

Capítulo II

AMÉRICA LATINA Y LAS MARCAS DISTINTIVAS DE SU DESARROLLO SOCIAL: UNA COMPARACIÓN GLOBAL

¿EXISTE UNA RUTA latinoamericana de desarrollo? Para muchos la heterogeneidad de la región obliga a una respuesta tajante y negativa. ¿Qué tienen en común Guatemala y Chile, o Uruguay y Perú? Para algunos autores, estos países tenían mucho en común pero se encontraban en diferentes estadios de desarrollo. Para otros, representaban modelos de desarrollo diferentes. El debate sobre la heterogeneidad del desarrollo latinoamericano siempre ha oscilado entre distinciones de nivel y de tipo. Perú es más desarrollado que Honduras, pero menos que Argentina. O bien, Perú es el “modelo de desarrollo del Pacífico”, Honduras el “modelo centroamericano”, en tanto que Argentina está más cerca del modelo de “colonias de asentamiento blanco”. En cualquier caso, tanto por las distinciones de nivel como, con mayor razón, cuando las distinciones son de tipo, la academia ha tendido a enfatizar la varianza dentro de América Latina. Esta actitud está sin embargo teñida de una cierta esquizofrenia. Al tiempo que pocos estudiosos aceptarían hablar de América Latina como una región homogénea, muchos tienden a utilizar el denominativo sin especificaciones de varianza, especialmente cuando se refieren a la clave histórica y a eventos que ocurren en la región. Así, el MSI, la crisis de la deuda, la “década perdida” y el nuevo modelo exportador son *etapas económicas* de América Latina. Asimismo, los regímenes oligárquicos, las etapas populistas, las democracias, sus caídas y las redemocratizaciones son *etapas políticas* de América

Latina. Claro está que a poco de andar la academia indicará que no todos los países atravesaron estas etapas, que no todos lo hicieron de igual manera y que para diferentes países significó cosas diferentes. En suma, nuevamente el cuidado con la varianza interna. El problema con este debate es que el mismo es irrelevante o, en rigor, no puede ser respondido desde el interior de América Latina.

Para responder al interrogante respecto de si América Latina presenta o no elementos comunes que la diferencian de otras regiones de desarrollo, además de la breve recapitulación histórica que se presentó en el capítulo precedente, necesariamente debe realizarse un análisis comparativo empírico entre esta región y las restantes. El problema en este punto es que, en efecto, la varianza en materia de niveles de desarrollo es extremadamente alta en la región. Por ello, cuando se intenta tipificar a América Latina en un enfoque comparativo con otras regiones, la evidencia parece indicar que no existe una pauta latinoamericana. En efecto, si realizamos un análisis de conglomerados con variables de PBI, mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer para el conjunto de países en el mundo, América Latina no se presentará como un conglomerado autocontenido. Por el contrario, los países más desarrollados se unirán a parte del Asia desarrollada y a Europa del Este, en tanto países de desarrollo medio lo harán a otros países más pobres de las ex Repúblicas Soviéticas, etc. Pero en rigor estos agrupamientos se producen por diferencias de nivel, no de tipo.

La estrategia analítica para abordar el problema de las comunales requiere por tanto de un abordaje en dos etapas. En primer lugar, debemos establecer los estratos de desarrollo económico y humano en América Latina y el resto de mundo. En segundo lugar debemos procurar establecer si al interior de estos estratos es posible identificar a América Latina como región sustantiva antes que denotativa. Para ello, en este capítulo se establece un análisis primario de niveles de desarrollo y, al interior de este, de tipos o perfiles de desarrollo.

MARCAS REGIONALES EN PERSPECTIVA COMPARADA, TIPOS DE ESTADO SOCIAL Y DESAJUSTE ENTRE RIESGO Y PROTECCIÓN EN EL PASADO

América Latina presenta un amplio abanico de desarrollo que cubre desde los países de desarrollo humano alto hasta aquellos de desarrollo humano medio-bajo. Un simple ejercicio de comparación de medias en materia de desarrollo humano (Tabla 1) permite observar rápidamente cómo cada subgrupo latinoamericano se encuentra emparentado en sus logros con otros países del globo.

Tabla 1
Los países y sus niveles de desarrollo humano al inicio del milenio*

	Media
Grupo de ingreso medio-alto y alto - IDH alto	
Tigres asiáticos	0,898
Europa del Este	0,850
Latinoamérica	0,839
Grupo de ingreso medio y medio-alto - IDH medio y medio-alto	
Península Arábiga	0,783
Latinoamérica	0,778
Europa del Este	0,773
Tigres asiáticos	0,765
Grupo de ingreso medio-bajo - IDH medio-bajo	
Latinoamérica	0,695
Europa del Este	0,691
Futuras potencias asiáticas	0,684
África del Norte	0,681

Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD (2004).

*El cálculo de los valores de desarrollo humano presentados surge de datos del año 2002.

