contexto educativo de los padres en Chile**



Fuente: Con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340492>

Obvia decir que resulta difícil separar los efectos producidos por las diferencias de calidad educativa de otros condicionantes, tales como los efectos de red, los factores inherentes a la primera infancia que influyen en la capacidad de aprendizaje (incluida la educación preescolar o el contacto con prácticas de razonamiento o competencias lingüísticas en casa), o incluso la simple discriminación (ya que el contexto educativo de los padres y la categoría social están relacionados a menudo con la raza, por ejemplo). Con todo, Núñez y Gutiérrez (2004) hallaron que, en Chile, los profesionales de nivel alto ganaban un 50% más que aquellos que habían crecido en estratos socioeconómicos menos favorecidos, incluso tras controlar por sus habilidades. Aunque el retorno de la educación terciaria es significativo incluso para quienes no pertenecen al nivel alto –lo que, de por sí, respalda en cierta medida la idea de meritocracia–, la diferencia señalada del 50% supera dicha rentabilidad.

## MEJORA DE LA MOVILIDAD ASCENDENTE

El análisis de los apartados anteriores ha documentado el grado relativamente bajo de movilidad social intergeneracional en América Latina y la importancia del contexto socio-económico familiar en el éxito educativo de los hijos. El restringido acceso a los servicios educativos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, supone un problema para los estratos medios de la región, tanto en comparación con sus homólogos de los países de la OCDE, como en

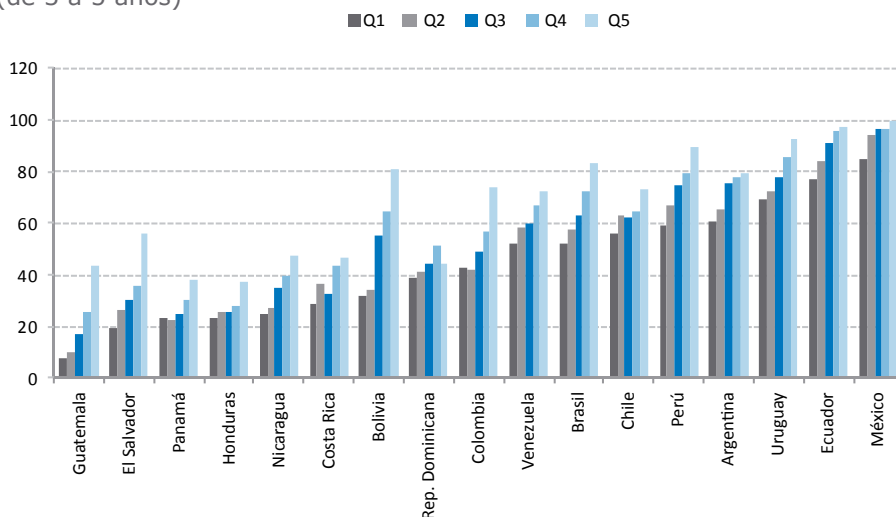
relación con los hogares acomodados de sus propios países. La ventaja es que estas cuestiones son sensibles a la actuación política, tal y como lo prueban los resultados empíricos de los países de la OCDE (véase OCDE, 2010). El inconveniente, sin embargo, es que cualquier reforma profunda del sistema educativo exigirá un esfuerzo sostenido, ya que el éxito sólo puede medirse al término de una carrera escolar.

## Desarrollo en la primera infancia

En América Latina, existe mucho margen para aplicar políticas de fomento del desarrollo de la primera infancia, que han demostrado ser eficaces en otras regiones para promover la movilidad.

Investigaciones recientes apuntan hacia la importancia del desarrollo de la primera infancia (DPI) –en el que se incluye tanto el desarrollo cognitivo y emocional, como una salud y una nutrición adecuadas– como multiplicador de las oportunidades de la población desfavorecida en los países en desarrollo.<sup>40</sup> Los programas de transferencias condicionadas (como *Bolsa Família* en Brasil, Chile Solidario o PROGRESA/Oportunidades en México), a menudo supeditados a la participación en actividades de DPI, han demostrado su utilidad como instrumento para incrementar las inversiones en la primera infancia y protegerlas frente a eventuales reveses.<sup>41</sup> Además, los resultados empíricos de los miembros de la OCDE prueban que unas tasas de matrícula altas y un mayor gasto público en educación preescolar en la primera infancia disuelven significativamente el vínculo entre la educación de los padres y el rendimiento de los niños en secundaria.<sup>42</sup> No hay razón para pensar que la extensión de los programas de DPI a una considerable parte de la población latinoamericana no reporte beneficios similares.<sup>43</sup> Con todo, en numerosos países de la región las tasas de matrícula de los niños en programas preescolares son aún reducidas, incluso en el quintil más acomodado (gráfica 3.17). Por supuesto, el DPI, en sí, no es suficiente para garantizar la igualdad de oportunidades más adelante en la vida, pero dada su complementariedad con las subsiguientes inversiones en capacitación, constituye un requisito previo necesario (y un ámbito en el que la intervención de las políticas públicas puede resultar extremadamente efectiva).

**Gráfica 3.17. Matriculación en programas preescolares**  
(de 3 a 5 años)



*Notas:* Proporción de los niños de 3 a 5 años inscritos en programas preescolares. Los datos no son estrictamente comparables entre países por la diferente contabilización de la matriculación en jardín de infancia o en preescolar. Por desgracia, la mayoría de las encuestas no separa estas categorías.

*Fuente:* Con base en SEDLAC, consultada en abril de 2010, a su vez extraída de las últimas encuestas nacionales de hogares disponibles, aprox. 2008-09.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340511>

## Más y mejor educación secundaria

Si bien las tasas de matrícula en educación primaria han alcanzado por lo general los Objetivos de Desarrollo del Milenio,<sup>44</sup> la escolarización en secundaria dista mucho de ser universal entre los estratos desfavorecidos o medios en la mayoría de los países de la región. Por lo tanto, hacer que la educación secundaria se convierta en universal deberá constituir un objetivo natural de la política educativa en América Latina.

La mejor forma de conseguirlo variará de un país a otro según las circunstancias propias de cada uno. Por ejemplo, en diversos países, la educación obligatoria sólo impone nueve años de escolaridad (hasta los 15 años); extender este requisito hasta 12 años de escolaridad es factible (Argentina pasó de diez años obligatorios a 13 en 2007). Además, esto presenta una ventaja adicional: incluso los cambios en los años de obligatoriedad tienen consecuencias transmisibles. La experiencia de los países de la OCDE, en los que la extensión de la obligatoriedad ha operado típicamente en el nivel secundario, confirma que incluso la mejora de la educación parental debida a una ampliación de la educación obligatoria repercute positivamente en los resultados educativos de sus descendientes.<sup>45</sup> El aumento de la duración de la educación obligatoria podría producir sus mayores efectos en los estratos medios. Para hogares más desfavorecidos, será necesario, además, que existan incentivos materiales que inviten a respetar el nuevo requisito.<sup>46</sup>

El complemento lógico del aumento de la cantidad de educación pública es la mejora de su calidad. Aunque de por sí ya constituye un importante objetivo, una mejor calidad fomentaría asimismo la equidad educativa. Por una parte, acortaría la distancia entre la educación pública y la privada, al limar la diferencia entre las competencias adquiridas por los alumnos desfavorecidos y de los estratos medios, y las logradas por los acomodados. Por otra parte, haría disminuir igualmente la tasa de abandono escolar e induciría un aumento de la demanda de educación, habida cuenta de la mayor rentabilidad esperada de esa inversión con el tiempo. Los padres de los estratos medios, capaces de mantener a sus hijos y con mucho margen para aumentar su educación, estarían muy bien situados para responder a las anteriores medidas, en particular en el nivel secundario.

Queda espacio para incrementar la cantidad de la educación secundaria. En cuanto a la mejora de su calidad, será preciso reestructurar los incentivos para el cuerpo docente y actualizar sus competencias.

¿Cómo mejorar pues la calidad? Aunque no existe una única vía o un solo medio para alcanzar este objetivo, los centros escolares y los profesores deberán estar en el punto de mira de cualquier reforma significativa en este sentido. Una mejor administración de los centros escolares, es decir, más flexible, más transparente y dotada de modernos sistemas de evaluación e incentivación de los gestores escolares, puede mejorar los retornos a los gastos actuales. Los países deberán reflexionar asimismo sobre estructuras de incentivos eficaces para los profesores, junto con la necesidad de revalorizar las competencias y calificaciones del cuerpo docente. Al respecto, la experiencia de ciertos países de la OCDE puede constituir una útil orientación para determinar qué ha resultado efectivo o no (OCDE, 2009b).

## Mayor diversidad social en los centros educativos

Las políticas sociales deben tratar de reducir la desigualdad de acceso a la educación de buena calidad. Dentro del sistema público, los diversos instrumentos disponibles deberán tender a limitar la selección para evitar que los centros educativos elijan sólo a estudiantes con entornos socioeconómicos similares.<sup>47</sup> Reservar cuotas para alumnos externos al vecindario de un determinado centro y permitir a los padres optar por centros públicos en otros vecindarios promoverá sin duda una mayor diversidad social. Las políticas de vivienda y

de ordenación urbana tienen también una incidencia en este ámbito. Como la selección académica –recuérdese, estrechamente relacionada con el entorno socioeconómico– se presenta a menudo como la solución al exceso de demanda en algunos centros, en varios países de la OCDE se ha recurrido a una combinación de criterios de residencia y sorteos con el fin de evitar el deterioro de la equidad.<sup>48</sup>

Las políticas tendentes a mejorar la diversidad social en los centros educativos deberán dirigirse tanto al sector público como al privado. Para obtener éxito, han de contar con el apoyo de familias y estudiantes.

Dada la importancia de la prestación privada de servicios educativos en la región, las políticas destinadas únicamente a los establecimientos públicos no serán suficientes, aunque combinadas con una mejora de la educación pública sí podrán contribuir a atenuar la brecha actual. Sin embargo, es probable que los programas que fomenten una mayor diversidad social (por ejemplo, mediante cheques escolares (*vouchers*) y libre elección del centro, o mediante discriminación positiva) resulten ineficaces si los alumnos y sus familias no se identifican con los objetivos del establecimiento y de sus compañeros.<sup>49</sup>

#### Financiamiento para la educación terciaria

Las becas y los préstamos a estudiantes constituyen valiosos medios para incitar el acceso de los estratos medios a la educación terciaria. La experiencia de los países de la OCDE evidencia que la probabilidad de que los estudiantes de estratos socioeconómicos menos favorecidos terminen sus estudios universitarios es mayor en los países que brindan un financiamiento universal, disponible en principio para todos los estudiantes.

#### Políticas redistributivas y respaldo de los ingresos

El presupuesto familiar es importante: una mejor financiación y una adecuada protección social tienen un claro papel en este ámbito.

Por último, muchas de las políticas abordadas en el capítulo 2 serán complementarias de las tratadas aquí. Un mejor acceso al seguro de desempleo, a los servicios de salud y a la protección social permitirá a las familias desfavorecidas y de los estratos medios sobrepasar mejor el tipo de reveses económicos que a menudo fuerzan actualmente a los adolescentes a posponer o abandonar sus estudios con el fin de poder aportar un ingreso suplementario a su hogar.

## NOTAS

1. Véase OCDE (2010), Causa *et al.* (2009), y Blanden *et al.* (2005, 2006). Obviamente, más allá de los ingresos, la educación en sí misma está vinculada al estatus social.
2. Psacharopoulos y Patrinos (2004).
3. Fajardo y Lora (2010).
4. Un claro ejemplo es un sistema universitario, financiado con recursos públicos, al que accedan principalmente las personas más acomodadas.
5. Atal *et al.* (2009).
6. OCDE (2009a).
7. Véase Björklund *et al.* (2007).
8. OCDE (2008).
9. Esto será válido siempre que los factores “naturales” no varíen enormemente de unos países a otros, lo que parece una hipótesis de trabajo razonable.
10. Aunque en principio la literatura científica se interesa por la movilidad de ingresos de unas generaciones a otras, la renta de los padres está considerablemente más expuesta a errores de medición que la educación. Incluso cuando se dispone de los datos de ingresos, numerosos investigadores prefieren centrarse en la transmisión de resultados educativos. La literatura sociológica recurre a menudo a las categorías profesionales, además de a la educación, como indicador de estatus social.
11. Los estratos medios se definen como el grupo compuesto por los integrantes de hogares con rentas, ajustadas por hogar, comprendidas entre el 50% y el 150% de la mediana de ingresos; los desfavorecidos y los acomodados se hallan, respectivamente, por debajo del límite inferior y por encima del superior.
12. Esto podría parecer casi tautológico, especialmente para las cohortes de mayor edad: la educación determina una parte significativa de los ingresos y se ha clasificado a la población por categoría de ingresos.
13. Thomas *et al.* (2001).
14. La fuente básica de información de este análisis es la encuesta Latinobarómetro2008 llevada a cabo en 18 países de la región, con un universo de 1 000 personas por país. La encuesta refleja varias características socioeconómicas de los encuestados, así como las opiniones y percepciones de éstos sobre políticas y medidas públicas.
15. El nivel educativo de los padres es el nivel más alto del padre o de la madre, medido por años de escolaridad terminados o por formación completada.
16. Daude (2010) sí encuentra una tendencia descendente: para las generaciones jóvenes, una diferencia de un año en la educación de los padres importa menos que para las generaciones anteriores, con una medición alternativa de la transmisión intergeneracional (el coeficiente de elasticidad de las regresiones empleadas para computar las correlaciones). Sin embargo, este efecto está inducido principalmente por la reducción de la dispersión de la educación de los padres documentada en el cuadro 3.1.
17. Hertz *et al.* (2007).
18. Psacharopoulos y Patrinos (2004).

19. Obviamente, muchas de las diferencias entre las estimaciones puntuales no son estadísticamente significativas a niveles estándar de confianza.
20. Resulta interesante recalcar que estas estimaciones, basadas en encuestas de hogares que contienen información sobre la educación de los padres, coinciden (en magnitud) con las basadas en Latinobarómetro, aunque la clasificación final por países difiere ligeramente.
21. Las cifras exactas son el 81.6% para las mujeres y el 78.2% para los hombres.
22. Por descontado, las diferencias existentes entre países no se reflejan en la gráfica 3.5. En un ejercicio muy similar, Torche (2007) ha demostrado que el principal escollo en Chile es efectivamente el acceso a la educación terciaria, mientras en México la barrera se alza mucho antes en el sistema educativo, en el paso de la educación primaria a la secundaria.
23. Véase Anderson (2001), Behrman *et al.* (2001) y Conconi *et al.* (2007). La región es un buen objeto de estudio, ya que se dispone de los datos necesarios para gran número de países.
24. Larrañaga y Teilas (2009).
25. Esto concuerda con la evidencia presentada en la gráfica 3.2. De los seis países latinoamericanos cubiertos por PISA, Colombia muestra la correlación intergeneracional del nivel educativo más baja.
26. El coeficiente de correlación es 0.74, significativo a niveles estándar de confianza.
27. Por supuesto, resulta difícil establecer una causalidad. Si el objetivo fuera determinar el impacto de la desigualdad de ingresos en la movilidad intergeneracional, cabría considerar un coeficiente de Gini con un desfase mínimo de una o dos décadas.
28. El coeficiente de relación (-0.52) es de nuevo significativo a niveles estándar de confianza.
29. Véase OCDE (2010).
30. Becker y Tomes (1979 y 1986), y Solon (2004).
31. Esos instrumentos de política financiera deberían ponerse asimismo a disposición de los hogares más desfavorecidos. Sin embargo, en la práctica, es probable que, para esos hogares, las intervenciones públicas en la primera infancia resultasen más pertinentes en la mayoría de los países, dado el estadio de desarrollo de éstos. Aunque el financiamiento estuviese al alcance de todos los hogares, seguramente los estratos medios serían quienes lo utilizarían más intensamente.
32. Un análisis país por país desvela que las excepciones a lo señalado se registran en los países pobres, en concreto, en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
33. Existen nítidas diferencias entre los diversos países. Los mejor situados –tasas de matrícula relativamente altas en educación secundaria y menores diferencias entre quintiles– son Chile, Colombia, México y Venezuela. Las diferencias son mayores en los países pobres de Centroamérica, donde un niño de los quintiles más altos tiene de 4 a 5 veces más probabilidades de matricularse en secundaria que un niño del primer quintil. Brasil, Uruguay y Panamá son países de ingreso mediano que también registran notorias disparidades entre quintiles en la matrícula en secundaria. Además de Argentina, los que encabezan los resultados en materia de educación secundaria muestran asimismo menos diferencias entre categorías de ingresos en el nivel terciario. Por otra parte, prácticamente la totalidad de Centroamérica, Bolivia y, en menor medida, Brasil, Uruguay y Panamá, experimentan un mayor grado de desigualdad en la matriculación en educación terciaria.
34. El índice se basa en una descomposición de la varianza del índice de estatus socioeconómico y cultural (ESEC) entre centros y dentro de cada centro. Los valores cercanos a 0 implican que la mayor parte de la variación en el índice ESEC se explica por la diferencia entre centros, de forma que los individuos de un mismo centro tienden a tener entornos similares, mientras que los valores cercanos a 1 suponen que un mismo centro reúne a estudiantes de entornos socioeconómicos muy variados.

