

# LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA\*

*Francis Fukuyama*

*Francis Fukuyama es Profesor de la cátedra Bernard L. Schwartz de Economía Política Internacional en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins y editor del libro Falling Behind: Explaining the Development Gap between Latin America and the United States (2008), que sirve de base para el presente artículo.*

Uno de los debates más antiguos de la teoría democrática tiene que ver con el grado en que la igualdad jurídica y política formal ofrecida por las democracias liberales requiere ser complementada con una igualdad social sustantiva, en términos de distribución de ingresos, acceso a servicios sociales y capacidad de participación en la vida pública. Dado que los talentos se distribuyen de manera desigual dentro de toda población, cualquier sociedad libre con una economía de mercado próspera necesariamente tendrá que tolerar algún grado de desigualdad. Incluso, alcanzar el nivel imperfecto de igualdad social al que aspiraba el comunismo demandaba control dictatorial de las decisiones individuales. Sin embargo, existe una gran varianza entre las democracias liberales, tanto en el grado inicial de desigualdad del ingreso, como en la medida en que estos estados redistribuyen los ingresos o invierten en políticas pro equidad, tal como la educación universal, con el fin de reducir estas diferencias.

Un buen ejemplo de ello es América Latina, donde muchos países sufren, en palabras de James Robinson, el “defecto de nacimiento” de una alta desigualdad. Debido a que los países latinoamericanos nacieron como estados coloniales para la extracción de recursos, grandes sectores

\* Publicado originalmente como “The Latin American Experience”, *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 4, October 2008: 69-79. © 2008 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

de la población quedaron fuera del sistema político y sin la capacidad de proteger sus derechos. Al contrario, los colonizadores de la América del Norte británica participaron desde un principio en política, con el interés de mantener el orden político democrático. En Asia, países de desarrollo dinámico, como Corea del Sur y Taiwán, comenzaron sus períodos de rápido crecimiento con políticas de reforma agraria para luego invertir fuertemente en educación universal. Los países latinoamericanos, por el contrario, han llevado a cabo poca redistribución y no han logrado proveer acceso igualitario a los servicios públicos tales como educación y salud.

---

***La desigualdad deslegitima el sistema político, da origen a movimientos sociales y a actores políticos antisistémicos, configura el escenario para conflictos sociales fuertemente polarizados y para una "lucha por la participación" de suma cero.***

---

Un estudio reciente realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) demostró que la desigualdad del ingreso en Europa, medida con el coeficiente de Gini (un número Gini 0 indica igualdad absoluta de la distribución del ingreso, mientras que un 1 indica desigualdad absoluta), disminuye de 0,46 a 0,31 después de impuestos y transferencias, mientras que en América Latina se reduce de 0,52 a sólo 0,50. Muchas veces la política fiscal en América Latina es regresiva, al ignorar la manera en que las personas ricas evaden los impuestos y al

entregar subsidios generosos a aquellos grupos que están razonablemente bien, tales como jubilados de clase media y funcionarios públicos,<sup>1</sup> lo que ha traído como resultado que la desigualdad inicial de la región se reproduzca con notable regularidad a través de distintas generaciones.

Este alto nivel de desigualdad ha tenido enormes consecuencias para el crecimiento económico y la estabilidad política a largo plazo de la región. La desigualdad deslegitima el sistema político, da origen a movimientos sociales y a actores políticos antisistémicos, configura el escenario para conflictos sociales fuertemente polarizados y para una "lucha por beneficios" con características de un juego de suma cero. A mediados del siglo XVIII, en muchos lugares de América Latina —por ejemplo Cuba, la isla productora de azúcar— existían ingresos per cápita más altos que en las colonias inglesas de América del Norte. Sin embargo, en varias ocasiones, una serie de crisis políticas avivadas por conflictos sobre la distribución de recursos interrumpieron el crecimiento de América Latina. Por ejemplo, la Revolución Mexicana de 1911 puso fin al período de crecimiento durante la presidencia de Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1911), y el país no pudo recuperarse del todo hasta los años cuarenta.