Pero si bien América Latina comparte niveles de desarrollo con otras regiones del globo, se separa de estas ya que presenta en todos los niveles un tipo particular de desarrollo, matriz que lo diferencia de otros países y regiones. Esta macro-constelación está constituida por tres grandes dimensiones socioestructurales que separan la ruta de desarrollo de América Latina de otras rutas regionales: los niveles de desigualdad, la coexistencia de transiciones demográficas en materia de dependencia infantil y de tercera edad, así como la profundidad de la urbanización. Estas dimensiones representan variables clave para entender el espacio y los vectores esenciales del desarrollo humano desde una perspectiva sociológica, y para identificar más cabalmente las debilidades, posibilidades y tipos de transformación que serían necesarias en los Estados Sociales.

Con la base de datos disponible⁸ se realizó un análisis de *cluster* o conglomerados⁹ considerando las siguientes variables: tasa de de-

8 La base de datos consolidada para este ejercicio se elaboró a partir de datos disponibles en los Informes de Desarrollo Humano del PNUD y del *World Development Report* del Banco Mundial.

9 El análisis de *cluster* corresponde al modelo jerárquico con el método de enlace sencillo de distancias euclidianas al cuadrado. En este modelo los casos son clasificados a partir

pendencia infantil y de tercera edad, tasas de fertilidad, urbanización, relación entre apropiación del ingreso nacional del decil más rico y más pobre de la población y mortalidad en menores de cinco años. Con contadas excepciones, los países de América Latina se agrupan y diferencian de los otros países en cada nivel de desarrollo.

LOS PAÍSES DE ALTO DESARROLLO HUMANO

Dejando de lado los países de Europa occidental y anglosajones¹⁰, el conjunto de países tipificados como de alto desarrollo humano con datos disponibles para el análisis asciende a quince (ver Tabla 2). De ellos, una parte importante pertenece a Europa del Este, otro grupo al llamado Sudeste Asiático y finalmente un conjunto de cuatro países se encuentra en América Latina. La hipótesis planteada recibe, en el caso de los países de desarrollo humano alto, una constatación moderada.

Tabla 2
Conglomerados de los países de alto desarrollo humano

País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
110 Eslovenia	4	2	2
101 República de Corea	2	2	2

de su similitud en un espacio n dimensional correspondiente al conjunto de variables consideradas, procurando, a través de distancias euclidianas, asimilar casos entre sí. Este método permite definir a priori el número de *clusters* que se pretenden. Cuantos más *clusters* se soliciten, mayor será su homogeneidad respecto a los valores de los casos en sus diferentes variables. Este método se usa en nuestro caso en forma iterativa, de tal manera que en la primera iteración todos los casos se identifican como un tipo en sí mismo, en la segunda iteración se combinan los casos de máxima similitud en la configuración de valores de las variables del modelo, y así sucesivamente. Los dendogramas permiten observar gráficamente esta operación. Al inicio del análisis todos los casos son diferentes, al final todos se han conjugado en un único tipo. Dada la selección de número de *clusters* que uno elige, las iteraciones se detienen (aun cuando el dendograma presente las iteraciones hasta la fusión completa de los casos) al arribar al número de conglomerados pre-especificado. Como puede observarse, por ejemplo en el Dendograma 1, en cada iteración se van flexibilizando los criterios exigidos de similitud, y así se van agregando o fusionando los casos. Puede verse cómo ya en la séptima u octava iteración existen tres conglomerados, Argentina y Chile, Uruguay y Singapur, y el resto. Si quisiéramos un modelo de sólo dos *clusters*, deberíamos seguir flexibilizando nuestros criterios hasta la decimosegunda distancia combinada o iteración donde los *clusters* de Uruguay y Singapur y de Argentina y Chile se fusionan, y el resto de los países se mantienen en su conglomerado anterior.

10 Debido al tipo de análisis de clasificación en conglomerados propuesto y a razones teóricas sustantivas, incluir países –los países desarrollados– que se diferencian en el conjunto de variables incorporadas muy radicalmente del grupo a tratar –y también en variables clave no consideradas como ser el PBI per cápita– generaría la ilusión óptica de dos grandes conglomerados, estos países y el resto. Nuestro análisis se restringe a países cuyos IDH son similares para ver si entre estos es posible establecer distinciones sustantivas.

Tabla 2 [continuación]