35. Calónico y Ñopo (2007). No todos los centros privados son iguales; dentro del sistema privado, existe una notable heterogeneidad en lo que a la calidad de la educación se refiere.
36. Obvia decir que este hallazgo no implica necesariamente una causalidad.
37. El coeficiente de correlación es 0.82, significativo a niveles convencionales.
38. Los estudios basados en PISA para países miembros de la OCDE muestran que una diferencia de 38 puntos en las puntuaciones de las pruebas científicas corresponde, en promedio, a una diferencia de un año de estudios.
39. Las estimaciones se han realizado por separado para mujeres y hombres para corregir el sesgo de autoselección en la ecuación salarial de las mujeres (ya que la decisión de participar en el mercado laboral no es aleatoria). Por lo tanto, se ha evaluado una estimación estándar con corrección de Heckman para las mujeres y simples estimadores mínimo cuadráticos ordinarios para los hombres (el número de menores de 5 años y de mayores de 65 años en el hogar se ha empleado como variable exógena de cambio para identificar la ecuación de participación).
40. Véase Vegas y Santibáñez (2010).
41. De Janvry *et al.* (2006).
42. Causa y Chapuis (2009).
43. Por supuesto, cualquier plan público en este ámbito deberá contar, como elemento importante, con un cuidadoso análisis de los incentivos y de la recuperación de costes de los hogares que tengan capacidad de pago.
44. Las principales excepciones se registran en los grupos en situación de extrema pobreza de los países de ingreso mediano de la región, y en algunos de los países centroamericanos más pobres.
45. Oreopoulos *et al.* (2006).
46. Naturalmente, la educación obligatoria podría extenderse asimismo a los niveles de preescolar, en combinación con los programas de DPI.
47. MacLeod y Urquiola (2009).
48. Véase Field *et al.* (2007) para más detalles, en particular los capítulos 3 y 5.
49. Véase Akerlof y Kranton (2002).



## ANEXO ESTADÍSTICO

**Cuadro 3.A1. Matriz de transición intergeneracional de los resultados educativos en América Latina por sexos**

|                  |                        | Educación de los padres |                     |                   |                       |                     |                      |                    |
|------------------|------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|--------------------|
|                  | Mujeres (25 - 44 años) | Iletrados               | Primaria incompleta | Primaria completa | Secundaria incompleta | Secundaria completa | Terciaria incompleta | Terciaria completa |
| Educación propia | Iletrados              | 0.230                   | 0.041               | 0.010             | 0.013                 | 0.004               | 0.000                | 0.005              |
|                  | Primaria incompleta    | 0.304                   | 0.229               | 0.074             | 0.077                 | 0.031               | 0.056                | 0.005              |
|                  | Primaria completa      | 0.177                   | 0.199               | 0.213             | 0.107                 | 0.065               | 0.000                | 0.009              |
|                  | Secundaria incompleta  | 0.149                   | 0.185               | 0.240             | 0.241                 | 0.117               | 0.148                | 0.041              |
|                  | Secundaria completa    | 0.096                   | 0.243               | 0.298             | 0.298                 | 0.388               | 0.278                | 0.177              |
|                  | Terciaria incompleta   | 0.028                   | 0.054               | 0.073             | 0.171                 | 0.189               | 0.278                | 0.186              |
|                  | Terciaria completa     | 0.016                   | 0.048               | 0.092             | 0.094                 | 0.207               | 0.241                | 0.577              |
|                  | Total                  | 1.000                   | 1.000               | 1.000             | 1.000                 | 1.000               | 1.000                | 1.000              |
|                  | Hombres (25 - 44 años) |                         |                     |                   |                       |                     |                      |                    |
|                  | Iletrados              | 0.226                   | 0.038               | 0.014             | 0.021                 | 0.004               | 0.000                | 0.000              |
|                  | Primaria incompleta    | 0.309                   | 0.238               | 0.077             | 0.097                 | 0.033               | 0.000                | 0.012              |
|                  | Primaria completa      | 0.168                   | 0.208               | 0.218             | 0.080                 | 0.054               | 0.000                | 0.016              |
|                  | Secundaria incompleta  | 0.149                   | 0.204               | 0.261             | 0.290                 | 0.120               | 0.085                | 0.040              |
|                  | Secundaria completa    | 0.090                   | 0.209               | 0.264             | 0.269                 | 0.328               | 0.340                | 0.209              |
|                  | Terciaria incompleta   | 0.031                   | 0.061               | 0.086             | 0.139                 | 0.223               | 0.277                | 0.249              |
|                  | Terciaria completa     | 0.026                   | 0.042               | 0.080             | 0.105                 | 0.238               | 0.298                | 0.474              |
|                  | Total                  | 1.000                   | 1.000               | 1.000             | 1.000                 | 1.000               | 1.000                | 1.000              |

*Nota:* El número total de observaciones de esta submuestra es de 4 319 mujeres y 3 729 hombres.

*Fuente:* Con base en Latinobarómetro (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341081>

## REFERENCIAS

- AKERLOF, G.A. y R.E. KRANTON (2002), "Identity and Schooling: Some Lessons from the Economics of Education", *Journal of Economic Literature*, vol. 40, pp. 1167-1201.
- ANDERSEN, L.E. (2001), "Social Mobility in Latin America: Links to Adolescent Schooling", documento de trabajo, *Research Network Working Paper R-433*, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- ATAL, J.P., H. ÑOPO y N. WINTER (2009), "New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America", documento de trabajo, *Working Paper IDB-WP-109*, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- BECKER, G.S. y N. TOMES (1979), "An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility", *Journal of Political Economy*, 87(6), pp. 1153-89.
- BECKER, G.S. y N. TOMES (1986), "Human Capital and the Rise and Fall of Families", *Journal of Labor Economics*, 4(3), pp. 1-39.
- BEHRMANN, J., A. GAVIRIA y M. SZÉKELY (2001), "Intergenerational Mobility in Latin America", *Economía*, vol. 2 (1), pp. 1-44.
- BJÖRKLUND, A., M. JÄNTTI y G. SOLON (2007), "Nature and Nurture in the Intergenerational Transmission of Socioeconomic Status: Evidence from Swedish Children and Their Biological and Rearing Parents", *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 7, No. 2 (Advances), artículo 4.
- BLANDEN, J., P. GREGG y S. MACHIN (2005), "Intergenerational Mobility in Europe and North America", informe respaldado por Sutton Trust, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- BLANDEN, J., P. GREGG y L. MACMILLAN (2006), "Accounting for Intergenerational Income Persistence: Non-Cognitive Skills, Ability and Education", documento de reflexión, *CEE Discussion Papers*, n.º 73.
- CALÓNICO, S. y H.R. ÑOPO (2007), "Returns to Private Education in Peru", documento de trabajo, *Inter-American Development Bank Working Paper 630*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- CAUSA O. y C. CHAPUIS (2009), "Equity in Student Achievement Across OECD Countries: An Investigation of the Role of Policies", documento de trabajo, *OECD Economics Department Working Papers 708*, OCDE, París.
- CAUSA, O., S. DANTAN y Å. JOHANSSON (2009), "Intergenerational Social Mobility in European OECD Countries", documento de trabajo, *OECD Economics Department Working Papers*, 709, OCDE, París.
- CONCONI, A., G. CRUCES, S. OLIVIERI y R. SÁNCHEZ (2007), "E pur si muove? Movilidad, Pobreza y Desigualdad en América Latina", *Documento de Trabajo 62*, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS).
- DAUDE, C. (2010), "Ascendance by Descendants", documento de trabajo, *OECD Development Centre Working Paper #*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- FAJARDO, J. y E. LORA (2010), *Understanding the Latin American Middle Classes: Reality and Perception*, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- FIELD, S., M. KUCZERA y B. PONT (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OCDE, París.
- HERTZ, T., T. JAYASUNDERA, P. PIRAINO, S. SELCUK, N. SMITH y A. VERASHCHAGINA (2007), "Intergenerational Economic Mobility around the World", *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol.7, n.º 2, pp. 1-45.
- JANVRY, A. DE, F. FINAN, E. SADOULET y R. VAKIS (2006), "Can conditional cash transfer programs serve as safety nets in keeping children at school and from working when exposed to shocks?" *Journal of Development Economics*, vol. 79, pp. 349-73.

LARRAÑAGA, O. y A. TELIAS (2009), "Inequality of Opportunities in the Educational Attainment of Chilean Students", *Serie Documentos de Trabajo* 310, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

LATINOBARÓMETRO (2006, 2008), en línea en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

MACLEOD, W.B. y M. URQUIOLA (2009), "Anti-Lemons: School Reputation and Educational Quality", documento de trabajo, *NBER Working Papers* 15112, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

MENEZES-FILHO, N. (2001), "A Evolução da Educação no Brasil e seu Impacto no Mercado de Trabalho", mimeo, Instituto Futuro Brasil, consultado en mayo de 2010 en [www.anj.org.br/jornaleeducacao/biblioteca/publicacoes/A%20Evolucao%20da%20educacao%20no%20Brasil%20e%20seu%20impacto%20no%20Mercado%20de%20trabalho.pdf/view](http://www.anj.org.br/jornaleeducacao/biblioteca/publicacoes/A%20Evolucao%20da%20educacao%20no%20Brasil%20e%20seu%20impacto%20no%20Mercado%20de%20trabalho.pdf/view).

NÚÑEZ, J. y R. GUTIÉRREZ (2004), "Class Discrimination and Meritocracy in the Labor Market: Evidence from Chile", *Estudios de Economía*, 31(2), pp. 113-32.

OCDE (2006), *Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo de mañana*, OCDE, París. Publicado en español por Santillana (2008).

OCDE (2008), "Intergenerational Mobility: Does it Offset or Reinforce Income Inequality?", pp. 203-21, en *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OCDE, París.

OCDE (2009a), *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

OCDE (2009b), *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices*, OCDE, París.

OCDE (2010), "A Family Affair: Intergenerational Social Mobility across OECD Countries", pp. 181-98, en *Economic Policy Reforms Going for Growth 2010*, OCDE, París.

OREOPOULOS, P., M.E. PAGE y A. HUFF STEVENS (2006), "The Intergenerational Effect of Compulsory Schooling", *Journal of Labor Economics*, 24(4), pp. 729-60.

PSACHAROPOULOS, G. y H.A. PATRINOS (2004), "Returns to investment in education: a further update", *Education Economics*, 12: 2, pp. 111-34.

OLON, G. (2004), "A model of intergenerational mobility variation over time and place", pp. 38-47 in Miles Corak (ed.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

THOMAS, V., Y. WANG y X. FAN (2001), "Measuring Education Inequality: Gini Coefficients for Education", documento de trabajo, *World Bank Policy Research Working Paper* 2525, Banco Mundial, Washington, DC.

TORCHE, F. (2007), "Movilidad Intergeneracional y Cohesión Social: Análisis Comparado de Chile y México", documento preparado para el proyecto CIEPLAN-iFHC, mimeo, New York University.

VEGAS, E. y L. SANTIBÁÑEZ (2010), *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington, DC.

## **Estratos medios, política fiscal y contrato social**

### **RESUMEN**

Este capítulo analiza los vínculos entre los estratos medios y la política fiscal. Los estratos medios latinoamericanos expresan un claro apoyo a la democracia, pero son críticos con su funcionamiento, en gran parte por la baja calidad que se percibe en los servicios públicos prestados por los Estados. El efecto neto de los impuestos y las prestaciones en las familias de los estratos medios no es elevado. Además, estas familias reciben sobre todo servicios en especie, tales como educación y asistencia sanitaria. Si estos servicios carecen de calidad, los estratos medios serán más propensos a considerarse perdedores en materia fiscal y menos proclives a contribuir al financiamiento del sector público. En consecuencia, el capítulo sugiere que, para reforzar el contrato social — en particular, con los estratos medios —, los Estados deberán mejorar la calidad de los servicios públicos y llevar a cabo reformas tributarias basadas en una mayor transparencia y una administración fiscal más eficaz.

Aplicar las políticas abordadas hasta ahora implica financiarlas. La política fiscal — cómo se obtienen los ingresos y se atribuye el gasto — constituye el núcleo de la política pública y determina el equilibrio político de una sociedad. En una democracia, las preferencias de los votantes sobre la cuantía y el tipo de redistribución configuran importantes aspectos de la política fiscal que, a su vez, influye en la forma en que aquéllos perciben el nivel y la calidad de los servicios prestados por el sector público.

La política fiscal constituye el núcleo de la relación del Estado con sus ciudadanos, y más si cabe en América Latina, dada la debilidad de los contratos sociales y las democracias en consolidación.

Aunque nunca meramente secundarias o técnicas, estas cuestiones resultan de especial relevancia para la mayor parte de los países latinoamericanos, donde, por lo general, el contrato social es extremadamente débil o, en ciertos casos, inexistente.<sup>1</sup> En toda la región, esto se traduce en ingresos impositivos bajos en relación con el PIB; la consiguiente importancia para las arcas del Estado de los ingresos no tributarios, a menudo dependientes de los volátiles precios de los productos básicos; elevados niveles de evasión fiscal; y una estructura tributaria orientada hacia los impuestos indirectos. La mayoría de los Gobiernos de la región se ve incapaz de reunir los recursos necesarios para prestar un nivel de servicios públicos que garantice el desarrollo; al mismo tiempo, la calidad de servicios públicos tales como la educación o la salud es baja, no sólo comparada con los países de la OCDE, sino también respecto a otros países en desarrollo. Las tensiones que dimanaban de la debilidad de este contrato social han pasado a situarse progresivamente en primer plano desde mediados de los años 1980, a medida que los países de la región han ido adoptando sistemas democráticos.

En este contexto, cabe preguntarse cuál es el papel de los estratos medios de la región en la configuración del contrato social y de la política fiscal: ¿sus integrantes demandan más protección social?, ¿están dispuestos a tributar más para financiar servicios públicos más numerosos y de mejor calidad? En este capítulo se examinarán estas cuestiones y, en concreto, la actitud de los estratos medios hacia la tributación y la redistribución. De igual modo, se estudiará la otra cara de la moneda, es decir, los efectos de las medidas fiscales en este grupo social en particular: ¿los estratos medios son contribuidores o beneficiarios netos?, ¿qué gastos e impuestos son más redistributivos? Un análisis detallado de la incidencia de los impuestos y las prestaciones en Chile y México arrojará cierta luz sobre estas cuestiones.

Entender mejor cómo se forman las percepciones sobre la función que desempeñan las medidas fiscales y cuáles son los efectos prácticos que dichas medidas producen en la distribución de la renta resulta fundamental para poder debatir con conocimiento de causa las alternativas de financiamiento y provisión de servicios esenciales de que dispone la región.

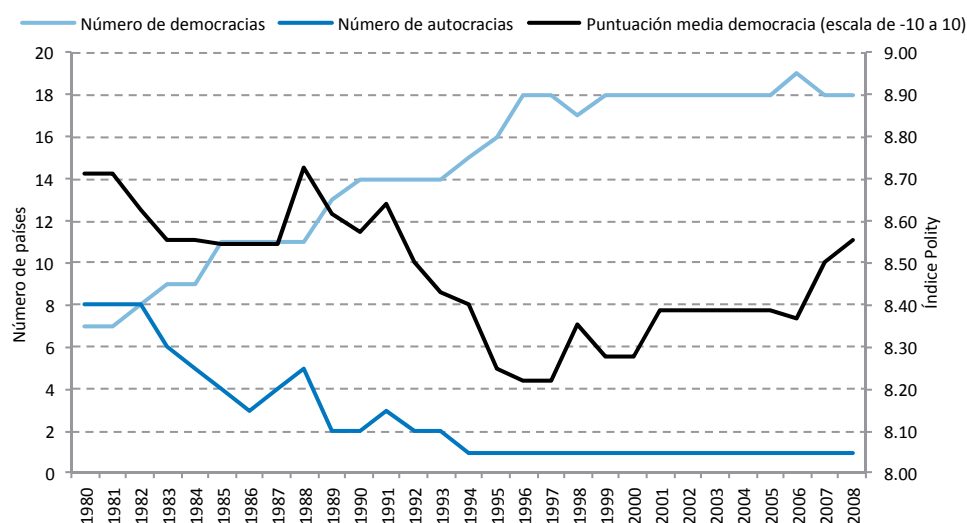
## ACTITUDES HACIA LA DEMOCRACIA Y LA POLÍTICA FISCAL

La región ha ido tornándose cada vez más democrática desde los años 1980...

