

---

## macroeconomía del desarrollo

# C

## lase media y política fiscal en América Latina

Diego Avanzini

División de Desarrollo Económico

Santiago, septiembre de 2012



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Este documento fue preparado por Diego Avanzini, consultor de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID: Política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social (AEC/10/001)".

El autor agradece los comentarios de Juan Pablo Jiménez a una versión previa de este artículo, y las consideraciones de los participantes del "Seminario de Tributación y crecimiento con equidad" realizado en la sede de CEPAL, Santiago los días 13 y 14 de agosto. También agradece la valiosa asistencia de investigación de Daymler O'Farrill. Los errores remanentes son de cargo exclusivo del autor.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843

LC/L.3527

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

|   |    |
|---|----|
| <b>Resumen</b> .....  | 5  |
| <b>I. Introducción</b> .....  | 7  |
| <b>II. Clase media y pacto fiscal en América Latina:</b>  |    |
| <b>Reflexiones teóricas</b> .....   | 9  |
| A. La clase media en América Latina: Definición y principales características.....                  | 10 |
| 1. ¿Qué se entiende por clase media?.....   | 10 |
| 2. Las clases medias en América Latina: Principales características.....                            | 11 |
| B. Pacto fiscal en América Latina.....  | 12 |
| <b>III. Desarrollo económico, pacto fiscal y clases medias en América Latina</b> .....              | 13 |
| <b>IV. Política fiscal y clase media en América Latina: El pacto fiscal actual</b> .....            | 17 |
| A. Estructura tributaria en América Latina: Algunas realidades... ..                                | 18 |
| B. Focalización del gasto público social .....  | 20 |
| C. Deuda pública y redistribución intergeneracional .....   | 21 |
| D. Efectos redistributivos del pacto fiscal.....  | 22 |
| 1. La visión agregada.....  | 22 |
| 2. Un acercamiento a la incidencia fiscal .....   | 23 |
| 3. Incidencia fiscal y desigualdad en América Latina .....  | 31 |
| <b>V. Tensiones y conflictos de la clase media originados en los cambios del pacto fiscal</b> ..... | 35 |
| A. El pacto fiscal versus las demandas de la clase media .....                                      | 35 |
| B. El tamaño del Estado en el nuevo pacto fiscal .....  | 36 |
| C. Equidad de la estructura tributaria.....   | 37 |

|                           |  |           |
|---------------------------|--|-----------|
| D.                        | Elites económicas y distribución del poder.....  | 38        |
| E.                        | Economía política de un nuevo pacto fiscal para la clase media .....   | 39        |
| <b>IV.</b>                | <b>Comentarios finales.....</b>  | <b>43</b> |
|                           | <b>Bibliografía.....</b>   | <b>45</b> |
|                           | <b>Serie Macroeconomía del desarrollo: Números publicados.....</b>   | <b>49</b> |
| <b>Indice de cuadros</b>  |  |           |
| CUADRO 1                  | NIVEL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES.....  | 14        |
| CUADRO 2                  | ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMPARATIVA PARA AMÉRICA LATINA<br>Y LA OECD.....  | 18        |
| <b>Indice de gráficos</b> |  |           |
| GRÁFICO 1                 | PRINCIPALES SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DE TRABAJADORES<br>DEL SECTOR MEDIO.....   | 16        |
| GRÁFICO 2                 | COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA CARGA TRIBUTARIA 2006 .....  | 19        |
| GRÁFICO 3                 | INGRESOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA<br>LATINA, 1990-2010.....  | 20        |
| GRÁFICO 4                 | GASTO PÚBLICO SOCIAL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA<br>LATINA, 1990-2010.....  | 20        |
| GRÁFICO 5                 | DEUDA PÚBLICA TOTAL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA<br>LATINA, 1990-2010.....   | 21        |
| GRÁFICO 6                 | EFFECTO DE LA POLÍTICA FISCAL SOBRE PAÍSES SELECCIONADOS<br>DE AMÉRICA LATINA Y LA OECD .....                                    | 22        |
| GRÁFICO 7                 | PARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS Y GASTOS SOCIALES POR QUINTIL DE<br>INGRESO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y LA OECD ..... | 24        |
| GRÁFICO 8                 | CONCENTRACIÓN DE INGRESOS ANTES Y DESPUÉS<br>DE TRANSFERENCIAS NETAS.....  | 32        |
| GRÁFICO 9                 | CAÍDA EN LA CONCENTRACIÓN DE INGRESOS DEBIDO<br>A TRANSFERENCIAS NETAS .....   | 33        |
| GRÁFICO 10                | AMÉRICA LATINA: PERCEPCIÓN DE LA DEMOCRACIA POR QUINTIL<br>DE INGRESO .....  | 38        |