Del mismo modo, un clivaje social fue factor central en la debilidad del Estado de Derecho en Argentina. El golpe militar de 1930, que fue el primer gran quiebre en el orden constitucional de ese país, ocurrió debido a que la oligarquía terrateniente argentina temía que surgieran nuevas clases urbanas de estrato medio y trabajador. El debilitamiento del Estado de Derecho comenzó en las altas esferas, ya que se obligó a la Corte Suprema a respaldar de manera retroactiva la legalidad del golpe. Finalmente, la supresión por parte del gobierno de los movimientos populares que buscaban participación política allanó el camino para el surgimiento de Juan Domingo Perón y el peronismo, cuyo objetivo era incluir a la clase trabajadora industrial en un sistema corporativista. Sin embargo, una vez que Perón asumió el poder, demostró la misma falta de respeto por el Estado de Derecho que los oligarcas a los cuales había reemplazado. Fue así como, a diferencia de Gran Bretaña, Suecia y otros países europeos donde la inclusión política ayudó a mitigar las diferencias de clase, el sistema político argentino sólo exacerbó estos clivajes.

La crisis política que estalló en la región andina de América Latina durante la última década y que ha llevado al poder a líderes populistas en Bolivia, Ecuador y Venezuela es sólo la manifestación más reciente del problema que aqueja a la región. Cada uno de estos países ha tenido tradiciones democráticas duraderas, pero al mismo tiempo los caracteriza una aguda desigualdad social. El Pacto de Punto Fijo restauró la democracia en Venezuela en 1958, y posteriormente una asociación de dos partidos manejó el sistema político y distribuyó exitosamente las ganancias del petróleo a grupos de partidarios del sistema, mientras que hacía poco por mejorar las capacidades o la competitividad de la población en general. Por lo tanto, cuando en los años 80 se desplomó el precio del petróleo, también se desmoronó la estabilidad, lo que provocó finalmente los frustrados golpes de Estado de 1992 (uno de ellos liderado por Hugo Chávez) y la consiguiente elección de Chávez como presidente en 1998.

Tanto Bolivia como Ecuador tienen grandes poblaciones indígenas, las cuales se han sentido por largo tiempo excluidas del sistema político y social. Bolivia, cuyo primer presidente completamente indígena, el populista Evo Morales, fue elegido a fines del año 2005, se caracteriza por una aguda polarización entre la zona del altiplano, con una población indígena y pobre, y las prósperas regiones de las tierras bajas alrededor de Santa Cruz, donde por mucho tiempo ha vivido la élite del país. La elección del año 2006 en el Ecuador, que llevó al poder al líder populista Rafael Correa, brindó a los electores una opción poco atractiva entre Correa y Álvaro Noboa, magnate bananero y uno de los hombres más adinerados del país. Estos tres presidentes populistas han estado ocupados en consolidar el poder ejecutivo, dismantelar las instituciones democráticas, revertir las reformas que liberalizaron la economía y en

llevar a cabo políticas sociales que cuentan con el amplio favor de los pobres, pero que son insostenibles en el largo plazo.

No obstante, la manera en que la desigualdad social ha desestabilizado la política en la región andina durante la última década requiere de un análisis más profundo, dado que sus causas puntuales determinarán los tipos de políticas públicas que pueden solucionar el problema de mejor forma. En América Latina es usual hablar de “exclusión social” de los pobres y especialmente de las comunidades indígenas. Sin embargo, en cierto sentido la reciente inestabilidad de la región es consecuencia de la creciente inclusión, la cual ha integrado a todo un nuevo grupo de actores sociales en política. Por ejemplo, ha existido un incremento sustancial en los logros educacionales generales de la región: en Colombia, la matrícula de la enseñanza secundaria aumentó de un 12% en 1960 a un 67% en 1996; en Perú, de un 18% a un 73% en el mismo período; y en Ecuador, de un 12% a un 50% entre 1960 y 1994.<sup>2</sup> Este importante avance estuvo acompañado de grandes aumentos en la participación electoral: en Perú, a diferencia del 14,9% de la población que votó en 1956, en las elecciones del año 2001 votó un 45,3%; Bolivia pasó de un 27,4% de participación en 1960 a un 35,4% en el año 2002.<sup>3</sup> La elección de líderes populistas como Chávez en Venezuela y Morales en Bolivia difícilmente habría sido posible si las élites hubiesen mantenido el control total del sistema político y si la exclusión política hubiera seguido siendo absoluta.