Numerosos analistas han hecho hincapié en la importancia del papel de los estratos medios para el funcionamiento del sistema democrático y la cohesión social. Desde mediados de los años 1980, América Latina ha ido tornándose cada vez más democrática, según la clasificación Polity IV, un vasto conjunto de datos utilizado en la investigación en ciencias políticas (gráfica 4.1).<sup>2</sup> De los 23 países latinoamericanos y caribeños incluidos en esta base de datos, 18 figuraban como democracias en 2008, y sólo Cuba como autocracia, mientras que en 1980 se registraban ocho autocracias y sólo siete democracias. De principios de los años 1990 a mediados de esa misma década, la extensión de la democratización vino acompañada de un deterioro de la calidad media de la democracia, un reflejo de

la naturaleza relativamente imperfecta de los nuevos regímenes. Desde entonces, se ha registrado una consolidación democrática prácticamente regular en toda la región.<sup>3</sup> Como es habitual, existen con todo notables diferencias entre los diversos países, desde las democracias consolidadas como Chile, Costa Rica y Uruguay (con una puntuación Polity de 10, la misma que la mayoría de los países de la OCDE) a países como Ecuador y Venezuela, en los que la consolidación democrática está considerablemente menos afianzada.

**Gráfica 4.1. Consolidación democrática en América Latina**



*Nota:* Siguiendo los criterios de Marshall y Cole (2009), los países se han clasificado como democracia si su puntuación Polity es igual o superior a seis.

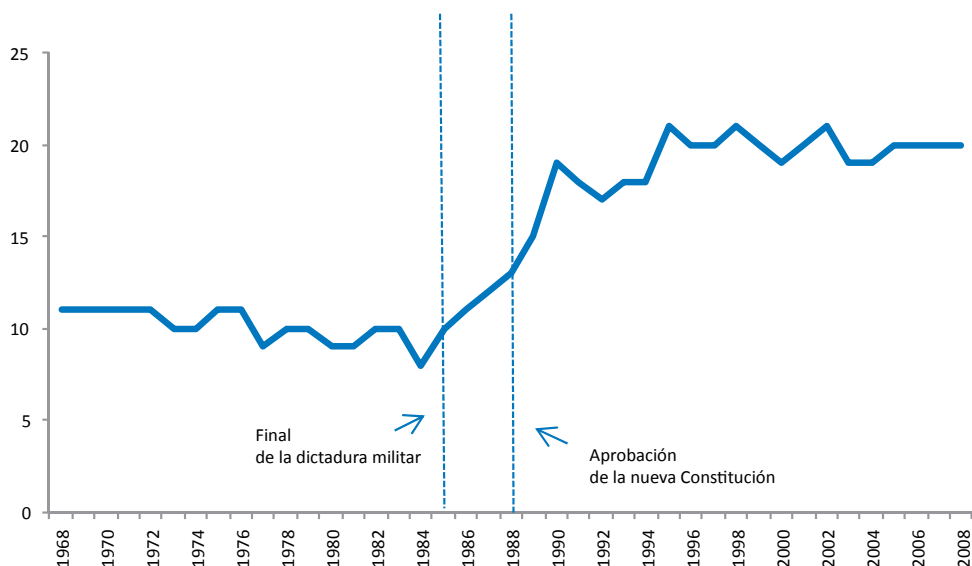
*Fuente:* Según la base de datos Polity IV, consultada en mayo de 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340530>

La consolidación democrática se asocia a menudo a un aumento de la demanda de gasto público, ya que segmentos de la población que anteriormente se hallaban excluidos del proceso de decisión comienzan a ejercer sus derechos civiles; en este sentido, la transición de Brasil hacia la democracia es emblemática, ya que se acompañó de un sustancial incremento del gasto público para cumplir con las obligaciones del nuevo Estado contempladas en la Constitución del país de 1988 (gráfica 4.2). En este contexto, se erigen importantes retos de desarrollo, ya que, si el Estado no reúne los suficientes recursos económicos para poder responder a las legítimas demandas de sus votantes, sus únicas opciones son bien satisfacer esas demandas a costa de políticas macroeconómicas insostenibles, bien dejarlas insatisfechas y mermar así el sistema democrático.<sup>4</sup>

...lo que ha transformado las expectativas y las demandas en relación con el gasto público.

**Gráfica 4.2. Transición democrática en Brasil y consumo de gobierno**  
(porcentaje del PIB)



Fuente: Según la base de datos *World Development Indicators* (WDI) del Banco Mundial.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340549>

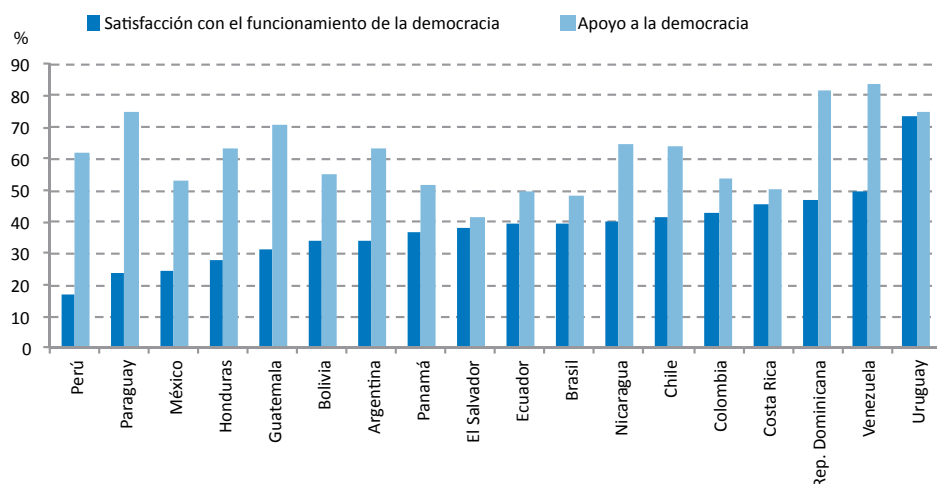
Para examinar cómo está solventando América Latina este dilema, pueden observarse dos indicadores clave de las percepciones públicas: el apoyo a la idea de que la democracia es el mejor sistema político, y la satisfacción con la forma real de funcionamiento de la democracia en los países de la región (gráfica 4.3). El panorama que se desprende de estos indicadores es la preferencia por la democracia en principio, pero con escasa satisfacción con el funcionamiento de ésta. Con la única salvedad de Uruguay (donde más del 70% de la población se muestra satisfecha), la *mayoría* de la población del resto de los países de la región se muestra insatisfecha con el funcionamiento de la democracia en su país.

El apoyo a la democracia es elevado, pero pocos son los ciudadanos que piensan que ésta funciona bien.

Esto no refleja la desilusión por la democracia en sí, para la cual el respaldo es mucho más fuerte en la mayor parte de los países. En Venezuela, República Dominicana, Uruguay, Paraguay y Guatemala, más del 70% de la población secunda la democracia. En un segundo grupo, que comprende a Nicaragua, Chile, Honduras, Argentina y Perú, aunque el apoyo es menor, la democracia goza claramente del acuerdo de la mayoría. En el último grupo, conformado por Bolivia, Colombia, México, Panamá, Costa Rica, Ecuador, Brasil y El Salvador, la democracia cuenta apenas con el respaldo del 50% de la población (obsérvese que en este grupo figuran los dos países de la región con mayor población, Brasil y México). La democracia dista mucho de haberse granjeado el apoyo incondicional o de haber consolidado la satisfacción en la región.

### Gráfica 4.3. Satisfacción con la democracia y apoyo al sistema democrático por países

(porcentaje de los encuestados, 2008)



*Notas:* La satisfacción con el funcionamiento de la democracia refleja las respuestas "muy satisfecho" y "más bien satisfecho" a la pregunta: "En general, diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?" El apoyo a la democracia hace referencia a la proporción de encuestados que seleccionaron "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno" de una lista de tres afirmaciones sobre la organización del Estado.

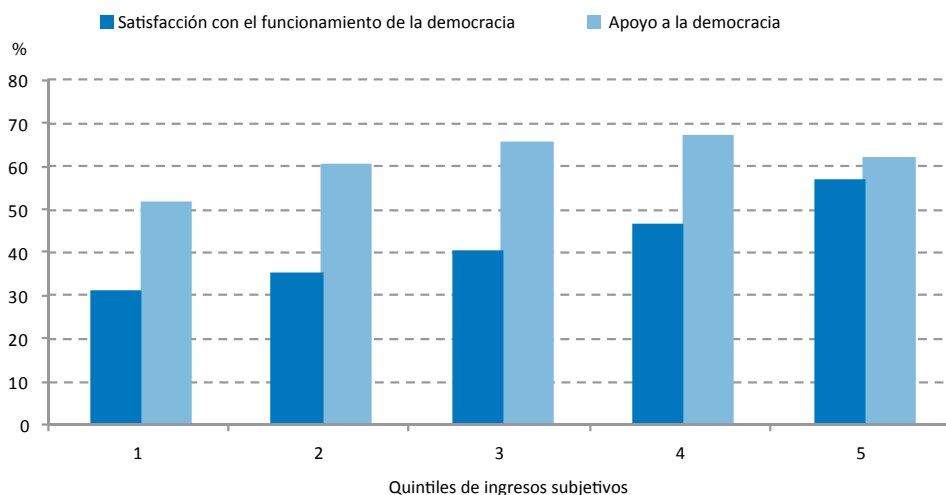
*Fuente:* Con base en Latinobarómetro 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340568>

¿Qué papel corresponde a los estratos medios latinoamericanos en estos resultados? Los datos disponibles permiten realizar análisis entre quintiles de ingresos subjetivos (gráfica 4.4).<sup>5</sup> La satisfacción con la democracia crece paulatinamente con el estatus económico subjetivo. Una persona que considera pertenecer al quintil más alto tiene casi el doble de probabilidades de sentirse satisfecha con la forma en que funciona el sistema democrático en su país que una que se autoincluya en el primer quintil (un 57% de satisfacción frente a un 31%).<sup>6</sup> Sin embargo, el apoyo a la democracia es más matizado; los que se autodefinen como pertenecientes a los estratos medios son los que más valoran la democracia.



**Gráfica 4.4. Actitudes hacia la democracia por quintiles de ingresos subjetivos en América Latina**  
(porcentaje de los encuestados, 2008)



*Nota:* Véase la definición de las variables en la gráfica 4.3.

*Fuente:* Con base en Latinobarómetro 2008.

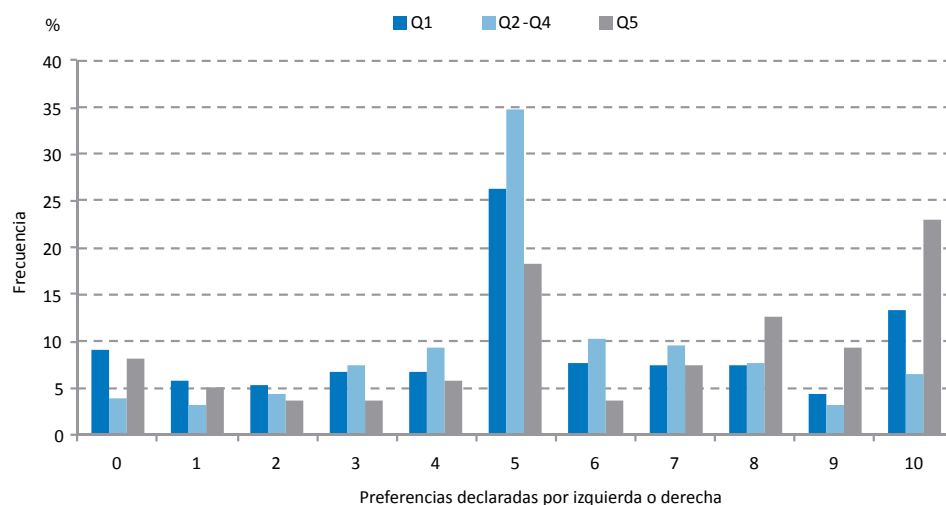
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340587>

Los estratos medios tienden a tener opiniones políticas moderadas y a apoyar la democracia en principio, pero no siempre la forma en que ésta funciona en la práctica.

El posicionamiento político puede analizarse asimismo según el lugar en que se sitúan las personas en una escala izquierda-derecha (gráfica 4.5). Estas posiciones se utilizan a menudo como una medida aproximada de la demanda de redistribución, donde la izquierda se asocia a más redistribución, y la derecha, a puntos de vista económicamente más liberales.<sup>7</sup> De este análisis, se desprenden dos interesantes resultados. En primer lugar, quienes se consideran a sí mismos como integrantes de los estratos medios (del segundo al cuarto quintil) tienden a posicionarse igualmente en el centro de la distribución de las preferencias políticas. Por ejemplo, más del 54% de este grupo se decanta por las opciones 4 a 6 (el centro político); las cifras equivalentes para las personas desfavorecidas y acomodadas son del 41% y del 28%, respectivamente. En segundo lugar, la proporción de los estratos medios que se sitúa a sí misma en los extremos (ya sea a izquierda o derecha) es menor que en el caso de los otros dos grupos sociales, lo que se refleja también en una menor dispersión de las preferencias políticas en los estratos medios que en las otras dos categorías sociales.<sup>8</sup>

### Gráfica 4.5. Distribución de las preferencias políticas por quintiles de ingresos subjetivos

(porcentaje de los encuestados, 2008)



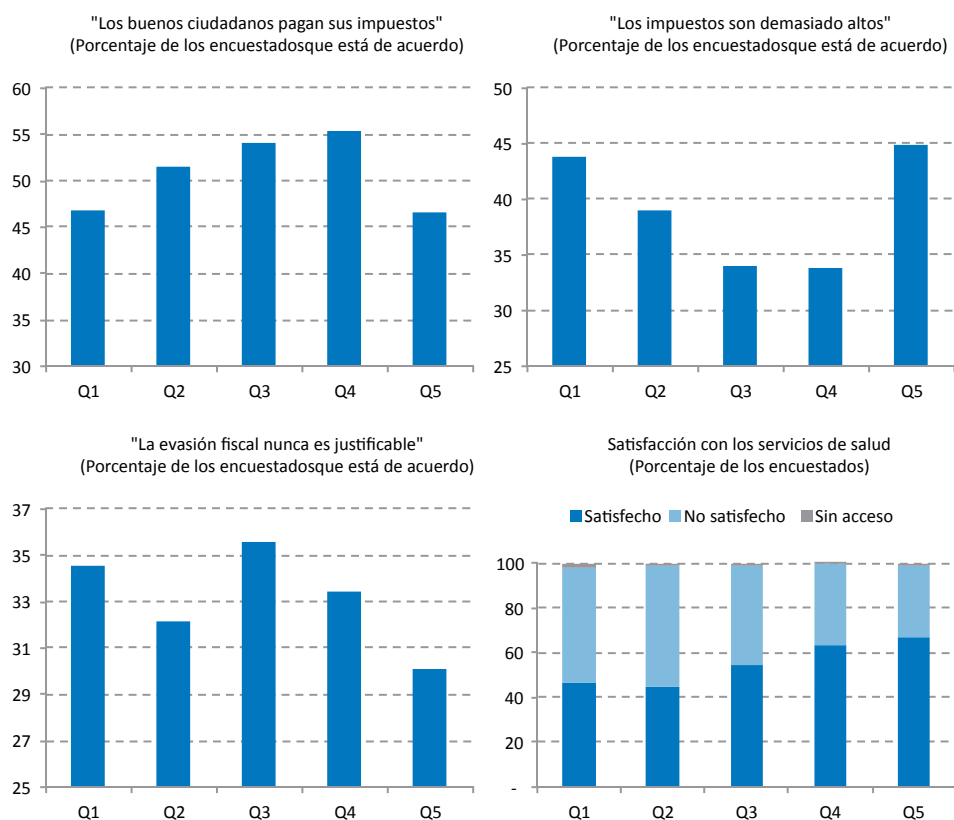
*Nota:* Los encuestados se clasifican a sí mismos en una escala de 0 a 10, donde 0 es la extrema izquierda, y 10 la extrema derecha.