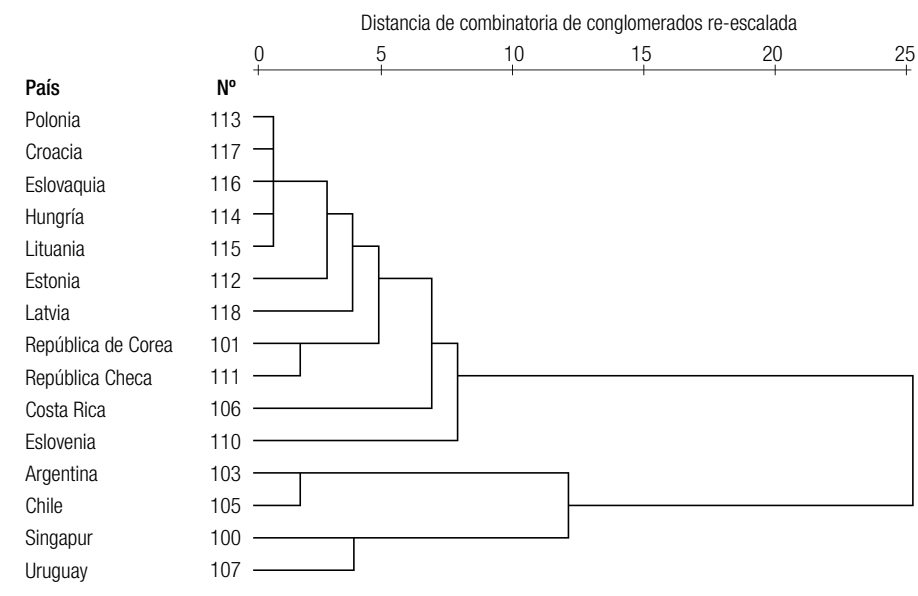
País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
106 Costa Rica	2	2	2
111 República Checa	2	2	2
112 Estonia	2	2	2
113 Polonia	2	2	2
114 Hungría	2	2	2
115 Lituania	2	2	2
116 Eslovaquia	2	2	2
117 Croacia	2	2	2
118 Latvia	2	2	2
103 Argentina	3	3	1
105 Chile	3	3	1
107 Uruguay	1	1	1
100 Singapur	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos consolidados de PNUD (2004) y CELADE (2001). En adelante, "Base de Datos Consolidada Global".

Al definir un modelo de conglomerados que admita hasta dos tipos de países, América Latina, con la excepción de Costa Rica, forma un conglomerado claro, al que se suma Singapur. Pero al abrir la posibilidad de tres o más conglomerados, si bien Argentina y Chile se mantienen unidos, Uruguay pasa a formar un nuevo conglomerado con Singapur. Resulta evidente que los países de América Latina –nuevamente con la excepción de Costa Rica– se diferencian claramente de sus pares de desarrollo humano en Europa del Este. Podemos observar las cercanías y distancias en forma un tanto más gráfica en el Dendograma 1.

Argentina y Chile presentan una cercanía inmediata, debido sobre todo a sus valores en materia de desigualdad, mortalidad infantil y tasas de dependencia infantil y de la población de 65 años y más. Uruguay presenta una desigualdad menor, una tasa de dependencia infantil un poco menor y una más elevada tasa de dependencia en la tercera edad. Ello lo emparenta con Singapur, especialmente por las bajas tasas de dependencia infantil y la desigualdad¹¹. Por su parte, Costa Rica se separa

11 Pero cabe destacar que, a diferencia de Singapur, Uruguay modera su desigualdad precisamente por la tercera edad, donde un sistema jubilatorio robusto cubre a esta población. Pero en la población joven los niveles de desigualdad aumentan notoriamente (De Armas, 2006).

Dendograma 1**Conglomerado para países de alto desarrollo humano**

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

claramente del *cluster* latinoamericano, y lo hace por su baja desigualdad relativa, su menor urbanización y sus tasas de dependencia y fertilidad que lo colocan dentro de los países que parecen aprovechar y extender más marcadamente su ventana de oportunidades demográfica (en cierta medida, veremos que, aunque lejos de los países europeos o de los tigres asiáticos, Chile también presenta una pauta mejor en esta materia).

Además de la evidencia que arroja el análisis de conglomerados, las medias latinoamericanas en materia de población activa y tasas de dependencia infantil son siempre bastante peores que sus pares asiáticos y de Europa del Este (ver Tabla 3). Las tasas de dependencia de la tercera edad son ciertamente mejores que en Europa del Este, pero debe notarse la diferencia en las tasas de dependencia infantil: el efecto combinado de ambas tasas de dependencia coloca a América Latina como la región con la mayor carga de dependencia general. El otro aspecto que interesa destacar es que, para sorpresa de algunos, no existen diferencias marcadas entre las subregiones en este nivel de desarrollo humano en materia educativa –aquí se consideró la matrícula primaria, pero esto es cierto para la matrícula combinada en los tres niveles–. Por el contrario, América Latina presenta tasas levemente superiores a Europa del Este y apenas inferiores a los tigres asiáticos.

Tabla 3

Países de desarrollo humano alto: variables seleccionadas por subregiones (en %)

Región	Tasa neta de matrícula en primaria (2000-2001)	Población activa (2002)	Tasa de dependencia infantil (2002)	Tasa de dependencia adultos de 65 años y más (2002)
Tigres asiáticos	99,5000	72,1667	0,2642	0,1217
Latinoamérica	95,6250	65,5571	0,3934	0,1347
Europa del Este	92,3333	68,6444	0,2471	0,2103
Total	94,4737	68,0632	0,3037	0,1685

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Por otro lado, en cuanto a la fecundidad –que explica parcialmente los hallazgos anteriores de dependencia infantil– este segmento de América Latina presenta tasas muy superiores en IDH a sus dos pares de otras regiones, junto con una mortalidad infantil bastante superior al resto del mundo en este nivel de IDH y una desigualdad que, en el mejor de los casos y con esta medida relativa, duplica la de los tigres asiáticos y triplica ampliamente la de los países de Europa del Este (ver Tabla 4).