Sin embargo, el verdadero problema que enfrentan estos países no es la exclusión *per se*, sino el síndrome de decadencia política que describe Samuel P. Huntington en *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*.<sup>4</sup> Esto quiere decir que el proceso de modernización ha movilizado a nuevos actores sociales, quienes plantean exigencias al sistema político que superan la capacidad institucional de éste. Las instituciones públicas débiles —sistema judicial, policía, escuelas y el sistema público de salud— no logran cumplir con las demandas, lo que crea un tremendo escepticismo entre los pobres, quienes ven un sistema controlado por la élite y predispuesto en su contra. Por consiguiente, la solución al problema tiene dos aspectos: en primer lugar, desarrollar la capacidad del Estado para que pueda entregar los servicios sociales básicos de manera efectiva a la mayor parte de la ciudadanía; y segundo, incorporar a los nuevos actores sociales al marco político democrático, para que no socaven la institucionalización ya conseguida.

## Un Obstáculo para el Crecimiento Económico

Además de traer consecuencias políticas adversas, la desigualdad social también afecta al desarrollo económico. Un nivel elevado de desigualdad social se traduce en una carencia de trabajadores con educación, capaces de competir en una economía cada vez más globalizada. Hoy en

día, gran parte de América Latina ha alcanzado el estatus de “ingreso medio” en la clasificación del Banco Mundial, lo que significa que el ingreso per cápita anual se sitúa entre los US\$ 4.000 y 5.000 en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA). Actualmente estos países enfrentan problemas para alcanzar el próximo nivel: un ingreso per cápita anual de entre US\$ 8.000 y US\$ 10.000. Hasta ahora su crecimiento se ha cimentado en la exportación de productos básicos, una industria manufacturera basada en mano de obra de baja calificación (textiles y trabajo de ensamblaje de maquiladoras), y en algunos segmentos más altos de la industria manufacturera y de los servicios, muchos de ellos de multinacionales latinoamericanas cada vez más competitivas. Si bien los productos básicos continuarán siendo una importante fuente de crecimiento, para América Latina será cada vez más difícil competir con Asia en la manufactura no calificada. Al mismo tiempo, los países asiáticos están subiendo rápidamente en la cadena de valor, con China e India generando cada año un número mayor de ingenieros y personal directivo. Con una competencia tan férrea, los países latinoamericanos deben comenzar a invertir más en educación y capacitación si quieren permanecer en el juego.

Si aceptamos la idea que la desigualdad social sustancial afecta tanto al crecimiento económico como a la calidad de la política democrática, ¿qué se puede hacer al respecto? Desde luego, no existe una solución sencilla para un problema tan serio y persistente. Para que un conjunto de fórmulas de políticas públicas sea útil debe al menos esbozar ciertas medidas que puedan reducir el problema de manera realista.

Una solución posible es producir un crecimiento económico dinámico junto con la integración de las economías nacionales en la economía global. Durante las últimas tres décadas, se ha conseguido sacar de la pobreza a cientos de millones de personas en países que crecen rápidamente como India, China y las naciones del Sudeste Asiático. Chile, el país que tiene la economía “estrella” en América Latina, también ha visto una reducción importante de sus niveles de pobreza.

Sin embargo, a pesar que el crecimiento dinámico disminuye la pobreza, a menudo intensifica la desigualdad. Por ejemplo, el extraordinario crecimiento de China no se ha repartido de manera equitativa entre la población: el coeficiente de Gini aumentó en los diez años que van desde 1994 a 2004 de 0,41 a 0,47, y el 10% más rico de la población gana casi doce veces el ingreso de los más pobres. La disparidad bien puede estar relacionada con las miles de violentas protestas sociales que se desatan todos los años en China, y que están condenadas a ser una y otra vez aplastadas por el Estado autoritario de la República Popular China. Asimismo, a pesar de los impresionantes avances de Chile en la disminución de la pobreza, durante la última generación casi no ha habido ningún cambio en el grado de desigualdad.