*Fuente:* Con base en Latinobarómetro 2008.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340606>

En definitiva, los datos muestran que los estratos medios latinoamericanos apoyan en principio la democracia y tienen una opinión política más bien moderada, pero siguen insatisfechos con el funcionamiento de este sistema político en la práctica. ¿Se refleja esta insatisfacción en su visión de la tributación y de los servicios públicos? La gráfica 4.6 resume los principales hallazgos al respecto. Claramente, los estratos medios poseen mayor “moral tributaria”: los integrantes de este grupo son más proclives que otros grupos de la sociedad a considerar que los ciudadanos deberían pagar impuestos, y menos propensos a considerar que los impuestos son demasiado elevados o a justificar la evasión fiscal. Sin embargo, se muestran también menos satisfechos que los acomodados con la provisión de los servicios públicos (en la gráfica, servicios de salud).<sup>9</sup> En resumen, los miembros de los estratos medios tienen una relación de “clientes insatisfechos” con el Estado: aunque respaldan relativamente la tributación, no están contentos con los servicios que reciben por ella.

Los estratos medios son “clientes insatisfechos” del Estado: respaldan la tributación, pero están descontentos con los servicios que reciben por ella.

**Gráfica 4.6. Estratos medios, tributación y satisfacción con los servicios públicos**

Fuente: Con base en Latinobarómetro 2007 y 2008.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340625>

### Involucrando a los estratos medios : la teoría...

En principio, los estratos medios deberían estar interesados espontáneamente en participar en el contrato social. Según el teorema del votante medio (véase Downs, 1957), si la desigualdad es acentuada antes de la tributación y del gasto público, como lo es en América Latina, la democracia debería incitar a los Gobiernos a incrementar los ingresos y a operar una notable redistribución. Sin embargo, si bien la democracia puede ser una condición necesaria para lo anterior, puede no ser una condición suficiente incluso en teoría.

Se ha aducido que las percepciones de los votantes sobre la meritocracia y la elevada movilidad social podrían fomentar la defensa de bajos niveles de tributación y redistribución.

La inclinación personal por la redistribución procede de numerosas fuentes. Las actitudes de cada cual están determinadas por su historia individual en términos de experiencias de movilidad y percepciones sobre ésta (Piketty, 1995). La organización familiar también importa, al igual que los valores socioculturales nacionales y regionales (estudiados por Alesina y Giuliano, 2009). Además, puede que los beneficiarios potenciales de las políticas redistributivas anticipen los efectos de la imposición tributaria en las decisiones entre trabajo y ocio de sus conciudadanos y los tengan en cuenta a la hora de votar, optando en ese caso por limitar el tamaño del gobierno y el grado de redistribución (Meltzer y Richards, 1981).

Las creencias sociales sobre el nivel de equidad de la competición social influyen igualmente (Alesina and Angeletos, 2005). Si una sociedad cree que es una meritocracia, donde el esfuerzo individual determina los ingresos, y que todo el mundo tiene el derecho y la oportunidad de disfrutar de los frutos de su esfuerzo, dicha sociedad preferirá niveles bajos de redistribución y de tributación. De hecho, puede que incluso los más desfavorecidos voten por una escasa redistribución si piensan que, en el futuro, ellos mismos o sus descendientes podrían progresar hasta el punto de convertirse en perdedores netos de una política de esa índole (Bénabou y Ok, 2001). Las sociedades con mucha movilidad o, más precisamente, aquellas en las que sus miembros piensan que existe una elevada movilidad, se decantarán, por lo tanto, por una pequeña redistribución. Ésta constituye la hipótesis de la “perspectiva de movilidad ascendente” (PMA). Inversamente, en las sociedades que se consideran caracterizadas por una baja movilidad, es probable que el teorema del votante medio se incline hacia una mayoría que opte por más redistribución.<sup>10</sup>

Con todo, estos factores pueden ser sólo temporales. En este sentido, Hirschman (1973) habló de un “efecto túnel” en los desfavorecidos y los estratos medios, que estaban dispuestos a aceptar y apoyar elevados (o incluso crecientes) niveles de desigualdad durante las primeras etapas del desarrollo. Hirschman los comparaba a las personas que permanecen en el carril lento durante un atasco en un túnel, donde se mantendrán siempre que sigan conservando su fe en el futuro progreso — es decir, en que su carril comience a avanzar más rápidamente —. Por consiguiente, la credibilidad del Gobierno, la aversión al riesgo y las expectativas desempeñan un papel decisivo.<sup>11</sup>

Przeworski (2007) añade una nueva y desafiante dimensión. Incluso cuando los Gobiernos son elegidos con el mandato de igualar los ingresos y están resueltos a hacerlo, pueden fracasar. Las políticas de redistribución modernas pretenden principalmente equilibrar el capital humano mediante inversión en salud y educación, en contraste con las políticas de otras épocas centradas en la redistribución de la tierra o de los activos de producción. Pero tal redistribución puede no dar lugar a la equiparación de los resultados, de la misma forma que el capítulo 3 ha demostrado que el mismo sistema educativo puede producir resultados muy diferentes según el contexto socioeconómico de los alumnos. Dicho de otra forma, puede que no baste con igualar las oportunidades. Además, si los votantes son conscientes de la debilidad de estos efectos, atribuirán poco valor a los servicios prestados públicamente y, por ende, serán poco propensos a financiarlos.

Si las políticas públicas no reducen la desigualdad de resultados, pueden socavar el respaldo a cualquier redistribución.

## ...y la práctica

Entre los escasos estudios empíricos rigurosos existentes en este ámbito, Profeta y Scabrosetti (2008) han hallado que la democracia en América Latina no afecta significativamente ni al nivel ni a la progresividad de la imposición. Un factor que subyace tras este resultado es la reducida capacidad institucional, en concreto, la de la Administración tributaria. Otro factor estriba en la insuficiente calidad de la democracia, que sigue supeditada al populismo, así como a “termitas”, que erosionan la base fiscal, y a “devoradores”, que capturan el gasto social, en términos de Elizondo y Santiso (2009). A lo anterior, se añaden las posibles deficiencias de los sistemas tributarios y de gastos, que pueden tender a beneficiar desproporcionadamente a la población de ingresos altos (véase Breceda *et al.*, 2008; y OCDE, 2008a). Torgler (2005) hace hincapié por su parte en el bajo nivel de moral tributaria existente en América Latina, que, en última instancia, merma la predisposición a pagar impuestos. Por último, Gaviria (2007) aduce que la elevada demanda de redistribución y el débil apoyo

a los resultados de mercado en América Latina a finales de los años 1990 y principios de los años 2000 proviene de ópticas pesimistas sobre la justicia social, la igualdad de oportunidades y la movilidad.

No obstante, la investigación empírica subraya el papel crucial de la educación para fomentar el respaldo a la tributación (Daude y Melguizo, 2010).<sup>12</sup> Los latinoamericanos más instruidos (controlados otros factores socioeconómicos) se muestran menos tolerantes con la evasión fiscal y menos inclinados a considerar que los impuestos son demasiado elevados. Este resultado pone de manifiesto que la educación puede desempeñar una función potencialmente determinante para promover la responsabilidad social entre los ciudadanos.

La evidencia contradice la teoría: los latinoamericanos que se han beneficiado de la movilidad social (o esperan hacerlo) tienden a abogar por políticas fiscales más amplias.

El mismo estudio defiende que aquellos que sienten que ellos mismos o quienes les rodean han podido disfrutar de movilidad social o que son más optimistas en relación con la movilidad futura tienden a sostener que los buenos ciudadanos deben pagar impuestos y que los niveles de imposición fiscal vigentes no son excesivos, del mismo modo que desapruueban la evasión fiscal, aunque este último resultado es estadísticamente menos fuerte. Y la creencia en la meritocracia arroja resultados similares: la mayoría de quienes consideran que el éxito depende más del duro esfuerzo personal que de los contactos o de quienes creen que una persona desfavorecida puede llegar a hacerse rica en su país trabajando con ahínco niega que la carga tributaria sea demasiado pesada.

En su conjunto, estos resultados no avalan la hipótesis de la PMA. Al parecer, la aversión al riesgo y la demanda de protección social frente a la movilidad descendente prevalecen sobre el efecto PMA.

La última pieza del puzzle es el vínculo entre mejores servicios públicos, mejores instituciones y mayor moral tributaria. La satisfacción con el sistema de salud o con la educación refuerza el sentimiento de que los buenos ciudadanos deberían pagar impuestos y, por lo general, hace que disminuya la proporción de la población que piensa que los impuestos son demasiado altos (los resultados son menos contundentes para las pensiones). Además, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia amplía la moral tributaria, de igual modo que el sentir un menor grado de corrupción. Sobre las preferencias en materia de redistribución, por desgracia, no surgen resultados claros.

## Fortalecimiento del contrato social

Puede que el contrato social sea tenue, pero los anteriores resultados muestran de qué forma podría reforzarse. Un catalizador puede consistir en mejorar la calidad de los servicios públicos y las instituciones, incluidas las debidas reformas políticas,<sup>13</sup> lo que sin duda promoverá una mayor satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Las mejoras en esos ámbitos permitirán, a su vez, que se practiquen niveles de tributación más elevados –al fin y al cabo, la relación de los ciudadanos con sus Gobiernos no sólo se basa en la coerción, sino también en la confianza–.<sup>14</sup> Este virtuoso círculo puede consolidarse impulsando la educación, que produce un efecto positivo en todas las actitudes medidas, aunque requiera cierto tiempo.

Esas hipótesis pueden calibrarse mediante la Encuesta de Cohesión Social en América Latina (ECosociAL) 2007. Ésta ha hallado que sólo una minoría de los latinoamericanos piensa que los más desfavorecidos o los estratos medios tienen buenas posibilidades de progreso –entendido éste como acceso a la universidad, posesión de vivienda propia o creación de una empresa–.<sup>15</sup> Asimismo, esta encuesta ha evidenciado que los hogares de la región están expuestos a muchos de los riesgos que pueden romper el contrato social y socavar la integración

Los estratos medios de la región poseen los valores necesarios –responsabilidad compartida, valor del esfuerzo, necesidad de los impuestos– para que se refuerce el contrato social.

social, tales como la criminalidad, la inseguridad laboral, o la deficiencia o inexistencia de cobertura de salud. Sin embargo, al mismo tiempo, los ciudadanos latinoamericanos creen firmemente en el valor del esfuerzo, en los beneficios de la educación y en la responsabilidad compartida entre el Estado y los particulares, respaldado todo ello por su predisposición a pagar más impuestos a fin de sufragar la protección social. En definitiva, todos estos resultados indican una base potencial de un contrato social más sólido en América Latina, para cuya consolidación los estratos medios podrían desempeñar un valioso papel.

## POLÍTICA FISCAL Y ESTRATOS MEDIOS LATINOAMERICANOS

A menudo suele considerarse que los estratos medios son contribuidores netos al erario público, no lo suficientemente ricos como para evitar el pago de impuestos, pero demasiado pudientes para poder optar a prestaciones sociales particularizadas. ¿Será cierta esta reflexión? El presente apartado examinará la forma en que la carga fiscal y las transferencias públicas se reparten entre las diferentes categorías de ingresos. El centro de interés del análisis estará constituido por Chile y México, y el enfoque adoptado consistirá en determinar la posición neta de las familias de los estratos medios tras impuestos y gasto público, combinando los datos microeconómicos de las encuestas de hogares con información de las cuentas nacionales.

En relación con estudios previos sobre este tema, una importante novedad es que se pretende ir más allá de las prestaciones en efectivo e incluir el valor en especie de los servicios públicos. Habida cuenta de que resulta poco probable que los hogares de los estratos medios disfruten de cuantiosas transferencias en efectivo del Estado, las prestaciones en especie, tales como la educación o la salud, pueden representar, de hecho, la mayor parte de lo que obtienen del sector público –y, seguramente, estos elementos configuran el núcleo de los beneficios que los estratos medios sienten que reciben–.<sup>16</sup>

¿Los estratos medios son contribuidores netos al Estado? Para contestar, es preciso extender el análisis tradicional a fin de tener en cuenta los servicios en especie.

Las pensiones, que a menudo suponen una vasta partida del gasto público, se han excluido de este análisis. En lo que a Chile y a México respecta, aunque obviamente la parte principal del sistema de pensiones está en manos de fondos privados, existen cuestiones inherentes al ciclo vital que dificultan la evaluación de las finanzas de los sistemas de reparto. Por ejemplo, no es fácil separar la parte de las cotizaciones actuales que supone un traspaso de la población activa a la jubilada –a todos los efectos, un impuesto– de la parte destinada a las futuras pensiones –en este caso, una contribución–. A partir de los datos disponibles, resulta igualmente casi imposible valorar las transferencias y subsidios implicados en los sistemas de pensiones de capitalización pública de la región. En consecuencia, se han excluido las pensiones del gasto, y las cotizaciones de seguridad social a los regímenes de pensiones de los ingresos. Con ello, no pretende negarse que estas variables tengan un impacto directo en los ingresos y el consumo.<sup>17</sup> Por lo general, las pensiones en la región (tanto en los nuevos como en los antiguos regímenes) tienden a ser muy regresivas sobre la distribución estática de los ingresos, puesto que sólo una parte más bien privilegiada de las sociedades latinoamericanas tiene derecho a obtener una pensión contributiva adecuada y, por otra parte, la cobertura de la pensión mínima es limitada (véase el capítulo 2).<sup>18</sup>

Las subvenciones, incluidas las que tienen por objeto elementos tales como el combustible o la electricidad que, presumiblemente, podrían beneficiar desproporcionadamente a los hogares de los estratos medios, también quedan fuera del ámbito de este análisis.

Con todo, los valores considerados cubren más de dos tercios de los impuestos y del gasto totales. Los impuestos y el gasto totales analizados representan, respectivamente, el 13.2% y el 9.3% del PIB en Chile, y el 6.0% y el 5.0% del PIB en México.

## Asignación de impuestos y prestaciones

A fin de reflejar la influencia de los impuestos y de los servicios del Estado en los ingresos de los hogares, es preciso ampliar el concepto tradicional de renta disponible, que, por sí solo, no describe completamente el nivel de vida de la población. Los servicios públicos en especie, como la educación, la asistencia sanitaria o la protección social, multiplican las posibilidades de consumo de los hogares. Se trata de un elemento que compensa los impuestos que satisfacen los hogares, que reducen el poder adquisitivo de éstos.

Para reflejar ese valor, se ha recurrido a un análisis de incidencia fiscal, basado en datos reales sobre la composición de los hogares y en registros de los programas públicos. Chile y México disponen de los datos necesarios.

Para ello, se ha recurrido a un análisis de incidencia fiscal, lo que permite computar las obligaciones tributarias y las prestaciones combinando datos sobre las características de los hogares y registros institucionales sobre programas públicos. Aun cuando la individualización de las correspondientes prestaciones depende de técnicas de imputación (y, por lo tanto, está sometida a posibilidades de error), la gran ventaja de esta técnica es la flexibilidad que permite a la hora de definir categorías de ingresos alternativas y asignar los gastos entre hogares. El final del capítulo recoge notas metodológicas sobre esta técnica; véase asimismo Castelletti y Gutiérrez (2010) para un análisis en profundidad.

En primer lugar, se ha computado el impacto combinado del gasto social y de la imposición por deciles de ingresos, que se ha analizado posteriormente poniendo especial énfasis en los estratos medios, intentando determinar cómo se desenvuelven sus miembros en relación con quienes están por encima y por debajo de ellos en la escala social o qué cauces de la política fiscal les afectan más. Se trata, pues, en un primer momento de evaluar el efecto general de la política fiscal, para pasar, a continuación, a examinar más detalladamente los diferentes patrones de gasto social y tributación.

Para valorar el efecto de la política fiscal en los ingresos de los hogares, se han empleado dos mediciones complementarias. La primera parte de un enfoque "absoluto" utilizando como denominador la renta media disponible total en cada país. La segunda medición pretende reflejar la progresividad del sistema de impuestos y prestaciones, contabilizando lo que reciben (o pagan) los hogares en función de su grupo de ingresos. Mientras la segunda valoración permite entender la repercusión redistributiva de los impuestos y el gasto (al computar su incidencia y su progresividad), la primera es robusta a la infradeclaración de ingresos, un problema recurrente en los extremos de la distribución en las encuestas de hogares.