Tabla 4

Promedios en variables seleccionadas por subregiones en países de desarrollo humano alto (en %)

Región	Tasa total de fertilidad (2000-2005)	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años (2002)	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (2002)
Tigres asiáticos	1,2667	4,5000	14,1573	94,3333
Latinoamérica	2,1143	15,0000	30,3837	75,6125
Europa del Este	1,2667	9,6667	8,3368	65,8778
Total	1,5789	11,3684	14,9399	74,0400

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

En suma, entre los países de alto desarrollo humano, América Latina presenta la peor tasa combinada de dependencia, alta fecundidad comparativa –aun si esta se ubica en la tasa de reemplazo–, disparados niveles de desigualdad y muy altos niveles de urbanización que, si bien son menores a los de los tigres asiáticos¹², son mucho más elevados que los de Europa del Este.

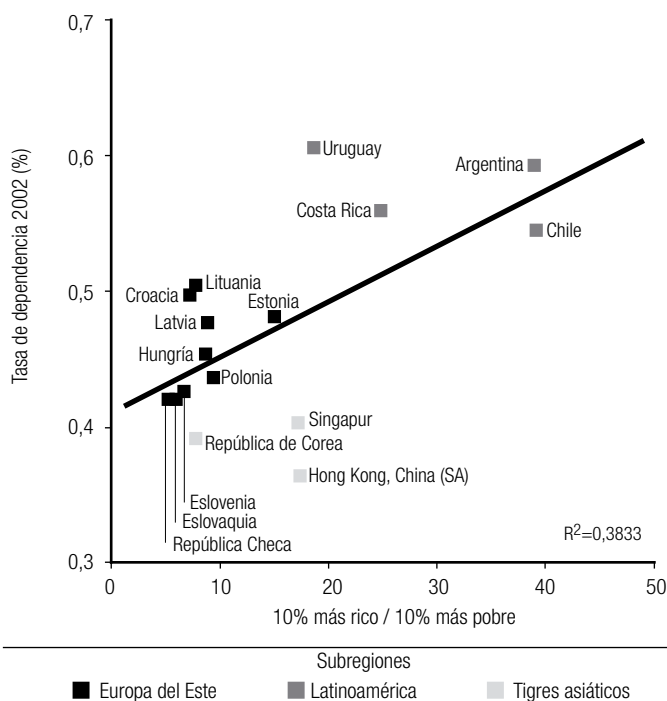
La relación entre los factores de desigualdad y los demográficos ha sido suficientemente estudiada en el pasado, pero algunas de sus

12 Por no contar con datos adecuados en la base, Corea no integra el cálculo de los datos de los tigres asiáticos, lo cual deja solamente a Hong Kong y Singapur en el grupo. Ello eleva notablemente las tasas de urbanización de este grupo de países. Corea moderaría dichas tasas.

lecciones no han sido tenidas en cuenta por los discursos desarrollistas recientes. En términos muy simples, cuanto más alta es la desigualdad, mayor es la resistencia a que los sectores más pobres adopten las pautas de fecundidad de los sectores medios y altos. Ello inhibe la convergencia de las tasas de fecundidad entre sectores pobres y no pobres. Pero, por otra parte, la mortalidad infantil, clave de la esperanza de vida al nacer, sí tiende a disminuir y a converger. Por ello, en la medida en que las sociedades avanzan en su transición demográfica, estas tienden a envejecer y no dejarán de hacerlo por altos niveles de desigualdad. Finalmente, sociedades tempranamente urbanizadas incrementarán su esperanza de vida al nacer y envejecimiento más rápidamente que sociedades en desarrollo que mantienen una pauta más rural en su asentamiento poblacional. Esto explica por qué sociedades urbanizadas y fuertemente desiguales enfrentan el riesgo de más altas tasas de dependencia combinadas (infancia y tercera edad) que sociedades en similar nivel de desarrollo pero más igualitarias.

Gráfico 4

Desigualdad y tasa de dependencia en países de alto desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Los datos confirman esencialmente esta intuición y, si bien los mecanismos causales serán seguramente más complejos y terceras variables ancladas en los modos de desarrollo de las subregiones contribuyan a esos perfiles, lo que el gráfico de dispersión muestra claramente es la peculiaridad de algunos países de América Latina que presentan una abreviada ventana de oportunidades demográfica, o un bono demográfico corto, combinada con una alta tasa de desigualdad general.

Por otra parte, es importante recordar que precisamente estos países presentan un Estado Social que he definido como “universal estratificado” (Filgueira, 1998). Con ello pretendía indicar que en estos países, cerca de los años setenta, la mayor parte de la población se encontraba cubierta por los sistemas de protección en salud, educación y seguridad social. Pero dicha protección, con excepción de la educación, tendía a ser claramente estratificada, accediendo los grupos y sectores más poderosos política y económicamente a los más tempranos, mejores y más variados beneficios. El modelo que reflejaba era el de la Europa continental de tradición corporativa conservadora: estratificado, apoyado en el empleo formal, orientado en materia de seguridad social al jefe de familia y desde allí a su familia, y con fuertes privilegios para los trabajadores del Estado.