Desde luego, un crecimiento económico dinámico, como el que se ha visto en el Este de Asia, sería por sí mismo conveniente para América Latina. No obstante, aparte de Chile, la región nunca ha logrado alcanzar resultados comparables de manera sostenida. Entre los años 2004 y 2008 existió un crecimiento sólido —de alrededor del 4% al 4,5%, comparado con un 7% a un 8% en muchos países del Este de Asia—, pero se ha debido en gran parte al auge mundial de los productos básicos, fomentado por el crecimiento económico explosivo ocurrido en otros lugares del mundo. Debido a que los precios de los productos básicos inevitablemente fluctúan y los beneficios a menudo no alcanzan a la población general, este tipo de crecimiento impulsado por los productos básicos conlleva riesgos políticos.

Existen muchas razones que explican esta trayectoria menos dinámica, entre las que se cuentan mercados laborales rígidos que provocan que muchos trabajadores se vayan al sector informal, sistemas judiciales débiles, e inversiones que no son suficientes para optimizar las capacidades de la fuerza laboral de la región. En teoría estos problemas tienen solución, pero no dentro del lapso de tiempo que se necesita para mitigar la efervescencia social que provoca la desigualdad.

Por lo tanto, lo anterior significa que la democracia estable a largo plazo no sólo necesita crecimiento, sino también más políticas sociales focalizadas en las áreas de salud, educación, y seguridad social, entre otras. El Estado tiene la obligación de brindar acceso igualitario a los bienes públicos y, en cierta medida, buscar solución a las desigualdades sociales preexistentes. No obstante, es extremadamente difícil implementar de manera adecuada buenas políticas sociales. En muchos sentidos, las revoluciones de Reagan y Thatcher, cuyo objetivo era reducir el alcance del Estado, ocurrieron porque el estado de bienestar moderno se había vuelto muy grande y demasiado disfuncional. Actualmente, Europa enfrenta la amenaza de una crisis de competitividad, debido a que sus mercados laborales se han visto entorpecidos por regulaciones que fueron diseñadas para proteger a los trabajadores, pero cuyo efecto real es el aumento del desempleo. Las transferencias y los subsidios se llegan a considerar como un derecho; creando un riesgo moral y desincentivando el trabajo.

Lo que resulta cierto para los países ricos de Europa Occidental lo es doblemente para países más pobres como Brasil y Argentina, que trataron de implementar el estilo europeo de protección a los trabajadores en los años cuarenta y cincuenta, cuando estaban en un nivel mucho más bajo de desarrollo que sus homólogos europeos. Gran parte del Estado sobredimensionado que los reformadores neoliberales intentaron dismantelar unas décadas más tarde, consistía justamente en programas de bienestar social que se habían vuelto demasiado costosos y algunas veces incluso contraproducentes. Como consecuencia, muchos reformadores que apoyaban al mercado estaban renuentes a ocuparse de la

necesidad de reformas a las políticas sociales, puesto que temían que se convirtiera en una excusa para reabrir oportunidades a la búsqueda de rentas y otras prácticas políticas disfuncionales.

## El Problema de la Reforma Educacional

El ejemplo de la educación puede poner de manifiesto las dificultades que existen para mejorar y equiparar los resultados sociales. Todos quieren una mejor educación para sus hijos y, en teoría, una de las maneras más sencillas para nivelar los ingresos a largo plazo sería mejorar las oportunidades educacionales de los niños más pobres. Muchos de los países del Este de Asia que se desarrollaron de manera rápida, invirtieron fuertemente en educación en todos los niveles y fomentaron con éxito fuerzas de trabajo altamente competitivas, similares a las de los países del mundo desarrollado. Por lo tanto, asignar más recursos a educación *debiera* atacar la inequidad social, al menos hasta un cierto nivel.