## Resumen

---

La clase media latinoamericana ha demostrado a través de las décadas su potencial para afectar la economía y el desarrollo social del continente. Sin embargo, la realidad socioeconómica que enfrenta Latinoamérica no ha permitido que el crecimiento y el desarrollo económico se transmitan de forma adecuada a las clases medias.

En este contexto, nos preguntamos hasta qué punto es sostenible el pacto fiscal que ha asociado por décadas al gobierno con la clase media en América Latina. Este pacto fiscal, traducido en impuestos, gasto social, y subsidios, encuentra su mayor base de sustentación en la clase media, pero el incipiente desequilibrio entre lo que las clases medias aportan y lo que reciben del estado, pone en peligro esta coordinación que no sólo tiene aristas económicas, sino que también podría terminar afectando el desarrollo social y la vida democrática que se ha instalado en la región.



## I. Introducción

---

La clase media latinoamericana ha demostrado a través de las décadas su potencial para afectar la economía y el desarrollo social del continente. Sin embargo, la realidad socioeconómica que enfrenta Latinoamérica no ha permitido que el crecimiento y el desarrollo económico se transmitan de forma adecuada a las clases medias. La tendencia reduccionista de los Estados, y la consiguiente focalización de las políticas públicas y del gasto social en los sectores más vulnerables, han ido provocando un lento abandono de la clase media, que se ve enfrentada a una situación de creciente vulnerabilidad.

En este contexto, nos preguntamos hasta qué punto es sostenible el pacto fiscal que ha asociado por décadas al gobierno con la clase media en América Latina. Este pacto fiscal, traducido en impuestos, gasto social, y subsidios, encuentra su mayor base de sustentación en la clase media, pero el incipiente desequilibrio entre lo que las clases medias aportan y lo que reciben del Estado, pone en peligro esta coordinación que no sólo tiene aristas económicas, sino que también podría terminar afectando el desarrollo social y la vida democrática que se ha instalado en la región.

Según la OECD (2010a), cuando se habla de la relación entre la clase media y la política fiscal se está haciendo referencia a dos vinculaciones particulares: en primer lugar, se refiere al papel que juega la clase media en la determinación de la política fiscal, y por consiguiente, cómo impacta su efectividad; en segundo lugar, se hace referencia al contrato social o pacto fiscal que necesariamente debe existir entre el Estado y la clase media y que tiene como finalidad contribuir al mejoramiento de la calidad y nivel de vida de esta última a partir de las políticas implementadas por el gobierno.

En otras palabras, la relación entre la clase media y el Estado, traducido en el pacto fiscal, debería resultar en un equilibrio en el que el Estado promueve servicios públicos de calidad que efectivamente llegan a los sectores medios para que éstos se sientan incentivados a financiar, a través de los impuestos, las políticas públicas, que van dirigidas no sólo a la redistribución de los recursos, sino también a la conformación y ampliación de las bases del desarrollo económico.