### Recuadro 4.1. Los sistemas de prestaciones latinoamericanos desde una perspectiva comparada

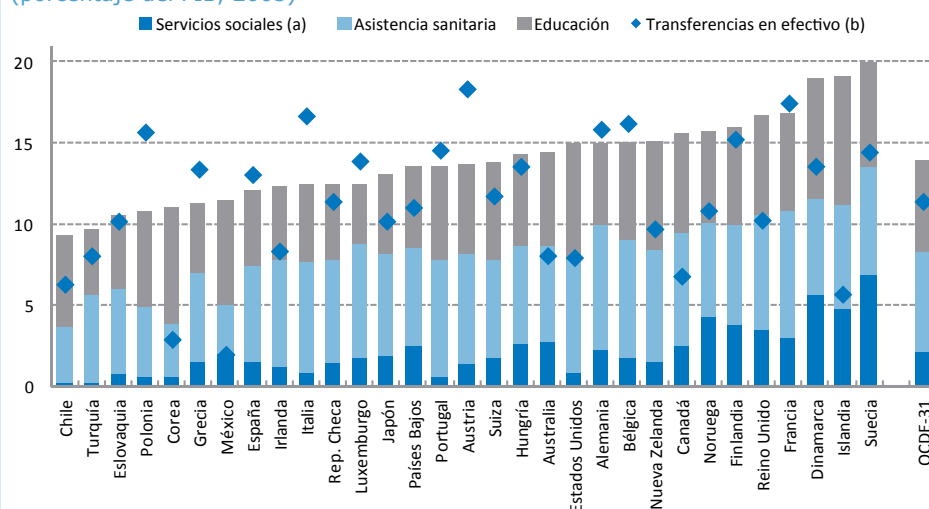
Una de las principales características de las políticas sociales en América Latina desde principios de los años 1990 ha sido el arduo esfuerzo realizado por los Gobiernos de la región para atribuir mayor prioridad al gasto social. Como resultado, los recursos asignados a las políticas sociales tales como educación, asistencia sanitaria y protección social han pasado de representar un 8.5% del PIB en 1990-91 al 11.4% en 2006-07 (ECLAC, 2009). No obstante, el gasto social latinoamericano sigue muy rezagado en relación con el de los países de la OCDE, que supone un promedio del 27% del PIB.

Sin embargo, la mayor parte de la evidencia empírica sobre el efecto de la política pública en el bienestar de los hogares se basa en indicadores de transferencias en efectivo, sin tener en cuenta los servicios que proporciona el Estado. La publicación *Growing Unequal?* de la OCDE (OCDE, 2008a) demuestra que los servicios públicos de educación y asistencia sanitaria reducen un cuarto la desigualdad en un país tipo de la OCDE (las transferencias en efectivo la reducen un tercio). En la actualidad, la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE y la Comisión Europea han lanzado un proyecto conjunto sobre los "efectos redistributivos de los servicios provistos públicamente", con el fin de evaluar el impacto de la educación, la asistencia sanitaria, la vivienda y otros servicios sobre la desigualdad de los ingresos y la pobreza en los países de la OCDE; sus resultados permiten comparar mejor los sistemas de bienestar social entre países miembros de la OCDE y las economías latinoamericanas estudiadas en este capítulo.

Una significativa parte del gasto público en bienestar social se asigna a los hogares mediante servicios en especie, principalmente la educación y la asistencia sanitaria (gráfica 4.7); en su conjunto, esos servicios suponen un 14% del PIB para el total de la muestra. Pese a la notable variación entre los países de la OCDE, el nivel de este tipo de gasto social en Chile y México es considerablemente inferior al del resto de la OCDE: los servicios en especie representan sólo el 9% y el 11% del PIB en Chile y México respectivamente.

#### Gráfica 4.7. Gasto público en transferencias en especie y en efectivo

(porcentaje del PIB, 2005)



Notas: Los países se han clasificado en orden creciente según su gasto total en todos los servicios considerados. Los datos de Chile son de 2006.

a) Servicios sociales a las personas de la tercera edad, supérstites, personas discapacitadas, familias y desempleados, así como vivienda y asistencia social.

b) Transferencias en efectivo a las personas de la tercera edad, supérstites, personas discapacitadas, familias y desempleados, así como las referentes a la asistencia social.

Fuente: Bases de datos Social Expenditure Database y Education Database de la OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340644>

También la estructura del gasto social total difiere según los países. En numerosas economías de la OCDE de Europa continental, una significativa parte de esos recursos (más de la mitad) está compuesta por transferencias en efectivo y constituye entre el 13% y el 18% del PIB. Este tipo de gasto es mucho más limitado en Chile y México, donde alcanza únicamente el 6% y el 2% del PIB, respectivamente.

El lector interesado podrá hallar más información sobre los efectos redistributivos de los servicios públicos en OCDE (2008a) y en Förster *et al.* (2010).



# Sistemas de impuestos y prestaciones en pro de los más desfavorecidos en Chile y México

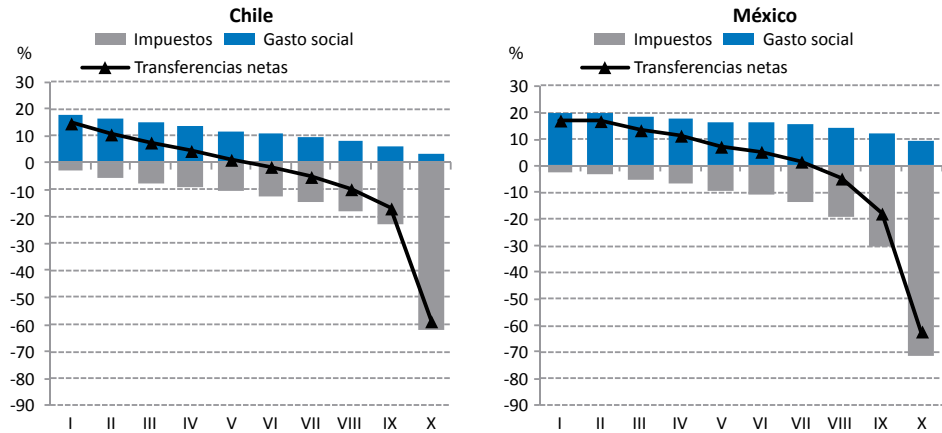
Las transferencias netas en ambos países se inclinan claramente hacia los más desfavorecidos. Para los estratos medios, el efecto neto es mucho menor: ligeramente positivo en México y ligeramente negativo en Chile.

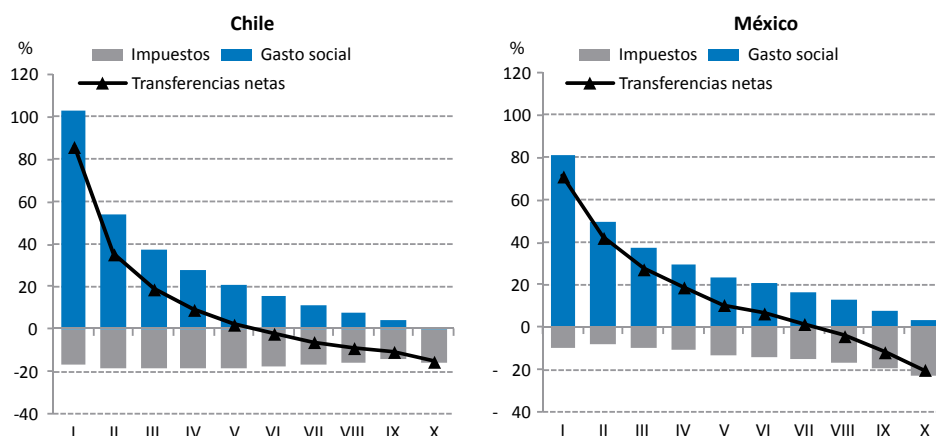
Las transferencias netas en América Latina tienen un perfil claramente inclinado hacia los más desfavorecidos, ya que impulsan en gran medida los ingresos de los hogares de estos segmentos de la población (gráfica 4.8). Al mismo tiempo, las familias más acomodadas son contribuidoras netas, y aportan más en impuestos que lo que reciben en prestaciones. En promedio, los primeros cuatro deciles en Chile ven aumentar su renta disponible un 37.4%, mientras que el noveno y décimo decil realizan pagos netos equivalentes al 12.9% de su renta disponible. En México, las correspondientes cifras son del 40.0% y del 15.7%, respectivamente.

Para los hogares de los estratos medios, la situación es menos definida. Sus pérdidas en tributación son equiparables a las ganancias que obtienen mediante el gasto social. El efecto neto de la política fiscal para los estratos medios, aunque positivo, no es sustancial. Los hogares del quinto al octavo decil realizan un pago neto medio del 3.6% en Chile, y obtienen un beneficio neto medio del 3.8% en México (de nuevo, como proporción de su renta disponible).

Estos resultados desvelan una interesante dinámica. El efecto positivo neto del sistema de impuestos y prestaciones en los deciles más bajos eleva los ingresos de éstos a niveles comparables a los de las familias de los estratos medios. Pero el cuarto y el quinto decil quedan potencialmente expuestos, ya que, en términos netos, reciben menos de los programas sociales que los hogares situados por debajo de ellos.<sup>19</sup>

**Gráfica 4.8. Transferencias netas por deciles de ingresos**  
(promedio ponderado, porcentaje de la renta media disponible total, 2006)





*Nota:* Los deciles se han establecido en función de la renta per cápita disponible por hogar, incluidas las transferencias en efectivo.

*Fuente:* Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340663>

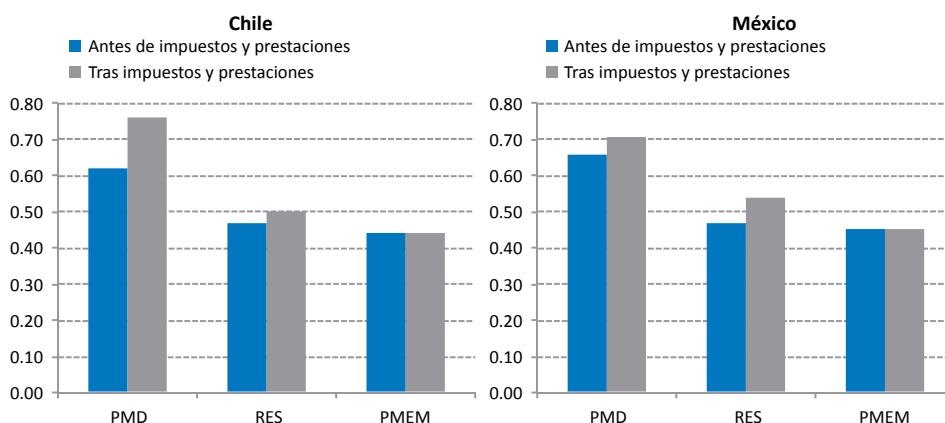
Con el fin de ahondar en el análisis de estos resultados y cuantificar el impacto del sistema de impuestos y prestaciones, se han computado los tres índices de movilidad social desarrollados en el capítulo 1, antes y después de la participación del Estado (gráfica 4.9).

La primera cuestión consiste en averiguar cómo puede la actuación pública contribuir a que los hogares desfavorecidos asciendan en la escala de ingresos; el “índice de potencial de movilidad de la población desfavorecida” (PMD, definido en el capítulo 1) da una indicación del esfuerzo requerido. Antes de la intervención estatal, Chile registra un índice de PMD de 0.62, y México, de 0.66 (recuérdese que el índice oscila entre 0 y 1: los valores más elevados indican mayor movilidad potencial). Según estos resultados, en ambos casos bastará un pequeño incremento de los ingresos para hacer que los hogares desfavorecidos se conviertan en hogares de los estratos medios. El sistema de impuestos y prestaciones logra mejorar ambos índices, haciéndolos pasar a 0.76 y 0.71 respectivamente. Esto resalta la importancia del impacto que tiene la acción pública para los hogares de este nivel de ingresos.

El potencial de movilidad ascendente de los desfavorecidos mejora sustancialmente con las transferencias netas que reciben.

La segunda cuestión estudiada es la fragilidad de los estratos medios; se trata de determinar, dado un revés económico, cuál sería el impacto de éste en términos de pérdida de ingresos. El “índice de resistencia de los estratos medios” (RES, igualmente definido en el capítulo 1) representa este aspecto (gráfica 4.9), al medir la distancia media que separa a los ingresos de los estratos medios bajos del 50% de la mediana de los ingresos (compuestos los estratos medios bajos por los hogares con ingresos comprendidos entre el 50% y el 100% de la mediana). La escala del índice RES va igualmente de 0 a 1, donde los valores más altos implican que los ingresos están por lo general más cerca de la mediana y, por ende, esos hogares poseen un grado de resistencia mayor.

**Gráfica 4.9. Indicadores de movilidad**  
(antes y después de la intervención pública, 2006)



Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340682>

Puede que el sistema de impuestos y prestaciones proporcione poca protección a quienes se hallan en los segmentos inferiores de los estratos medios...

...pero no multiplica las posibilidades de que los segmentos superiores se conviertan en acomodados.

Antes de la intervención pública, el índice de ambos países es de 0.47. Tras impuestos y prestaciones, Chile mejora ligeramente y pasa a 0.50, y México alcanza 0.54. Este resultado refuerza el presentado en la gráfica 4.8: a medida que se asciende en la distribución de la renta, la repercusión positiva del sistema de impuestos y prestaciones tiende a difuminarse. De igual modo, este resultado plasma que el Estado no supone necesariamente un amortiguador de reveses para los segmentos más vulnerables de los estratos medios. Aunque la posición inicial de éstos no sea exactamente débil, tampoco puede decirse que se hallen en una situación tan sólida como para capear condiciones adversas. Con todo, conviene señalar que la política fiscal tiene, en términos generales, un efecto positivo en la resistencia de los estratos medios en ambos países.

El "índice de potencial de movilidad de los estratos medios" (PMEM) es el reflejo inverso del anterior para los estratos medios altos, ya que mide la solidez de los hogares de este segmento y la medida en que son capaces de sumarse a las filas de los acomodados. Según este índice, la política fiscal no tiene prácticamente consecuencias para estos hogares ni en Chile ni en México, ya que el índice ronda, respectivamente, 0.44 y 0.45, tanto antes como después de la intervención estatal. La interpretación positiva de estos resultados es que la política fiscal no hace que los estratos medios altos tengan más probabilidades de convertirse en acomodados.

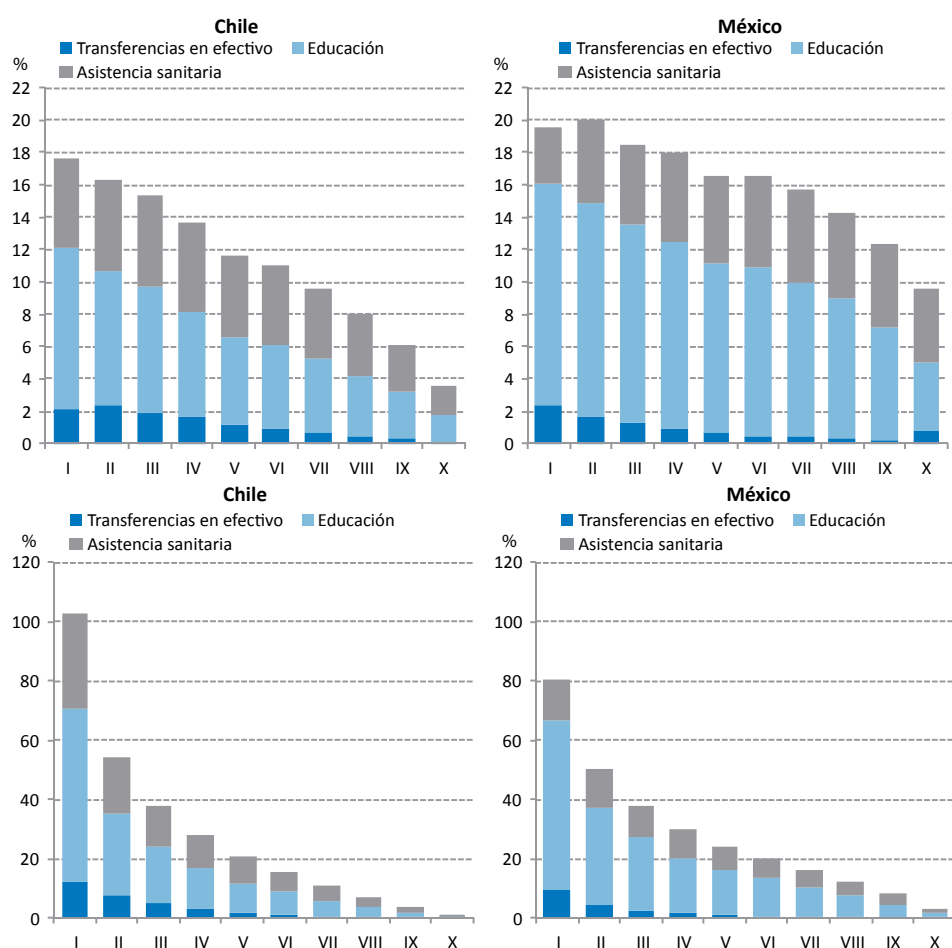
### Los hogares de los estratos medios se benefician menos del gasto social

La importancia del sector público para el bienestar de los desfavorecidos queda evidenciada por el hecho de que, en promedio, las prestaciones públicas conforman cerca del 50% de los recursos totales de los hogares de ingresos bajos en los dos países objeto de estudio. Las familias de los estratos medios, por su parte, se benefician mucho menos de los programas sociales; y así, el acceso de estos estratos a la educación o la salud públicas es manifiestamente mucho más limitada (gráfica 4.10).