Sin embargo, lo que se supone funciona en teoría, con frecuencia es difícil de lograr en la práctica. En muchos países, incluido Estados Unidos, existe una correlación más bien débil entre una mayor inversión en educación y una mejora real en los resultados educacionales.<sup>5</sup> Una cantidad importante de literatura en ciencias sociales de mediados de los años 60, además del Informe Coleman (un estudio pionero sobre las oportunidades educacionales en Estados Unidos) muestran que factores tales como la familia y los pares tienen un impacto mayor en los resultados educacionales que los salarios de los maestros, los cursos con un número promedio de alumnos, las bibliotecas, y otros aspectos similares.<sup>6</sup> En un artículo reciente, Michael Clemens se refiere a un experimento natural de ese tipo ocurrido en 1992, cuando la corte suprema de Nueva Jersey decretó que el Estado debía igualar el gasto per cápita en educación en todos los distritos escolares. Durante los ocho años siguientes, se reasignaron unos US\$ 25.000 millones desde distritos escolares adinerados con buen desempeño a distritos escolares pobres. No obstante, a pesar del gran aumento de recursos sólo hubo una mejoría marginal en el desempeño educacional real entre los niños pobres de Nueva Jersey.<sup>7</sup> Asimismo, la constitución brasileña de 1988 dispuso que el 25% del presupuesto federal debía destinarse al sector educación;<sup>8</sup> sin embargo, dichos recursos han mejorado muy poco los resultados, aunque esto se debe en parte a que en este país la asignación de recursos se inclina fuertemente hacia la educación superior.

Existe una serie de razones para la falta de correlación entre los niveles de inversión en educación y los resultados educacionales. La más importante se relaciona con lo que los economistas llaman problemas de agencia, que se producen cuando los intereses de las personas contratadas para administrar un sistema escolar difieren de los intereses de aquellos que las contrataron. En muchos sistemas educativos establecidos

hace tiempo, los recursos son controlados por grupos de interés bien arraigados, tales como maestros y administradores. Los ascensos y los salarios más elevados para los docentes se consideran casi como una renta o un derecho que beneficia a los adultos en lugar de favorecer a los niños del sistema escolar. El simple hecho de aumentar el salario de los maestros o disminuir la cantidad de alumnos por docente puede estimular a más y mejores maestros a entrar al sistema, pero no los incentivará necesariamente a realizar su trabajo de manera más eficiente. Este tipo de experiencia es la que ha llevado a muchos reformadores a señalar que, debido a su deseo tenaz de proteger el estatus y los privilegios, los gremios docentes son un obstáculo específico para la reforma de la educación. En muchos países latinoamericanos, el sindicato de maestros es el más grande del país y a menudo uno de los actores políticos más poderosos. Estos actores, atrincherados en el sistema, defienden tenazmente la mantención del *statu quo* en relación con las políticas principales, incluidas la participación de mercado de la educación privada, la educación pública gratuita, la inamovilidad en los cargos, y la defensa del carácter nacional de la organización gremial.<sup>9</sup>

Un gran número de especialistas en políticas públicas, muchos de ellos economistas, impulsados por la falta de correlación entre la inversión y los resultados, así como por las dificultades generales para mejorar los sistemas de educación pública, han sugerido una serie de enfoques alternativos. Muchos de estos enfoques incorporan mecanismos de mercado para imitar los tipos de incentivos que existen en el sector privado, como los *vouchers* que permitirían que los padres retiren a sus hijos de escuelas públicas con bajo rendimiento, o la licitación de la administración de las escuelas públicas (*charter schools*).

La propuesta más común, sin considerar la competencia entre las escuelas, es intentar establecer sistemas de pago por desempeño, según los cuales los salarios de los profesores y administradores dependen de indicadores educacionales objetivos. No obstante, no es de extrañar que tanto maestros como administradores se opongan con fuerza a dichos esquemas. Los planes de incentivos individualizados no sólo amenazan la solidaridad grupal de los docentes como un todo cohesionado, sino que también son muy difíciles de administrar. Los educadores indican con toda razón que es difícil cuantificar los resultados educacionales, ya que las pruebas estandarizadas que se utilizan frecuentemente para medir el rendimiento son imprecisas, o son susceptibles de manipulación por parte de los estudiantes y de las escuelas. Más aún, el rendimiento de los maestros es sólo uno de los muchos factores que afectan los resultados educacionales; por lo tanto, es injusto sancionarlos por resultados sobre los que tienen un control limitado. Finalmente, a veces las escuelas que tienen el mejor rendimiento no son aquellas que instauran una disciplina parecida a la del mercado, sino las que se caracterizan por un alto grado de profesionalismo, idealismo y compromiso.