Dada la evolución de la estructura de riesgo de estos países en las últimas décadas¹³, esta arquitectura de bienestar empieza a hacer agua por diversas razones. Son estos los países que en términos relativos más han sufrido los procesos de precarización e informalidad en el empleo en forma combinada con los mayores aumentos del desempleo, por la simple razón de que eran ellos (especialmente Uruguay y Argentina) los que presentaban, sobre todo en sus grandes urbes, los mercados laborales más cercanos al pleno empleo y más formalizados. Pero, además, son también estos países los que más tempranamente inician su segunda transición demográfica, incrementando la participación de la mujer en el mercado laboral, la divorcialidad y los nuevos tipos de hogar, especialmente las uniones libres y la monoparentalidad. Uruguay y Argentina, como ningún otro caso, representan el auge y caída del modelo corporativo estratificado, de urbanización moderna, de familia nuclear biparental estable y, con ello, el mayor desajuste entre su estructura de riesgos actual y su vieja arquitectura de bienestar.

13 La idea de riesgo remite a la noción de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social ligadas a determinadas categorías poblacionales (clase social, sexo, nivel educativo, etcétera). Como ha sido señalado por la literatura, las sociedades varían en el grado en que producen y distribuyen los niveles de riesgos sociales (Esping-Andersen et al., 2002; Huber y Stephens, 2004; Filgueira, 2005; Filgueira y Rossel, 2005; Filgueira et al., 2006a; 2006b).

Los altos niveles relativos de gasto social per cápita permitieron disimular la inadecuación de sus actuales sistemas de protección. Ello es particularmente notorio en los casos de Argentina y Uruguay. Los casos de Costa Rica y Chile presentan algunos de estos problemas pero de menor magnitud. Una parte de la explicación reside en las rutas de ajuste que Costa Rica y Chile, por diferentes caminos, aplicaron a su arquitectura de protección social: liberal en el caso chileno, con tonos socialdemócratas en el caso costarricense. Frente a las tensiones que producen las transformaciones en el mercado laboral, la división sexual del trabajo y en las familias, la ruta liberal y la ruta socialdemócrata ofrecen soluciones que permiten escapar a la trampa de la fragmentación cara e ineficaz de los modelos de universalismo corporativo y estratificado. Pero antes de abandonar nuestros casos de alto desarrollo humano, reiteremos que sociedades urbanizadas, desiguales, movilizadas y que conocieron un importante nivel de protección social se ven jaqueadas por las nuevas tensiones desarrollistas y su combinación con los legados históricos del desarrollo del viejo modelo.

LOS PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO

Los países definidos como de desarrollo humano medio comprenden un amplio conjunto de países de muy diferentes regiones del globo (28 países en total) incluyendo parte del Sureste Asiático, parte de las ex Repúblicas Socialistas Soviéticas o países del bloque socialista, y países de América Latina y el Caribe. El análisis de conglomerados (ver Tabla 5) ratifica plenamente la hipótesis de una configuración latinoamericana de desarrollo.

Tabla 5
Análisis de conglomerados de los países de desarrollo humano medio

País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
145 Kazajistán	4	3	2
150 Turkmenistán	4	3	2
152 Azerbaiyán	4	3	2
124 Trinidad y Tobago	2	2	1
126 Bulgaria	2	2	1
127 Federación Rusa	2	2	1
129 Malasia	2	2	1
130 Macedonia, TFYR	2	2	1
132 Bielorrusia	2	2	1
133 Albania	2	2	1