La provisión de respaldo público para los servicios básicos se ve claramente afectada por la situación de ingresos de las familias. Aquellas más acomodadas, que pueden permitirse sustitutivos privados, cuentan con pocos incentivos

para recurrir a los servicios públicos cuando tienen una mala consideración de la calidad de éstos. Tal y como se demostró sobradamente en el capítulo 3, éste es sin duda el caso de la educación. Por consiguiente, es probable que las familias de los estratos medios, precisamente el grupo con los recursos y los alicientes para educar a sus hijos, se decanten a favor de la provisión privada de este servicio. Y lo mismo puede decirse de la asistencia sanitaria. Esto resalta una limitación del análisis impuestos-prestaciones, que asume implícitamente que los servicios públicos son de parecida calidad que los del sector privado. Si la educación y la asistencia sanitaria proporcionadas por el servicio público (servicios mayoritariamente recibidos por las personas desfavorecidas y los estratos medios) adolecen de falta de calidad, se valorarán menos sus beneficios.

**Gráfica 4.10. Recepción efectiva de prestaciones sociales por deciles de ingresos, 2006**  
(promedio ponderado, porcentaje de la renta media disponible total)



*Nota:* Los deciles se han establecido en función de la renta per cápita disponible por hogar, incluidas las transferencias en efectivo.

*Fuente:* Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340701>

Si se desglosan los componentes, sobresale que el valor de la educación pública es el elemento que más contribuye al cálculo impuestos-prestaciones de las

La educación es el servicio que mayores efectos produce, seguida de la asistencia sanitaria. Las transferencias en efectivo, como cabía suponer, tienen un papel menos significativo para los estratos medios.

familias desfavorecidas (gráfica 4.10).<sup>20</sup> El gasto público educativo sigue un modelo degresivo a medida que aumentan los ingresos. La educación pública para las familias de ingresos bajos representa un 8.1% estimado de la renta media disponible total en Chile, frente al 4.7% para los estratos medios; y un 12.6% en México frente al 9.8% para los estratos medios. Expresado como proporción de la renta media de los correspondientes deciles, el contraste es aún más marcado: la educación representa un impulso a los presupuestos familiares del 29.5% para los hogares chilenos de ingresos bajos, frente al 6.4% de sus compatriotas de los estratos medios; y del 33.3% frente al 11.4% en México.

En términos de efectos, la asistencia sanitaria es el segundo mayor elemento. El gasto en esta partida presenta un patrón relativamente degresivo en Chile y México, y representa, respectivamente, el 19.0% y el 11.6% de la renta disponible de los deciles desfavorecidos; las correspondientes cifras para los estratos medios son el 6.1% en Chile y el 6.3% en México.

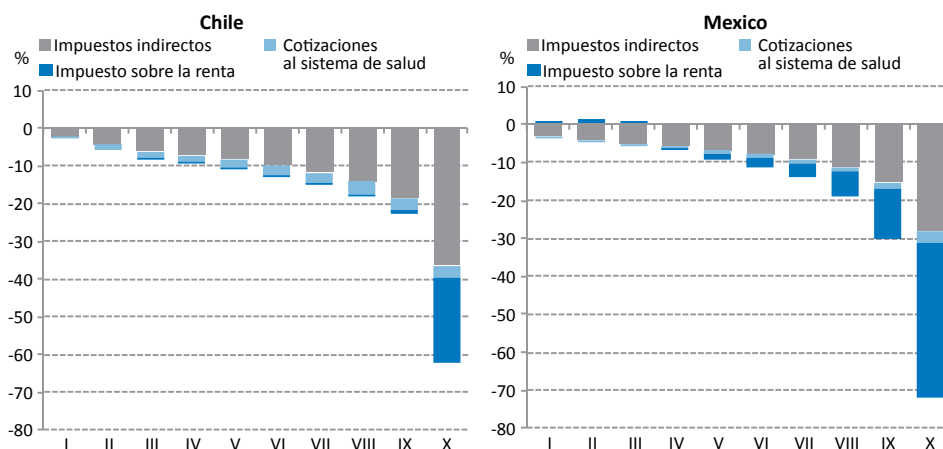
Por último, y como cabía esperar, la mayor parte de las transferencias en efectivo se destinan a las familias desfavorecidas, para quienes representan una sustancial proporción de su renta disponible. Para los estratos medios, dichas transferencias desempeñan una función netamente menos importante, ya que, tradicionalmente, los hogares incluidos en este grupo son lo suficientemente pudientes como para no tener derecho a la mayoría de posibilidades de dicha asistencia. Pese a ser positivo, el efecto es mínimo.

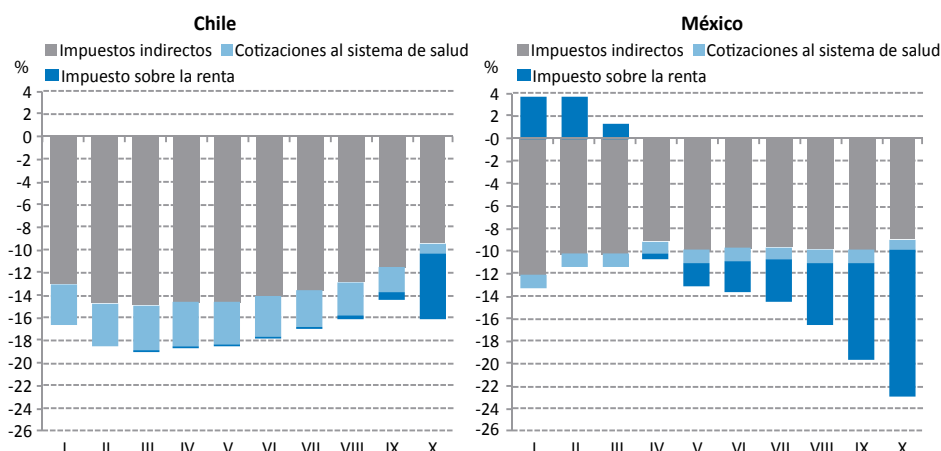
## Quién soporta los impuestos

Contrariamente a la creencia general, son los acomodados, antes que los estratos medios, quienes soportan la mayor parte de la tributación.

Nuestro análisis refuta la creencia, comúnmente defendida, de que las familias de los estratos medios son las que soportan la carga tributaria total más pesada (gráfica 4.11). Obviamente, este grupo es relativamente nutrido, y existe una considerable disparidad entre el importe total de impuestos abonados por las familias que lo componen. Pero el núcleo de la incidencia tributaria general (51% en Chile y 53% en México) se registra en los deciles más altos, donde las familias acomodadas son contribuidoras netas en ambos países. Por descontado, este comportamiento global puede no reflejarse igual en los impuestos indirectos, las cotizaciones en concepto de salud o el impuesto individual sobre la renta. Por ello, se ha analizado la incidencia de cada uno de estos gravámenes, aunque los resultados deberán interpretarse con cautela dado el carácter incompleto de los datos.

**Gráfica 4.11. Incidencia tributaria por deciles de ingresos**  
(promedio ponderado, porcentaje de la renta media disponible total, 2006)





*Nota:* Los deciles se han establecido en función de la renta per cápita disponible por hogar, incluidas las transferencias en efectivo.

*Fuente:* Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340720>

Los impuestos indirectos son esencialmente el IVA y otros impuestos al consumo, con mayor incidencia del primero. Estos tributos producen su mayor efecto en los ingresos de los hogares de los estratos medios, y representan el 13.8% y el 9.8% de la renta per cápita media de esos hogares en Chile y México, respectivamente, mientras que el impuesto individual sobre la renta es sufragado principalmente por los acomodados (véase también el recuadro 4.2). Medidos en relación con la renta disponible por decil, los impuestos indirectos muestran un comportamiento diferente en Chile y México. Si en Chile los dos deciles inferiores y los dos superiores pagan una proporción de sus ingresos menor que el resto, en México, la proporción de rentas destinada a estos impuestos es básicamente similar entre todos los grupos de ingresos.

Los impuestos indirectos constituyen el gravamen principal de los estratos medios. Éstos abonan, en caso de hacerlo, pequeñas cantidades en concepto de impuesto individual sobre la renta...

En México, numerosos bienes considerados esenciales, tales como la comida o los medicamentos, están exentos de IVA, en un esfuerzo por hacer que este impuesto sea menos regresivo. En la práctica, esto se convierte en un subsidio (implícito) mal acotado, y las ventajas absolutas de esas exenciones crecen con el nivel de ingresos de los hogares.

Por su parte, las cotizaciones al sistema de salud presentan pautas diferentes en los dos países. Mientras son neutras en México (donde representan cerca del 1% de los ingresos en cada decil), en Chile son regresivas, algo que se explica por el hecho de que los hogares que se hallan más arriba en la escala de ingresos tienden a optar por un seguro privado.

Por último, los dos deciles superiores sufragan la mayor parte del impuesto individual sobre la renta. Esto refleja tanto la asimetría de la distribución de la renta en la región como el hecho de que más del 60% de quienes obtienen ingresos gozan de las suficientes exenciones como para no pagar nada.<sup>21</sup> Sin embargo, la carga de los dos deciles citados es pequeña: el 3.3% en Chile y el 10.8% en México como proporción de la renta disponible en los dos deciles. Para las familias de los estratos medios, el efecto neto es incluso menor y, dado el efecto de los créditos fiscales a los salarios, los grupos de ingresos bajos, en México al menos, tienen aportaciones efectivas negativas.

...en su mayor parte sufragado por los acomodados.

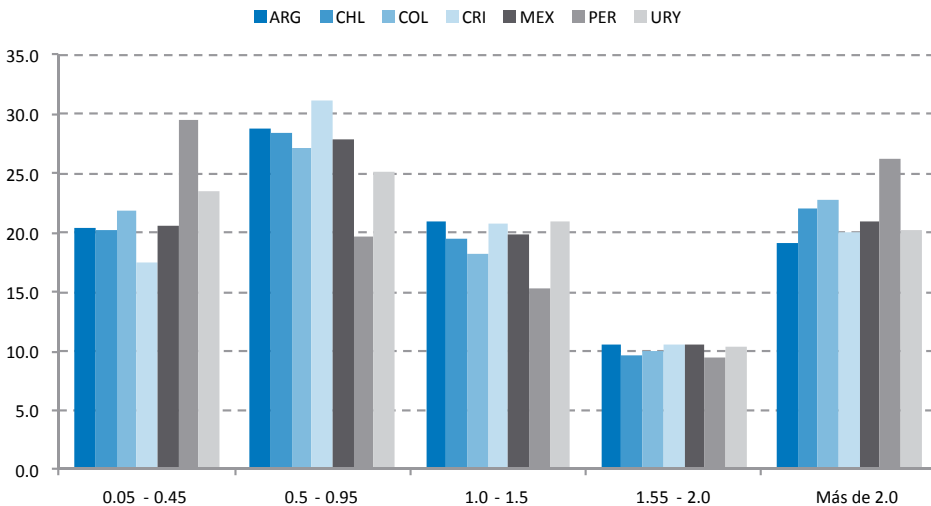
**Recuadro 4.2. ¿Quién paga el impuesto individual sobre la renta en América Latina? Los trabajadores de estratos medios, no**

Comparada con la de los países de la OCDE, la recaudación tributaria en concepto de impuesto individual sobre la renta en América Latina es muy baja. Sólo una nimia parte de la población es contribuyente neta en relación con este impuesto –y casi nadie de los estratos medios–. Este fenómeno es consecuencia de la elevada concentración del perfil de ingresos de la región, una cierta tendencia a la infradeclaración, y códigos tributarios repletos de créditos fiscales y exenciones.

Esta reducida incidencia impositiva constituye un problema para la región. Es evidente que limita el potencial del sector público para aplicar políticas redistributivas. Pero además, tiene un impacto obvio al eliminar un útil estabilizador de la economía; al respecto, Daude *et al.* (2010) estiman que los estabilizadores automáticos inherentes a los sistemas tributarios latinoamericanos son aproximadamente la mitad que en sus homólogos de la OCDE. Desde una perspectiva de economía política, cabe añadir a lo anterior la legitimidad adicional que aportaría a los sistemas fiscales de la región contar con un impuesto individual sobre la renta más fuerte.

Entonces, ¿quién paga este impuesto? Para hallar la respuesta a esta pregunta, se ha modelizado la incidencia de este gravamen en siete países de la región, según la siguiente metodología. En primer lugar, se ha elaborado una distribución de los contribuyentes potenciales usando las últimas encuestas nacionales de hogares disponibles: 2005 para Uruguay; 2006 para Argentina, Chile, Costa Rica, México y Perú; y 2008 para Colombia. Seguidamente, se ha ajustado esa distribución “por la renta del primer perceptor”, que tiene en cuenta la composición del hogar, mediante la metodología de la OCDE para la estimación de balances estructurales (Girouard y André, 2005). El análisis se ha restringido a las rentas del trabajo (ya sea éste asalariado o por cuenta propia), y la muestra se ha limitado, pues, a los hogares con al menos algún ingreso de este tipo. Se han reagrupado todos los hogares con ingresos 6 veces superiores a la mediana nacional (en promedio, esos hogares ganan de 8.6 veces más que la mediana en Uruguay a 12.1 veces en Colombia). La gráfica 4.12 muestra la distribución de hogares resultante.

**Gráfica 4.12. Distribución de los hogares por tramos de ingresos**  
(en relación con la mediana nacional de las rentas del trabajo)



Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

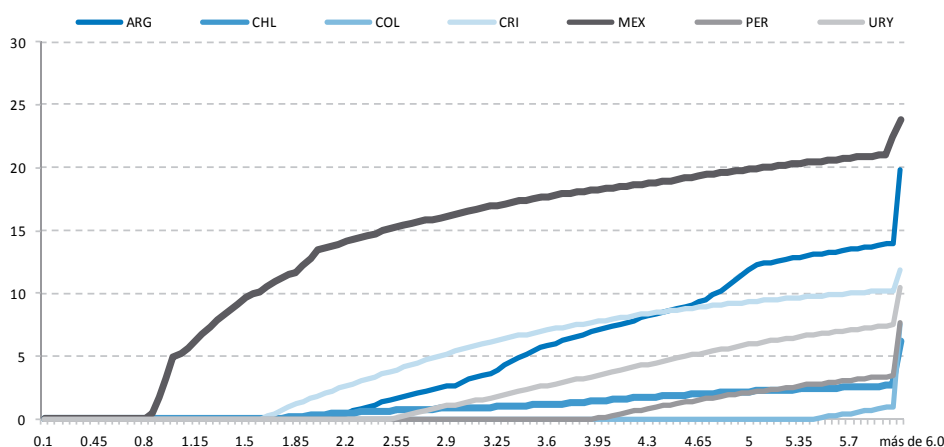
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340739>

Habida cuenta de los elevados niveles de informalidad y de desigualdad de los ingresos en la región, el análisis convencional de la OCDE (calibrado en los países de la OCDE para aquellos que ganan de 0.5 a 3 veces el valor de la mediana nacional) se ha extendido de 0.05 veces (es decir, casi desde el primer peso, sol o real de las rentas del trabajo) a más de 6 veces la mediana. De Mello y Moccerro (2006) siguen un procedimiento similar en su análisis de Brasil.