En Estados Unidos se ha intentado mejorar el desempeño de los sistemas de educación primaria y secundaria al menos durante una generación, con resultados que distan mucho de ser óptimos. Los liberales han argumentado en favor de destinar más recursos al sistema público, mientras que los conservadores abogan por introducir más incentivos a través de mecanismos de mercado. Ni los recursos en sí mismos ni los incentivos sin recursos solucionarán el problema; sin embargo, es difícil determinar cuál es la combinación perfecta, y el consenso político a este respecto sigue siendo esquivo. Lo mismo se aplica respecto de cualquier iniciativa coordinada para optimizar los resultados educacionales en América Latina. Afortunadamente, esto no ha disuadido ni a los gobiernos ni a los estudiosos de ocuparse de las políticas educacionales.

En América Latina se han llevado a cabo numerosos intentos innovadores por mejorar los sistemas educacionales, y no es de sorprender que Chile haya sido el líder en adoptar sistemas basados en el mercado al establecer por ejemplo un sistema de *vouchers* según el cual las escuelas privadas y públicas compiten por los estudiantes, donde las primeras actualmente matriculan casi al 40% del total. La ciudad de Bogotá, en Colombia, ha adoptado un sistema de licitaciones para la administración de las escuelas públicas. En otros casos, el proyecto de reforma se ha caracterizado por la descentralización, ya que la autoridad en relación con la administración de las escuelas se ha traspasado desde los gobiernos centrales a las municipalidades. La autoridad local funciona relativamente bien dependiendo de cómo se organice el sistema de transferencias fiscales. Si el gobierno local depende del gobierno central para obtener financiamiento, o debe constantemente renegociar los términos de éste, sus incentivos para exigir un mejor rendimiento perderán fuerza. Entretanto, catorce países latinoamericanos han adoptado sistemas de evaluación de las escuelas y creado nuevas instituciones que lleven a cabo las evaluaciones.<sup>10</sup> Un último método ha sido establecer un sistema de pagos o transferencias a las familias pobres, condicionados a la asistencia escolar. Este sistema que comenzó en México y Brasil, ya se ha extendido a Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Jamaica y Nicaragua. Estos programas han sido exitosos en cuanto a mejorar la asistencia a clases, pero el impacto final que tienen en los resultados educacionales aún no está claro. Una vez más, las especificaciones del diseño de dichos programas son cruciales, y la manera en que se estructuren los incentivos tendrá una gran influencia en el impacto que tengan.<sup>11</sup>

Una investigación reciente realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo indica que existen dos tipos de reformas educacionales en América Latina: las primeras intentan aumentar el acceso a la educación por medio de la construcción de nuevas escuelas y la matrícula de más estudiantes, y las segundas tienen como objetivo el mejorar la calidad

del sistema educacional ya existente. El estudio señala que aunque existe gran consenso sobre la primera meta, que corresponde al incremento de la matrícula escolar ya mencionado, el segundo objetivo choca con una situación de parálisis política que consiste en el enfrentamiento de los partidarios de las reformas contra los gremios y otros intereses arraigados. La investigación concluye que “no se ha producido ningún caso de cambios importantes en ninguna de estas políticas centrales [es decir, aquellas que son favorecidas por quienes dirigen la educación] en ningún lugar de la región, durante los últimos 15 años”.<sup>12</sup>

## **Cómo Enfrentar la Pobreza Persistente**

Mientras que la educación de buena calidad es claramente una clave para mejorar la competitividad global de América Latina y para realizar progresos a largo plazo que disminuyan la desigualdad social, otros programas sociales han abordado el problema de la desigualdad de un modo mucho más directo. Los programas de transferencias condicionadas de dinero (TCD) se introdujeron por primera vez a mediados de los años 90, en México, como el programa Progresa, y más tarde se expandieron con el nombre de Oportunidades. Estos programas entregan transferencias de dinero a familias pobres según un puntaje socioeconómico, con la condición de que busquen cuidado prenatal (en el caso de mujeres embarazadas), o que matriculen a sus hijos en la escuela (cuando se trata de familias con niños pequeños). Los programas mexicanos se diseñaron con controles incorporados para probar su efectividad, y un número creciente de estudios empíricos indica que han logrado cumplir con las metas establecidas de asistencia a clases entre los niños de familias pobres. Como resultado del éxito observado en los programas de transferencias condicionadas, éstos han sido imitados en muchos lugares a través de toda la región y ahora incluyen el programa Red de Protección Social en Nicaragua, el Programa de Asignaciones Familiares en Honduras, y la Bolsa Familia en Brasil, el cual actualmente beneficia a cerca de 15 millones de familias pobres brasileñas y por sí solo ha provocado una caída de probablemente un 20% en el coeficiente de Gini de Brasil entre 1996 y 2005.