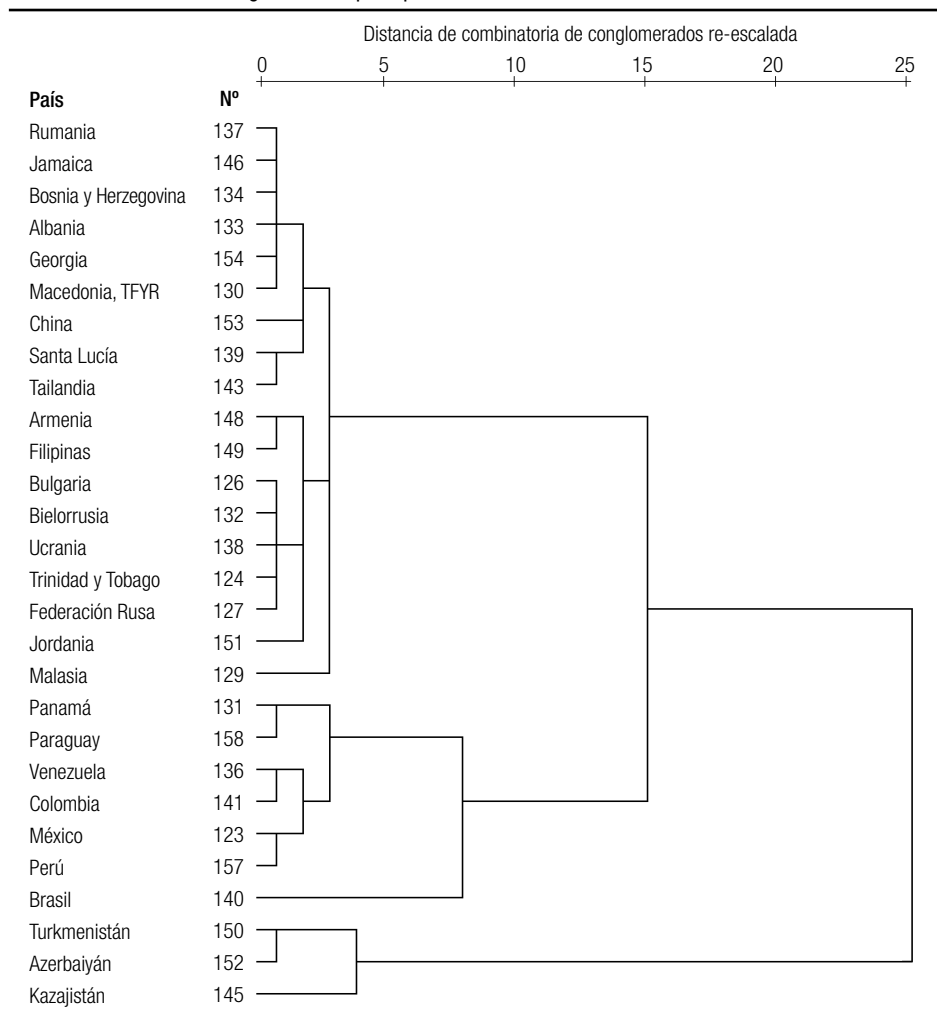
Tabla 5 [continuación]

País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
134 Bosnia y Herzegovina	2	2	1
137 Rumania	2	2	1
138 Ucrania	2	2	1
139 Santa Lucía	2	2	1
143 Tailandia	2	2	1
146 Jamaica	2	2	1
148 Armenia	2	2	1
149 Filipinas	2	2	1
151 Jordania	2	2	1
153 China	2	2	1
154 Georgia	2	2	1
140 Brasil	3	1	1
123 México	1	1	1
131 Panamá	1	1	1
136 Venezuela	1	1	1
141 Colombia	1	1	1
157 Perú	1	1	1
158 Paraguay	1	1	1

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

En efecto, solamente cuando adoptamos la posibilidad de aceptar hasta cuatro categorías de países, deja de ser América Latina un bloque definido sustantivamente, por el caso de Brasil que queda sin pares entre los países considerados. Pero al considerar tres tipos de países, América Latina se agrupa y diferencia de sus pares en desarrollo humano con una claridad absoluta, diferenciándose no sólo respecto del Sureste Asiático y de los países del bloque soviético, sino también de los países del Caribe de habla inglesa. Al observar el Dendograma 2, resulta aún más evidente la cercanía de los países de la región entre sí, y la forma en que ya en las primeras iteraciones empiezan a agruparse los países de la región, conjugándose con los otros países recién en terceras, cuartas o quintas iteraciones y obligando al modelo a considerar menos agrupamientos.

Dendograma 2
Conglomerado para países de desarrollo humano medio



Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Nuevamente, las razones subyacentes tras el perfil peculiar de América Latina estriban en la alta desigualdad, y en una alta carga demográfica infantil, combinada con una carga demográfica relativamente alta en la tercera edad en términos comparados con las otras subregiones (ver Tabla 6). En concreto, esta subregión latinoamericana presenta la tasa de dependencia combinada más alta de todas las regiones. Al igual que en los casos de alto desarrollo humano, la variable educativa se destaca por ser la más alta.

Tabla 6

Promedios en variables seleccionadas por subregiones en países de desarrollo humano medio (en %)

Región	Tasa neta de matriculación en primaria (2000-2001)	Población activa (2002)	Tasa de dependencia infantil (2002)	Tasa de dependencia adultos de 65 años y más (2002)
Península Arábiga	85,9000	63,7909	0,5408	0,0456
Tigres asiáticos	91,7500	65,0000	0,4650	0,0795
Latinoamérica	96,0909	63,2545	0,4998	0,0844
Europa del Este	89,8000	67,5308	0,3246	0,1588
Total	90,8857	65,0103	0,4494	0,0978

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

En el caso de los países de desarrollo medio, la Península Arábiga presenta los mayores niveles de fecundidad, clave de su alta tasa de dependencia infantil (ver tablas 6 y 7). Pero este segmento de América Latina sigue a los países árabes con niveles de fecundidad claramente por encima de las tasas de reemplazo. Por su parte, la mortalidad infantil presenta guarismos intermedios en comparación con sus pares en desarrollo humano y, si bien los niveles de urbanización son altos y claramente superiores a los de Europa del Este y los tigres asiáticos, son notoriamente menores que en la Península Arábiga. Nuevamente, la desigualdad resulta una marca distintiva notable, ya que duplica el promedio para este subgrupo del IDH y se despega claramente de todas las otras subregiones.