Acto seguido, se ha computado la carga tributaria efectiva para aproximadamente 120 tipos de hogares representativos, partiendo de la hipótesis de que difieren sólo por su nivel de ingresos. Los datos de Chile y Uruguay provienen de sus respectivos ministerios de economía, y los de México se han calculado mediante el simulador Taxing Wages de la OCDE, desarrollado por el Centro de Política y Administración Fiscales de la OCDE; para el resto de países, los cálculos se han basado en la legislación en vigor durante el año fiscal 2006, un año relativamente neutro en términos cíclicos. Para Uruguay, se han actualizado las cifras de las encuestas con el índice de precios al consumo (IPC) observado hasta 2009, a fin de poder incorporar el nuevo marco regulador del impuesto individual sobre la renta introducido en 2008. En los casos en los que la normativa fiscal permite declaraciones individuales o por hogares, se ha elegido la opción más beneficiosa para el contribuyente (las declaraciones fiscales son individuales en Chile, Colombia, Perú y Uruguay, y por hogares en Argentina, Costa Rica y México). Las asignaciones por cónyuge e hijos a cargo se han incluido para Argentina y México.

La gráfica 4.13, muestra el tipo impositivo medio efectivo por tramos de ingresos en cada país. Salta a la vista que el impuesto individual sobre la renta es formalmente progresivo en todos los países de la muestra, ya que los tipos tributarios medios aumentan con los ingresos. Sin embargo, los perceptores de rentas del trabajo sólo se convierten en contribuyentes netos de este impuesto a niveles muy por encima de la mediana nacional de las rentas del trabajo –de 1.7 veces en Chile y Costa Rica a 5.5 veces en Colombia–. El único caso atípico es México, debido a la interacción entre las escasas rentas exentas y los créditos fiscales; aquí, el impuesto neto empieza a ser pagadero a un nivel equivalente a 0.85 veces la mediana.

**Gráfica 4.13. Tipos impositivos medios del impuesto individual sobre la renta por tramos de ingresos**  
(en relación con la mediana nacional de las rentas del trabajo)



*Nota:* En el eje horizontal, 1 representa el ingreso laboral mediano de los hogares de cada país.

*Fuente:* Con base en las encuestas nacionales de hogares y los correspondientes códigos tributarios nacionales.

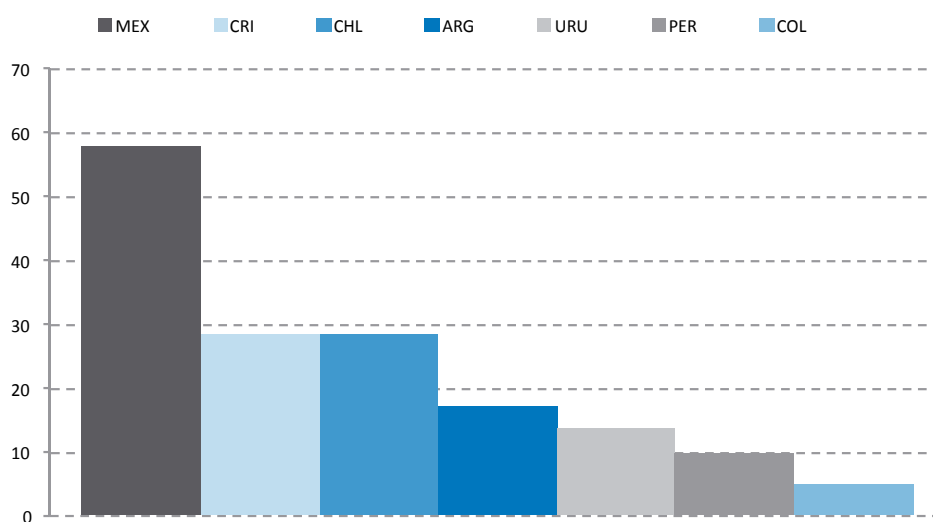
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340758>



Estos umbrales realmente altos combinados con la concentración de hogares en la parte inferior de la distribución de la renta hace que sólo una reducidísima proporción de los hogares realice pagos netos en concepto del impuesto individual sobre la renta (gráfica 4.14). La base tributaria más amplia es la de México, con 60% de los hogares, pero esto cae hasta menos del 10% en Colombia y Perú.

Centrando el análisis en los estratos medios trabajadores, México recauda impuestos netos de la mitad de este grupo (aquellos cuyos ingresos están comprendidos entre el 50% y el 150% de la mediana nacional de las rentas del trabajo de los hogares). Pero al sur de México, *ningún* hogar de los estratos medios es contribuyente neto al impuesto individual sobre la renta, al menos, en promedio.

**Gráfica 4.14. Proporción de los hogares contribuyentes netos al impuesto individual sobre la renta**



Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares y los correspondientes códigos tributarios nacionales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340777>

## CONCLUSIÓN

Los estratos medios latinoamericanos se encuentran en una encrucijada. Por una parte, son firmes defensores del concepto de democracia, pero, por otra, también son críticos con el funcionamiento real de este sistema político. Una fuente fundamental de esta insatisfacción es la forma en que las políticas públicas influyen en la distribución de la renta, la protección social y la creación de oportunidades. Los estratos medios cuentan con el potencial para convertirse en un agente de cambio en la región. Sus valores políticos de centro podrían facilitar la cristalización del consenso que se necesita para llevar a cabo el tipo de reformas estructurales abordadas en los capítulos 2 y 3 –y, si la reducción de la pobreza sigue avanzando, los integrantes de los estratos medios podrían ser pronto mayoría absoluta en varios países de la región–.

Pero este positivo resultado no se materializará automáticamente. En numerosos países de la región, una gran proporción de los estratos medios no se siente parte del contrato social. La predisposición a pagar impuestos es baja, lo que quizá refleje los escasos bienes públicos que recibe este grupo. También la percepción de la calidad de los servicios públicos es mala, y esto induce a los estratos medios a buscar alternativas en el sector privado, aun cuando ese coste extraordinario implique una significativa presión adicional sobre los presupuestos familiares. Este comportamiento (racional) puede perpetuar la exclusión, en un sistema en el que los desfavorecidos no tengan más remedio que usar servicios de provisión pública de deficiente calidad y los más pudientes cuenten con sus propias disposiciones privadas. Las consecuencias sociales y económicas de semejante situación pueden tener amplia envergadura y persistencia.

El momento actual es muy oportuno por varios motivos. La mayoría de los países de la región han capeado ariosos la tempestad económica internacional y han ganado en confianza. Su vigor renovado se debe, en muchos casos, a unos estratos medios en expansión que han servido como fuente de demanda interna. La pobreza ha caído en numerosos países de la región a un ritmo mayor que en anteriores épocas de auge, y los mecanismos subyacentes, como los programas de transferencia condicional de dinero en efectivo, han reavivado la fe en la actuación pública entre los segmentos más vulnerables de la sociedad. Al mismo tiempo, la democracia ha avanzado en numerosos frentes y los actores políticos han enfocado con mayor pragmatismo las políticas económicas. La alternancia de partidos de izquierda y de derecha en el poder ha sustentado la credibilidad política y ha evitado el pánico ante la posibilidad de giros políticos abruptos. Sin embargo, estos cambios implican que también las políticas deben cambiar. Las acertadas medidas del pasado pueden no ser ya las idóneas para un perfil poblacional que se ha transformado. Esto brinda la ocasión de renovar el contrato social, con la pretensión explícita de incorporar en él a los estratos medios.

Habida cuenta de que el gasto precisa de la fiscalidad, resulta tentador pensar primero en recurrir a los impuestos. Pero quizá éste no sea el orden de reflexión correcto. Dada la baja apreciación actual, puede que sea mejor empezar por reformas destinadas a mejorar la *calidad* de los servicios públicos, de forma que los usuarios actuales incrementen su demanda y su apoyo a éstos. Esto creará un sustrato social en pro de la expansión del gasto público y de los impuestos necesarios para financiarlo. Una forma de avanzar en esta dirección sería formular reformas tributarias que recauden más ingresos fiscales al tiempo que prestan mucha más atención a los efectos distributivos. La mejora continua de la Administración tributaria y la transparencia del gasto público y de los ingresos fiscales deberán constituir los cimientos de este sistema.

## NOTAS METODOLÓGICAS

Incorporar el valor de los servicios del Estado y el coste de los impuestos en los ingresos de los hogares suscita una serie de cuestiones metodológicas y conceptuales. Por lo general, las encuestas de hogares no contienen información sobre los impuestos o las prestaciones o, al menos, no al nivel desagregado necesario, y no existe consenso sobre el mejor medio de valorar estos servicios y distribuir el resultado entre los particulares, algo que puede incidir sustancialmente en los resultados finales.

El empleo de técnicas de análisis de incidencia está profusamente ilustrado en EUROMOD (2009) y OCDE (2008a). La labor llevada a cabo por CEPAL (2007) y el Banco Mundial (Breceda *et al.*, 2008; y Goñi *et al.*, 2008) constituyen también ejemplos de estas técnicas en la esfera regional. Por último, estudios nacionales como el del Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN, 2007) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2008) adoptan igualmente este enfoque para evaluar los resultados de las políticas reflejados en las encuestas de hogares.

La metodología que se ha empleado aquí es similar a la de esos ejemplos. A continuación, se describen las principales fuentes de información y los métodos aplicados.

### Fuentes de información

Los análisis de incidencia impuestos-prestaciones se basan en diversas fuentes de información y utilizan técnicas de imputación para conjugarlas. Con el fin de estimar el impacto de los impuestos y las prestaciones, se ha empleado la siguiente información:

- **Encuestas de hogares:** registros individuales de la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2006 de Chile y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2006 de México. Ambas encuestas proporcionan datos sobre los ingresos de los hogares, así como información sobre sus características económicas, que pueden usarse para imputar servicios públicos e impuestos a los particulares. En Chile, las estimaciones de los efectos del IVA y de los impuestos al consumo se han basado asimismo en la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2006-07.
- **Declaraciones estatales y registros institucionales:** el análisis cubre los servicios de salud y educación recurriendo a datos institucionales de gasto público de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda de Chile, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México. Además, el impacto distributivo del sistema de salud en Chile se ha fundado asimismo en la Cuenta Satélite de Salud.
- **Registros tributarios:** las estadísticas extraídas de las declaraciones del impuesto individual sobre la renta constituyen otra fuente de información sobre la base tributaria. En el caso de Chile, se encargaron expresamente datos al Servicio de Impuestos Internos (SII) en relación con el número de contribuyentes, su renta estimada, su composición y los impuestos abonados por tramos de ingresos.

En términos de cobertura, el análisis abarca el 72% y el 66% del gasto social total para Chile y México, respectivamente, y en el otro lado de la balanza, el 69% y el 71% de los ingresos fiscales totales, también respectivamente.

### Determinación de la carga tributaria y las prestaciones

No siempre resulta obvio delimitar los elementos que cabe imputar a los hogares. Sin duda, la asistencia sanitaria y la educación son buenos candidatos. Sin embargo, cualquier gasto público o impuesto puede ser candidato en teoría, ya que todos tienen al menos alguna repercusión directa o indirecta en las posibilidades de consumo de los hogares. A efectos del presente análisis, se ha adoptado un enfoque pragmático: la inclusión de ciertas preguntas sobre programas específicos en las encuestas de hogares ha determinado en qué medida se podían incorporar dichos elementos al

análisis. Aunque en la práctica el efecto de cada elemento suele producirse a escala individual, se ha tratado como si estuviera uniformemente repartido entre los miembros del hogar.

- **Transferencias en efectivo:** dado que por lo general se destinan a quienes conforman los estratos de ingresos más bajos, en los países en desarrollo estos programas suelen constituir la clase de gasto social más visible. Las encuestas de hogares las abordan directamente, y nuestro cálculo ha tenido en cuenta el valor que las familias encuestadas han declarado haber recibido.
- **Transferencias en especie:** de acuerdo con OCDE (2008a), la incidencia de la educación se obtiene aplicando el enfoque del uso real (los beneficiarios son los estudiantes que están utilizando los servicios educativos), y la de la salud, mediante el enfoque del valor del seguro (imputando dicho valor de cobertura a cada persona, basándose en características específicas, tales como edad o sexo). Dada la ausencia de precios de mercado, se ha supuesto que el valor de la transferencia equivale a su coste de producción. Aunque este enfoque no tiene en cuenta las diferencias entre países de la calidad y la eficacia de la provisión de los servicios o la disparidad geográfica en el valor que los particulares atribuyen a dichos servicios, las hipótesis de este tipo son recurrentes en la literatura especializada (incluidos OCDE, 2008a, y EUROMOD, 2009).
- **Impuestos directos:** el impuesto individual sobre la renta se ha estimado para cada persona según los ingresos que ha declarado en la correspondiente encuesta de hogar, la normativa tributaria en vigor en el año de la encuesta y la información disponible sobre la recaudación fiscal efectiva en concepto de este impuesto. Algunos de los ingresos consignados en las encuestas de hogares son cifras tras impuestos. Por lo tanto, el primer paso ha consistido en calcular la incidencia de los impuestos pagados en 2006 para construir estimaciones antes de impuestos para esos elementos. En Chile, el "impuesto sobre la renta" incluye el llamado "impuesto de segunda categoría" (impuesto sobre las rentas del trabajo) y las retenciones en la fuente (o pagos provisionales); en México, este impuesto se aplica a los ingresos percibidos por el trabajo asalariado, los intereses, los arrendamientos y las actividades profesionales. Determinadas pues las rentas potencialmente sometidas al tributo, se han aplicado los tipos impositivos legales a fin de obtener la cuantía del impuesto que deberían satisfacer los particulares. Las cifras obtenidas se han comparado seguidamente con la recaudación fiscal efectiva. En el caso de Chile, se disponía de información sobre las declaraciones de renta, y el importe del impuesto que los particulares eligen abonar se ha contabilizado de la forma siguiente: se ha calculado el número de no declarantes en cada decil como la diferencia entre el número de individuos que en la encuesta de hogares disponen de ingresos suficientes como para estar sometidos al impuesto, y aquellos que realmente cumplieron una declaración, y se ha aplicado luego aleatoriamente a la encuesta. Por último, para los declarantes, se ha estimado la proporción del impuesto debida que los particulares han pagado realmente a partir de información en las declaraciones de impuestos, y se ha distribuido en la encuesta proporcionalmente a las estimaciones del impuesto de la renta debido.
- **Impuestos indirectos:** la incidencia total de los impuestos indirectos se ha estimado a partir de los efectos que los impuestos sobre el valor añadido y otros impuestos al consumo tienen en el precio de los bienes finales. Según EUROMOD (2009), la obligación tributaria total  $T_i$  para un producto  $i$  se calcula sobre la base de los gastos observados  $e_i$  :

$$T_i = \frac{\tau_i}{1+\tau_i} e_i \quad \text{de donde} \quad \tau_i = \frac{t_i(1 + \alpha_i + v_i) + v_i}{1 - (1 + \tau_i) v_i} + \frac{\alpha_i}{1 - (1 + \tau_i) v_i}$$

$t_i$  : tipo impositivo del IVA

$\alpha_i$  : fracción entre el impuesto al consumo y el precio del productor

$v_i$  : tipo impositivo ad valorem aplicado al precio del consumidor

- El efecto de cada impuesto se ha construido aplicando los tipos impositivos legales y las deducciones en vigor para cada clase de producto de la encuesta y se han agregado en 17 categorías de bienes y servicios. Posteriormente, se ha ajustado la proporción de impuestos indirectos que realmente pagan los hogares a la recaudación tributaria efectiva en concepto de esos elementos que se transfiere al consumo privado, y se ha distribuido en la encuesta proporcionalmente a la obligación tributaria total. La cuantía de impuestos indirectos que se transfiere al consumo privado se ha evaluado a partir de la información de las matrices tributarias de las cuentas nacionales.
- En el caso de Chile, se ha empleado un procedimiento de concordancia para imputar en la encuesta el gasto de los hogares procedente de los datos de la EPF, sobre la base de la proporción que implicaba en el presupuesto de diversos grupos de población, identificados por la renta disponible y un amplio conjunto de variables demográficas (edad, sexo, nivel educativo, estatus profesional, y número de adultos y niños) común en ambos conjuntos de datos.
- **Cotizaciones de salud a la seguridad social:** en México, las cotizaciones incluyen las aportadas al seguro por enfermedad y por maternidad del régimen obligatorio. En Chile, las cotizaciones se han calculado de acuerdo con la escala aplicable a los diversos grupos de salud del Fondo Nacional de Salud (FONASA), definidos por características de los hogares, tales como el nivel de ingresos o el número de beneficiarios.