En este documento exploramos la configuración de la relación clases media – Estado durante la última década, focalizando la mirada en un conjunto de países representativos de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Honduras, México, Nicaragua, y Perú. Analizaremos también el impacto que el pacto fiscal tiene sobre las clases medias en términos de la distribución de ingresos, de poder de decisión, y de desarrollo social. Como contrapartida, utilizaremos dos casos de la OECD: el primero, Reino Unido, representando un Estado de gran tamaño con un fuerte componente de gasto social; el segundo, Estados Unidos, representando un Estado en franco repliegue, con políticas de gasto altamente focalizadas y que ha permitido que el emprendimiento privado se ocupe de algunas de las tareas que anteriormente eran de competencia netamente estatal. Este contraste nos permitirá poner en contexto a las economías latinoamericanas respecto de dos casos extremos y emblemáticos en la definición del pacto fiscal.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera: en la sección II damos un encuadre teórico al problema de las clases medias y el pacto fiscal, revisando definiciones, concepciones, y sus implicancias para entender la relación. La sección III presenta evidencia empírica y discute la vinculación entre el desarrollo económico, la política fiscal y las clases medias latinoamericanas. La sección IV analiza el alcance del pacto fiscal actual y cómo éste afecta a las clases medias en un conjunto de países seleccionados. La sección V contiene una discusión de varios aspectos relacionados con las tensiones y conflictos que el actual pacto fiscal genera en las clases medias, incluyendo aspectos tales como el impacto que tiene el cambio en el tamaño del Estado y la focalización de las políticas públicas; los problemas de equidad horizontal y vertical de la estructura tributaria; la sostenibilidad y estabilidad del pacto fiscal actual; y algunas reflexiones sobre el rol de las élites económicas y la distribución del poder en el contexto democrático latinoamericano. La sección VI concluye con algunas reflexiones y comentarios.



## **II. Clase media y pacto fiscal en América Latina: Reflexiones teóricas**

---

Muchos estudios han reconocido la importancia de la clase media como motor del desarrollo económico, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo. La clase media es vista como un ámbito propicio para la formación de capital humano, la acumulación de ahorros, y el desarrollo de negocios. Algunos autores como Doepke y Zilibotti (2005) y Torche y López-Calva (2010) ponen de relieve el grado de especialización que pueden alcanzar en su trabajo y negocios, y cómo su éxito se vincula con características personales como paciencia, esfuerzo, y un alto sentido ético. Alesina y Perotti (1996), por su parte, encuentran que una mayor participación de las clases medias en el producto nacional de los países estimula la inversión de largo plazo, que redundará en bases más robustas para el crecimiento económico.

Pero el efecto de las clases medias no se limita sólo a su potencial como fuente de crecimiento económico. Otros aspectos como la estabilidad política y cohesión social se ven fortalecidas en la medida que las clases medias crecen y se afianzan (Torche y López-Calva, 2010). Por ejemplo, Barro (1999) encuentra que un incremento de la participación que las clases medias tienen en el producto de un país, va acompañado de un fortalecimiento en el ejercicio de los derechos políticos.

Por lo tanto, el rol de las clases medias trasunta el aspecto económico, alcanzando a cuestiones tales como la democracia, el ejercicio político, la cohesión y la paz social. Y todos estos aspectos de la relación de la clase media con las otras clases y con el gobierno se ven plasmados en un pacto fiscal implícito que traduce las relaciones en políticas tributarias, de gasto y de subsidios.

A pesar de que existe una conciencia general de lo que significa la clase media en sus diferentes dimensiones, no hay acuerdo respecto a una definición de lo que es la clase media. Igual suerte ha corrido la idea de pacto fiscal. Para clarificar el resto de la exposición, a continuación recorreremos algunos conceptos y definiciones de clase media y pacto fiscal, y de cómo se percibe su interacción, antes de revisar la evidencia empírica alrededor de este fenómeno en América Latina.

## **A. La clase media en América Latina: Definición y principales características**

### **1. ¿Qué se entiende por clase media?**

En la literatura especializada se relacionan una diversidad de metodologías para definir a las clases medias. El indicador más habitual de referencia para una definición económica de clase media son los ingresos per cápita; sin embargo, algunos autores han impulsado propuestas para utilizar un método que incorpore otras variables (véase, por ejemplo, Gigliarano y Mosler, 2009).

Un resumen bastante útil de las metodologías utilizadas en la medición y definición de clases medias es llevado a cabo por Cruces et al. (2011). De acuerdo a estos autores, las clases medias pueden ser definidas: i) atendiendo a los cuantiles de la distribución del ingreso, ya sea total o per cápita; ii) atendiendo a las medidas de tendencia central como la media o la mediana de los ingresos; iii) atendiendo a las líneas de pobreza; y iv) otros criterios adoptados por diversos autores.

En relación a la primera de las metodologías mencionadas, lo común para definir y medir el tamaño de la clase media es utilizar los segundos o terceros deciles de la distribución de la renta como límite inferior mientras que se utiliza la cima, sea de quintiles o deciles, para definir el límite superior. Solimano (2008), por ejemplo, utiliza el tercer y el noveno decil del ingreso per cápita de los hogares para definir la clase media; Easterly (2001) y Barro (1999) consideran los tres quintiles medios de la distribución como la clase media, mientras que Alesina y Perotti (1996) utilizan solamente el tercero y cuarto quintil de la distribución del ingreso para definirla.