Desde luego, las TCD no son la solución definitiva para el problema de la pobreza y no faltan los escépticos. Son sólo una política social “inteligente” si son correctamente implementados. Si bien dichos programas mejoran las tasas de asistencia a clases, no está claro que aumenten realmente los logros educacionales o la obtención de conocimientos y destrezas. En otras palabras, matricular a niños pobres en escuelas malas no será necesariamente una ayuda. Algunos críticos han sostenido que debería dejarse de lado la condicionalidad de las TCD, con el argumento de que las familias pobres deberían saber por sí solas cómo usar los ingresos marginales de la mejor manera.

La posible politización de las TCD presenta otra complicación. Su éxito a largo plazo dependerá que los políticos eviten caer en la tentación de usarlos para fines clientelares, distribuyendo beneficios sólo a aquellos que probablemente les brindarán su apoyo. Lamentablemente, existe evidencia que lo anterior ha comenzado a suceder en Nicaragua desde la elección de Daniel Ortega como presidente el año 2007. Las TCD funcionarán tal como se prevé sólo si los criterios de selección para participar en el programa son objetivos; es decir, si están abiertos a todos los que califiquen de acuerdo con una identificación previa y consensuada de los sectores afectados por la pobreza. Se ha tratado de convertir a las TCD en derechos universales, lo que origina otro tipo de riesgo en la medida en que se pueden crear expectativas altas e inamovibles respecto de los subsidios financiados por el gobierno. Si las TCD pasan a convertirse en un impuesto al ingreso negativo, donde todos aquellos bajo la línea de pobreza obtienen un subsidio en dinero, ¿qué nivel de financiamiento a largo plazo será sostenible durante la próxima caída de la actividad económica?

Existen muchos otros sectores sociales que necesitan atención, como el sistema de salud, los sistemas de pensiones y los seguros de desempleo. Cada país, y de hecho cada región y ciudad dentro de cada país, posiblemente tendrá que experimentar con diferentes iniciativas.

---

***Si América Latina quiere alcanzar una democracia estable y tasas de crecimiento económico más altas a largo plazo, debe trabajar para desarrollar políticas sociales inteligentes.***

---

Como se puede ver en los ejemplos citados anteriormente, en América Latina ha existido una abundante observación e imitación mutua de los programas efectivos, lo cual ayuda a generalizar los resultados de la experimentación descentralizada que ha tenido éxito. También hay grandes zonas de la región donde aún no se ha producido ninguna innovación o que continúan bajo la soberanía de los sistemas de apoyo social disfuncionales del pasado.

Si América Latina quiere alcanzar una democracia estable y tasas de crecimiento económico más altas a largo plazo, debe trabajar para desarrollar políticas públicas sociales inteligentes. Esto se debe lograr sin retornar a los programas de derechos reglamentarios del pasado que inducían la parálisis económica y social; más bien será necesario diseñar sistemas que maximicen los incentivos para que los pobres se ayuden a sí mismos. Las llamadas reformas neoliberales de primera generación de fines de los años 80 y principios de los 90 se enfocaban en los cambios a las políticas económicas, tales como la privatización y la reducción arancelaria. La segunda generación se dedicó a la reforma de las instituciones gubernamentales (administración pública, sistema

judicial y otras similares). Una tercera generación de reformas presta nuevamente atención a las políticas sociales, y está actualmente en desarrollo, aunque las agendas de las etapas anteriores aún no se han completado.

Por razones evidentes, la primera generación de reformadores es cautelosa con cualquier énfasis en nuevos programas sociales, ya que los programas previos originaron los mismos sectores estatales hipertrofiados que ellos intentaban disciplinar. Algunos argumentaron que el rápido crecimiento económico comenzaría por sí mismo a reducir muchos problemas sociales al crear nuevas posibilidades para que los pobres pudiesen optar a la movilidad social.