## Errores de medición e infradeclaración

Las encuestas de hogares y de gastos constituyen una valiosa fuente de información para la asignación de impuestos y prestaciones a los hogares. Sin embargo, la declaración sistemáticamente incorrecta de ciertas fuentes de ingresos, tales como las rentas del capital, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia o las entradas de transferencias sociales, pueden dar lugar a una visión equivocada de la distribución de la renta y de los perfiles de redistribución.

Reconciliar los datos de las encuestas de hogares con los de las cuentas nacionales constituye un problema sobradamente conocido. La agregación macroeconómica de los datos de las encuestas de hogares presenta normalmente discrepancias con las cuentas nacionales publicadas, aun cuando las ponderaciones de la muestra estén diseñadas para representar a la población nacional. El cuadro 4.A1 ilustra la envergadura de dichas discrepancias en encuestas de presupuestos familiares de Chile y México.

**Cuadro 4.A1. Comparación de las estimaciones de las cuentas nacionales y de las encuestas de hogares**

| País   | Encuesta de hogar (2006) | Ingresos familiares según la encuesta | Ingresos familiares según las cuentas nacionales | Discrepancia (%) |
|--------|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------|
| Chile  | CASEN                    | 28 722 719                            | 33 817 612                                       | 15.1             |
| Chile  | EPF                      | 24 674 222                            | 33 817 612                                       | 27.0             |
| México | ENIGH                    | 2 483 230                             | 8 132 999                                        | 69.5             |

Fuentes: Indicadas en el cuadro para las encuestas; institutos nacionales de estadística para las cuentas nacionales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341100>

Las diferencias entre las encuestas y las estimaciones de las cuentas nacionales resaltan posibles sesgos en los totales. Las encuestas de hogares tienden, en particular, a subestimar los ingresos de los hogares. Un enfoque común en la literatura científica ha consistido en ajustar los ingresos agregados de las encuestas de hogares de forma que fueran concordantes con los correspondientes elementos de las cuentas nacionales, pero no existe acuerdo sobre el mejor medio de realizar este

ajuste, aun partiendo de la base de que los agregados de las cuentas nacionales son correctos. Por ejemplo, para atribuir los ingresos infradeclarados entre la población, es preciso recurrir a hipótesis, y éstas pueden representar una diferencia sustancial en los resultados, especialmente cuando las discrepancias son abultadas. La asignación de las rentas del capital constituye un buen ejemplo, ya que, en la práctica, esa renta suele registrarse sólo en los hogares de ingreso alto.

Siguiendo la propuesta de OCDE (2008a), no se han efectuado aquí ajustes a los agregados de ingresos de las encuestas de hogares, y todos los cálculos se han basado en datos recopilados directamente de los registros publicados. En el caso de Chile, los datos oficiales están ya imputados mediante las estimaciones de las propias cuentas nacionales (MIDEPLAN, 2006, ofrece mayor información sobre este procedimiento), mientras que, para México, el ingreso no se ha ajustado en la encuesta. Para el lector interesado, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008) analiza este particular.

## NOTAS

1. Este tema se abordó en OCDE (2008b).
2. La puntuación Polity sobre la democracia se basa en las evaluaciones que realizan expertos sobre seis dimensiones, que incluyen, entre otras, las cualidades de la elección del poder ejecutivo, las limitaciones de este poder, y el grado de apertura de los regímenes y de la competencia política. Para mayor información, véase el sitio web del proyecto Polity IV ([www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm](http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm)).
3. Sin embargo, la puntuación media de América Latina y del Caribe, cercana a 8.6, queda aún por detrás del promedio de 9.6 de los países miembros de la OCDE (sobre una puntuación máxima de 10).
4. Blyde *et al.* (2009).
5. Conviene indicar que las posiciones subjetivas en la distribución de la renta difieren significativamente de las posiciones objetivas: por lo general, las personas relativamente acomodadas se autoclasifican en quintiles inferiores, mientras los más pobres suelen considerarse a sí mismos relativamente menos desfavorecidos (véase el capítulo 1, y Fajardo y Lora, 2010). Sin embargo, cabe señalar que para las perspectivas y acciones políticas, la posición subjetiva resulta más importante que la objetiva.
6. Las diferencias entre quintiles de ingresos son estadísticamente significativas a niveles convencionales de confianza para ambas variables.
7. Por ejemplo, Alesina y Angeletos (2005), y Gaviria (2007).
8. El coeficiente de variación, una medida de la dispersión, es 0.44 para los estratos medios, frente a 0.52 para los acomodados y 0.57 para los desfavorecidos.
9. Para la educación, se hallan resultados similares. Véase Daude y Melguizo (2010) para mayor información.
10. Es preciso advertir que, para que el modelo de la PMA funcione, deben darse ciertas premisas: debe esperarse que las políticas perduren; los agentes económicos no deben tener gran aversión al riesgo; y quienes son más desfavorecidos que el promedio deben tener la esperanza de llegar a ser más ricos que la media. Rodríguez (2004) propone una explicación alternativa a este efecto, según la cual, en las sociedades en las que los acomodados pueden influir en la política de tal modo que no pagan impuestos, el votante medio preferirá niveles de tributación bajos con el fin de reducir los incentivos de la captación de rentas.
11. Przeworski (2007) generaliza el caso y señala que quienes carecen de activos, pese a constituir una amplia mayoría, no quieren o no pueden utilizar sus derechos políticos para igualar la riqueza, los ingresos o siquiera las oportunidades. Esto puede deberse no sólo a sus expectativas de llegar a ser ricos, sino también a la dominación ideológica, ya que los medios de comunicación son propiedad de la élite, o a las dificultades con que se enfrentan los más desfavorecidos para coordinar acciones cuando tienen preferencias heterogéneas sobre aspectos no económicos de la vida. En sentido similar, Chong y Olivera (2008) muestran que los países en los que el sufragio es obligatorio tienen menor desigualdad de ingresos. Por lo tanto, dado que los países en desarrollo tienen una distribución de ingresos relativamente más desigual, los autores proponen que se fomente en ellos la participación obligatoria en las elecciones.
12. Estos resultados coinciden con los de Torgler (2005).
13. Un ejemplo reciente sería la reforma brasileña *Ficha Limpa*, de julio de 2010.
14. Torgler (2005).
15. Marcel (2008).

16. Por lo tanto, la calidad de estos bienes repercute claramente en la percepción que se tenga de la forma en que realmente se emplean los fondos públicos y, por lo tanto, en la predisposición a pagar impuestos –el virtuoso círculo analizado en el apartado anterior–. Sin embargo, una seria limitación de nuestro enfoque proviene del hecho de que los datos de las encuestas de hogares no reflejan las diferencias de calidad de los servicios, que podrían afectar a su valor. El capítulo 3 ha mostrado que, en materia de educación, esas divergencias suelen ser grandes, y eso podría ser sustancial para los resultados presentados aquí.
17. En Brasil, por ejemplo, se ha hallado que los fondos de pensiones pueden propulsar a hogares con ingresos de mercado bajos o inexistentes a las categorías de ingresos altos. Para mayor información, véase Immervoll *et al.* (2006).
18. Véase CEPAL (2009).
19. Cabe señalar que el índice de recuento de la pobreza difiere notablemente entre Chile y México. De acuerdo con CEPAL (2009), en 2006, el 13.7% de los hogares chilenos era pobre, mientras que la pobreza era significativamente mayor en México (31.7%).
20. Al utilizar las encuestas de hogares, sólo se tienen en cuenta los ingresos actuales, y los resultados no reflejan los efectos dinámicos redistributivos del gasto público. Por lo tanto, los efectos a largo plazo de la educación en las ganancias salariales de los niños actualmente escolarizados no están incluidos.
21. La edición de 2009 de *Perspectivas* (OCDE, 2008b) analiza detalladamente este tema y la forma en que podría tratarse.



## REFERENCIAS

- ALESINA, A. y G.M. ANGELETOS (2005), "Fairness and Redistribution", *American Economic Review*, 95(4), pp. 960-80.
- ALESINA, A. y P. GIULIANO (2009), "Preferences for Redistribution", documento de trabajo, *NBER Working Paper* 14825, National Bureau of Economic Research, Nueva York, NY.
- BÉNABOU, R. y E.A. OK (2001), "Social Mobility and the Demand for Redistribution: The POUM Hypothesis", *Quarterly Journal of Economics*, 116(2), pp. 447-87.
- BLYDE, J., C. DAUDE, A.C. PINHEIRO, y E. FERNÁNDEZ-ARIAS (2009), "What is impeding growth in Brazil?", en M. Agosin, E. Fernández-Arias y F. Jaramillo (eds.), *Growing Pains: Binding Constraints to Productive Investment in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- BRECEDA, K., J. RIGOLINI y J. SAAVEDRA (2008), "Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation", documento de trabajo, *Policy Research Working Paper* 4604, Banco Mundial, Washington, DC.
- CASTELLETTI, B. y H. GUTIÉRREZ (2010), "The Impact of Fiscal Policy on the Middle Sectors", documento de trabajo, *OECD Development Centre Working Paper* #, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- CEPAL (2007), *Panorama Social de América Latina 2007*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina 2009*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CHONG, A. y M. OLIVERA (2008), "Does Compulsory Voting Help Equalize Incomes?", *Economics and Politics*, 20(3), pp. 391-415.
- DAUDE, C. y A. MELGUIZO (2010), "Taxation and more representation? On fiscal policy, social mobility and democracy in Latin America", documento de trabajo, *OECD Development Centre Working Paper* 294, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- DAUDE, C., A. MELGUIZO y A. NEUT (2010), "Fiscal policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable at Last?", documento de trabajo, *OECD Development Centre Working Paper* 291, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- DE MELLO, L. y D. MOCCERO (2006), "Brazil's fiscal stance during 1995-2005: The effect of indebtedness on fiscal policy over the business cycle", documento de trabajo, *OECD Economic Department Working Papers* 485, OCDE, París.
- DOWNS, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper, Nueva York, NY.
- ELIZONDO, C. y J. SANTISO (2009), *Killing Me Softly: Local Termites and Fiscal Violence in Latin America*, disponible en el sitio web de Social Science Research Network (SSRN): <http://ssrn.com/abstract=1400050>.
- EUROMOD (2009), "Accurate income measurement for the assessment of public policies", documento de trabajo, *Working Paper* EM7/09, Euromod.
- FAJARDO, J. y E. LORA (2010), *Understanding the Latin American Middle Classes: Reality and Perception*, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- FÖRSTER, M., M. VAALAVUO y G. VERBIST (2010), "The impact of publicly-provided services on income poverty and inequality in the OECD Area", *OECD DELSA Social, Employment and Migration Working Papers*, París, próxima publicación.
- GAVIRIA, A. (2007), "Social Mobility and Preferences for Redistribution in Latin America", *Economía* 8(1), pp. 55-88.
- GIROUARD, N. y C. ANDRÉ (2005), "Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries", documento de trabajo, *OECD Economic Department Working Papers* 434, OCDE, París.

- GOÑI, E., L. SERVÉN y J.H. LOPEZ (2008), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", documento de trabajo, *Policy Research Working Paper Series* 4487, Banco Mundial, Washington, DC.
- HIRSHMAN, A. (1973), "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development", *Quarterly Journal of Economics*, 87(4), pp. 544-66.
- IMMERVOLL, H., H. LEVY, J. NOGUEIRA, C. O'DONOGHUE y R. DE SIQUEIRA (2006), "The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty", documento de reflexión, *IZA Discussion Paper Series* 2114, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- MARCEL, M. (2008), *Movilidad, Desigualdad y Política Social en América Latina*, mimeo.
- MARSHALL, M.G. y B.R. COLE (2009), *Global Report 2009: Conflict, Governance, and State Fragility*, Center for Systemic Peace/Center for Global Policy, George Mason University, VA.
- MELTZER, A.G. y S.F. RICHARDS (1981), "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy*, 89(5), pp. 914-27.
- MIDEPLAN (2006), *Casen 2006: Documento metodológico*, Ministerio de Planificación, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (2007), *Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social*, Ministerio de Planificación, Santiago de Chile.
- OCDE (2008a), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OCDE, París.
- OCDE (2008b), *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OCDE (2009), *Perspectivas Económicas de América Latina 2010*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- PIKETTY, T. (1995), "Social Mobility and Redistributive Politics", *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp. 551-84.
- PROFETA, P. y S. SCABROSETTI (2008), "Political economy issues of taxation in Latin America", pp. 63-76 en L. Bernardi, A. Barreix, A. Marenzi y P. Profeta (eds.), *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, Routledge, Abingdon.
- PRZEWORSKI, A. (2007), *Democracy, equality, and redistribution*, mimeo, New York University.
- RODRÍGUEZ, F. (2004), "Inequality, Redistribution, and Rent-Seeking", *Economics and Politics*, 16(3), pp. 287-320.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2008), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2006*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México D.F.
- TORGLER, B. (2005), "Tax Morale in Latin America", *Public Choice*, 122(1/2), pp. 133-157.



# Perspectivas Económicas de América Latina 2011

## EN QUÉ MEDIDA ES CLASE MEDIA AMÉRICA LATINA

La edición de *Perspectivas Económicas de América Latina* de este año se centra en la población latinoamericana que se encuentra en la parte central de la distribución de la renta. Si estos estratos medios cuentan con un empleo estable y con ingresos relativamente robustos, entonces, serán capaces de constituir una sólida base de progreso económico. Además, según el papel político a menudo atribuido a las clases medias tanto por historiadores como por sociólogos, estos estratos medios podrían incluso respaldar plataformas políticas moderadas pero progresistas en las democracias latinoamericanas. Este informe ilustra que al contrario de lo que se podría esperar, en América Latina este grupo sigue siendo económicamente vulnerable. De hecho, pocos cuentan con diplomas universitarios, y muchos tienen empleos informales. Esta “clase media” es sustancialmente distinta del grupo que constituyó el motor para desarrollo en muchos de los países de la OCDE. En América Latina, ¿cuáles son las características económicas de estos estratos medios vulnerables? ¿Cómo perciben la desigualdad, las políticas públicas y la democracia? ¿Cómo pueden las políticas públicas proteger los medios de subsistencia de estos hogares de ingresos medios? Estas preguntas son el hilo conductor de este *Perspectivas* que intenta descifrar el porqué y el cómo promover la movilidad ascendente, además de analizar cómo establecer redes de protección social para los segmentos vulnerables de los estratos medios, así como para los hogares más pobres y desfavorecidos. Este informe abarca políticas públicas que promueven la movilidad ascendente, tales como la protección social y la educación, y subraya la importancia de la política fiscal como instrumento de financiación de las reformas y de los programas necesarios que pueden hacer participar a los estratos medios latinoamericanos en la renovación del contrato social.

“América Latina se está transformando rápidamente y las clases medias son uno de los motores más poderosos de esa transformación. Esta edición de *Perspectivas Económicas de América Latina* analiza el proceso de expansión de los estratos medios latinoamericanos con métodos estadísticos innovadores y desde una perspectiva refrescante. Las clases medias son dinámicas pero también son vulnerables, no son pobres pero distan aún tener una situación económica holgada y segura. Su futuro depende tanto de sí mismos, como de las políticas económicas y sociales que adopten los gobiernos en esta década.” Eduardo Lora, Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.

“Este nuevo Informe, que pone a disposición del público el Centro de Desarrollo de la OCDE, toca un tema poco estudiado, pero de vital importancia para el desarrollo de nuestros países: los grupos de ingresos medios en América Latina. Las recomendaciones de políticas públicas que contiene deben servir de base a los hacedores de política económica en los países de la región con el objetivo de motorizar acciones en favor de un sector que en los países avanzados ha sido un pilar de desarrollo y convivencia democrática, contrario a lo que ha ocurrido en América Latina y el Caribe.” Juan Temístocles Montás, Ministro de Economía, República Dominicana.

“De este excelente informe podemos concluir que sólo profundizando en los derechos, en la democracia y en las políticas públicas redistributivas podemos romper con la transmisión intergeneracional de la desigualdad – en definitiva, con la pobreza – y avanzar hacia la consolidación de una verdadera clase media, motor del desarrollo.” Soraya Rodríguez Ramos, Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, España.

[www.oecd.org/dev](http://www.oecd.org/dev)  
[www.latameconomy.org](http://www.latameconomy.org)

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2010), *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: En qué medida es clase media América Latina*. OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-es>

Este trabajo está publicado en *OECD iLibrary*, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) y no dude en contactarnos para más información.