Tabla 7

Promedios en variables seleccionadas por subregiones en países de desarrollo humano medio (en %)

Región	Tasa total de fertilidad (2000-2005)	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años (2002)	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (2002)
Península Arábiga	3,5091	20,8182	9,0303	84,6364
Tigres asiáticos	2,4500	28,2500	17,7493	56,6000
Latinoamérica	2,5636	26,4167	48,4502	69,8500
Europa del Este	1,6000	39,6154	9,2801	60,6462
Total	2,4974	29,3500	24,4704	69,6000

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

De hecho la desigualdad en este grupo latinoamericano no sólo es la más alta entre sus pares de desarrollo humano, sino también la más alta respecto de las otras subregiones latinoamericanas. Y ello no es casual. Los países de este conglomerado son, con excepción de Paraguay, aquellos que he tipificado en el pasado como regímenes duales de protección social (Filgueira, 1998). En estos, aproximadamente la mitad de la población se encontraba cubierta por sistemas modernos de protección social en tanto que la otra mitad era ajena a los mismos. Ello respondía, especialmente en materia de salud y pensiones, a que la matriz continental europea de estos sistemas se combinaba con mercados laborales notoriamente menos capaces para crear empleo formal.

LOS PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO-BAJO

Entre 18 países de desarrollo humano medio-bajo, siete son latinoamericanos. A partir de las mismas variables, el análisis de conglomerados (ver Tabla 8) confirma la hipótesis sobre la peculiaridad del desarrollo latinoamericano. En este caso, dos países parecen alejarse claramente del conglomerado latino: Bolivia, que solamente se emparenta con Mongolia, y la República Dominicana, cuyo perfil de desarrollo es más similar al de los países de África del Norte y a algunos casos del sur de Asia.

Tabla 8
Análisis de conglomerados de los países de desarrollo humano medio-bajo

País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
174 Uzbekistán	4	3	2
175 Kirguistán	4	3	2
177 Tayikistán	4	3	2
160 Ecuador	2	2	1
161 El Salvador	2	2	1
171 Honduras	2	2	1
172 Nicaragua	2	2	1
173 Guatemala	2	2	1
159 República Dominicana	1	1	1
163 Túnez	1	1	1
164 Argelia	1	1	1
165 Egipto	1	1	1
166 Marruecos	1	1	1
167 Indonesia	1	1	1
168 Vietnam	1	1	1

Tabla 8 [continuación]

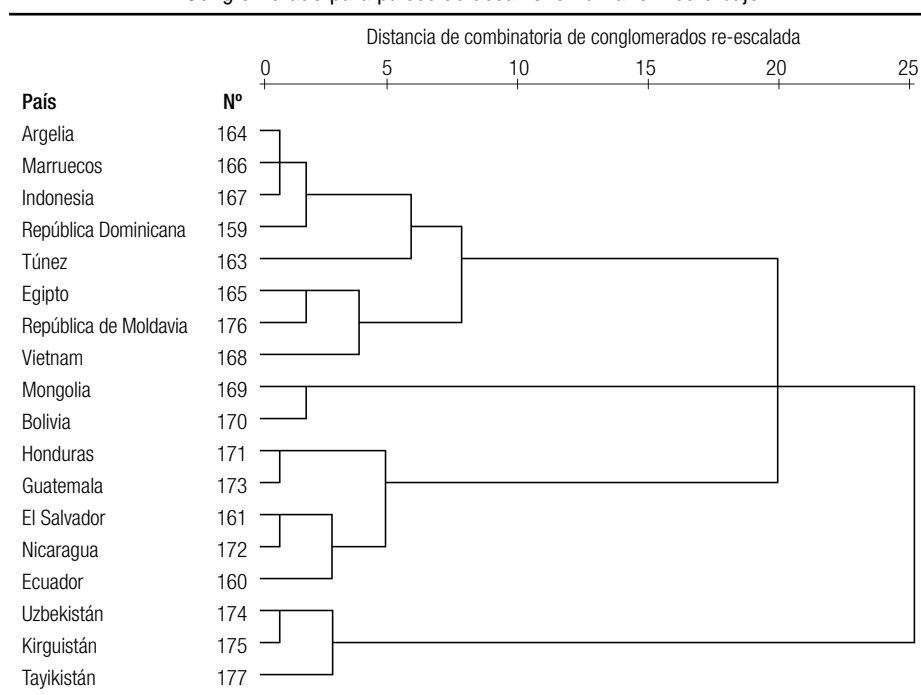
País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
169 Mongolia	3	1	1
170 Bolivia	3	1	1
176 República de Moldavia	1	1	1

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

La lectura del Dendograma 3 permite confirmar el claro agrupamiento que presentan Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Ecuador, así como las distancias relativas de Bolivia y República Dominicana respecto al conglomerado de América Latina.