Sin embargo, existen dos buenas razones —una estructural y la otra política— para tomar con seriedad la agenda social. La razón estructural dice relación con el análisis presentado anteriormente; esto es, el desarrollo de instituciones políticas democráticas formales junto al crecimiento económico a largo plazo, aunque a una menor tasa que el de Estados Unidos, han provocado muchos cambios positivos en América Latina. Sin embargo, la jerarquía social que subyace en la región continúa reafirmando y debilitando el progreso en muchas formas, desde la falta constante de una fuerza laboral bien educada y competitiva, hasta la política populista que hoy en día amenaza la estabilidad institucional y las políticas públicas adecuadas en varios países. Sin un esfuerzo para enfrentar este problema subyacente, se puede esperar que la brecha se repita indefinidamente en el futuro.

La segunda razón es abiertamente política. Los políticos populistas como Chávez en Venezuela y Andrés Manuel López Obrador en México gozan de un amplio respaldo popular precisamente porque se les ve como personas que apoyan y se preocupan de las políticas orientadas a ayudar a los pobres. No obstante, las políticas en favor de los pobres que dichos políticos instauran no son políticas inteligentes que generen incentivos de autoayuda, sino que aumentan la dependencia del Estado por parte de los pobres. De hecho, esa es una de las razones por la cual a los políticos les agrada promover dichos programas. Por el momento, Venezuela es capaz de costear tales políticas gracias a los precios ascendentes de la energía observados a principios de este siglo. Los países que no fueron bendecidos de la misma manera enfrentarán restricciones fiscales en el corto plazo; en consecuencia, existe la tentación de volver a las mismas políticas macroeconómicas irresponsables del pasado. La debilidad del populismo no es que preste tanta atención al pueblo, más bien su fracaso radica en que sólo ofrece soluciones de corto plazo, que en la práctica empeoran las perspectivas de los pobres a largo plazo.

Por lo anterior, quienes se interesen seriamente en la democracia de América Latina tienen la responsabilidad de contribuir a formular una agenda seria desde el punto de vista de la política pública social; una que dirija recursos significativos a los problemas cruciales de salud,

educación y bienestar, pero que lo haga de un modo que genere resultados reales. Encontrar qué es lo que funciona en esta área exigirá llegar a ser lo que William Easterly llama un “buscador”: un emprendedor de políticas sociales dispuesto a experimentar con nuevos enfoques, a aprender de otros y, lo que es más importante, a dejar de lado las iniciativas que no dan frutos.<sup>13</sup>

## NOTAS

1. Véase: Javier Santiso, “Fiscal and Democratic Legitimacy in Latin America”, OECD Development Center, October 27, 2007.
2. Scott Mainwaring, “The Crisis of Representation in the Andes”, *Journal of Democracy* 17 (July 2006): 13-27.
3. Mainwaring, “The Crisis of Representation”, 19.
4. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*; with a new Foreword by Francis Fukuyama (New Haven: Yale University Press, 2006; publ. orig. 1968).
5. Véase el análisis en: Ernesto Stein *et al.*, comps., *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report* (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2005).
6. James S. Coleman, *Equality of Educational Opportunity* (Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1966).
7. Citado en: Michael Clemens, “A Skeptic’s Look at Two New Proposals to Fund the Millennium Development Goals”, artículo sin publicar, Center for Global Development, Washington, D.C., 2006, 5.
8. *Mandatory Funding for Early Childhood Education: A Proposal in Brazil*, UNESCO Policy Brief on Early Childhood, No. 17, October 2003.
9. Véase cap. 10, “Two Kinds of Education Politics”, en Stein *et al.*, *Politics of Policies*.
10. Juan Carlos Navarro, “Education Reform as Reform of the State: Latin America since 1980”, en Eduardo Lora, ed., *The State of State Reform in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 2006).
11. Carmelo Mesa-Lago y Gustavo Márquez, “Reform of Pension and Social Assistance Systems”, en Lora, ed., *State of State Reform*.
12. Stein *et al.*, *Politics of Policies*, 223.
13. William Easterly, *The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: Penguin, 2006).