Dendograma 3

Conglomerado para países de desarrollo humano medio bajo



Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Nuevamente, las tasas de dependencia infantil diferencian al conglomerado latino, aunque las tasas de dependencia de la tercera edad son inferiores a las de sus pares (ver Tabla 9). Otra vez los niveles de matrícula educativa no parecen marcar las diferencias más importantes, y la tasa de activos en la población total resulta ser la más baja.

Tabla 9

Promedios en variables seleccionadas por subregiones en países de desarrollo humano medio-bajo (en %)

Región	Tasa neta de matriculación en primaria (2000-2001)	Población activa (2002)	Tasa de dependencia infantil (2002)	Tasa de dependencia adultos de 65 años y más (2002)
África del Norte	92,5000	62,9750	0,5138	0,0757
Futuros Tigres asiáticos	91,0000	63,6333	0,4970	0,0749
Latinoamérica	90,8571	57,8714	0,6610	0,0727
Europa del Este	91,0000	62,1500	0,5142	0,1018
Total	91,2941	60,9167	0,5683	0,0802

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Como se observa en la Tabla 10, la desigualdad presenta una pauta que la distingue marcadamente de las otras subregiones con niveles similares de desarrollo humano, acompañada de niveles de urbanización también altos para la pauta general.

Tabla 10

Promedios en variables seleccionadas por subregiones en países de desarrollo humano medio-bajo (en %)

Región	Tasa total de fertilidad (2000-2005)	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años (2002)	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (2002)
África del Norte	2,7000	39,7500	10,7812	60,7750
Futuros Tigres asiáticos	2,3667	51,6667	11,2804	49,9000
Latinoamérica	3,4286	44,1429	38,8646	61,6286
Europa del Este	2,3750	58,2500	7,5258	36,7000
Total	2,8556	47,5556	21,0623	53,9444

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Estos países que ya se caracterizaran como “excluyentes” en el pasado (Filgueira, 1998) han incorporado parte de la agenda minimalista de políticas sociales pro pobres que ha permeado a la región en los últimos años (Sojo, 2003). Dados sus sistemas de protección social excluyentes, tal desarrollo es positivo pero su apuesta no parece orientarse a la creación de sistemas de base universal sino hacia políticas focalizadas extremadamente restringidas (Sojo, 2003). Ello constituiría una enorme oportunidad perdida al desaprovechar la ventana de oportunidades demográfica

que, aun cuando reducida en comparación con sus pares de IDH, otorga casi 30 años de tasas de dependencia combinadas declinantes. Dicho bono demográfico implica que la proporción de población activa crecerá, disminuyendo la infancia y sin aún contar con un gran contingente de tercera edad. Ya sea mediante sistemas de subsidios a las modalidades contributivas o mediante la creación de pilares básicos no contributivos, el aprovechamiento del bono demográfico será mayor si desde ya se tiene clara la necesidad de fortalecer instrumentos de financiamiento solidarios y de diversificación de riesgo¹⁴.

En estos países el riesgo social esencialmente deriva de la exclusión de mercados laborales modernos, sistemas de protección social básicos y acceso a bienes públicos esenciales. El Estado Social puede hacer mucho para avanzar en los dos últimos problemas aunque no mediante modelos focalizados restringidos sino mediante arquitecturas de bienestar con vocación universal. Es esta vocación universal la que debe liderar el proceso de incremento de las capacidades fiscales del Estado y no esperar lo inverso: mejorar las mismas para financiar el Estado Social. Con todas sus carencias, el modelo brasileño puede, en este sentido, servir de ejemplo. A través de la ley, este Estado ha presentado el mayor incremento de la carga tributaria en los últimos quince años, una inesperada disminución de sus atroces niveles de desigualdad y un importante crecimiento de programas y políticas sociales innovadoras de sumo interés (CEPAL 2005b)¹⁵.

14 Ver en este sentido la discusión de Ana Sojo (2003) sobre alternativas para el financiamiento solidario y la diversificación del riesgo en los sistemas de salud y de seguridad social. Su postura advierte sobre la ilusión de evitar gasto actual ignorando la demanda sobre el gasto fiscal futuro que se hará presente. Su preferencia para solucionar este problema intertemporal se inclina por fortalecer los sistemas contributivos mediante el subsidio en materia de aportes a la población sin capacidad para aportar en montos, densidad y continuidad a dichos sistemas. Este documento se inclina más a asumir esos costos en el presente mediante sistemas no contributivos, y dejar en los sistemas contributivos una función menos central, aunque todavía relevante para el sistema de protección social. Pero de una u otra forma lo que es evidente es que, ya sea mediante modelos no contributivos o mediante subsidios a los sistemas contributivos, el Estado no puede evitar el costo fiscal del riesgo social presente y futuro, a no ser que esté dispuesto a perder la batalla por la cohesión social.

15 A pesar de lo positivo que debe rescatarse de la experiencia brasileña en tanto expansión del gasto social y de la carga tributaria, deben recordarse dos advertencias realizadas por Afonso (2006): el incremento del gasto se apoya en iniciativas progresivas pero también en viejas estructuras regresivas, y el incremento tributario no ha seguido una pauta consistente con el crecimiento del PBI ni orientada predominantemente por la justicia tributaria.