Tomando en cuenta las medidas de tendencia central, se utiliza la media o la mediana de los ingresos, y se establecen intervalos dentro de los cuales estaría definida la clase media; por ejemplo, Birdsall et al. (2000) utilizan el intervalo entre 0,75 y 1,25 veces la mediana de la distribución para definir clase media, y Wolfson (1989) considera un rango de entre 0,75 y 1,5 veces la mediana de los ingresos laborales.

Ravallion (2009) considera una metodología basada en la definición de línea de pobreza, y sitúa a la clase media dentro del intervalo que va desde 2 dólares americanos (USD) hasta 13 USD al día (ajustado por paridad de poder de compra en dólares del 2005). Mientras tanto, Banerjee y Duflo (2008) definen la clase media en una región o país en particular utilizando un intervalo que tiene como límite inferior 2 USD, y como límite superior, 10 USD. Esta definición también es adoptada por la OECD (véase OECD, 2010a).

El problema de las definiciones basadas en la tendencia central o en alguna medida de línea de pobreza es que requieren información pormenorizada de la distribución de ingresos. Por ejemplo, Banerjee y Duflo (2008) emplean encuestas de hogares de 13 países para construir su medida de clases media. Los países incluidos son Guatemala, India, Indonesia, Costa de Marfil, México, Nicaragua, Panamá, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Perú, Sudáfrica, Tanzania y Timor del Este. A pesar de ser pocos países, los autores argumentan sobre la relación existente entre la clase media de cada país y una hipotética clase media mundial.

La medida anterior de Banerjee y Duflo (2008) forma parte también de otro enfoque que apunta a diferenciar una clase media global (basada en la distribución global de ingresos) versus una clase media local o doméstica (basada en los ingresos nacionales, como las medidas revisadas anteriormente). Usualmente, a las medidas que revisamos anteriormente se les llama medidas relativas de la clase media, mientras que estas medidas basadas en la distribución mundial de ingresos son denominadas absolutas. Por ejemplo, Bhalla (2009) define la clase media en términos absolutos como todos aquellos hogares con ingresos anuales por encima de 3.900 USD, ajustados por paridad del poder de compra. El Banco Mundial también adopta este enfoque definiendo la clase media como todos aquellos hogares con ingresos anuales que oscilan entre el ingreso medio en Brasil y en Italia, o sea, para aquellos ingresos anuales entre 4.000 USD y 17.000 USD medidos en dólares del año 2000 ajustados por paridad del poder de compra (World Bank, 2007). Una clasificación similar ya había sido propuesta por Milanovic y Yitzhaki (2002). Banerjee y Duflo (2008) también emplean una medida absoluta al fijar sus intervalos entre 2 y 4 USD diarios por familia, y entre 6 y 10 USD. Cárdenas et al. (2011) utilizan una definición de clase media mundial basada en Kharas (2010) y Milanovic (2011) que considera que todos los hogares con un gasto que oscila entre 10 y 100 USD diarios por integrante, ajustados por paridad del poder de compra, son de clase media. El argumento de Cárdenas y sus coautores es que la medida está definida de tal manera que la clase media global excluye a aquellos que son considerados pobres en las economías avanzadas más pobres, y a aquellos que son considerados ricos en la economías avanzadas más ricas.

Dadas las múltiples alternativas y enfoques para definir a la población que comprende la clase media, decidimos tomar una de las alternativas teniendo en cuenta, particularmente, la disponibilidad de información. En este trabajo seguimos la metodología de Easterly (2001) y Barro (1999) basada en los quintiles de la distribución de los ingresos, definiendo como clase media aquella que comprende la población del segundo, tercer y cuarto quintil de la distribución de ingresos doméstica de cada país.

## **2. Las clases medias en América Latina: Principales características**

En la región latinoamericana, la clase media ha tenido un periodo de expansión importante, especialmente hasta mediados de los años 80, potenciada por una ola de políticas económicas desarrollistas que se dieron en la región. En particular, durante el período de sustitución de importaciones en la región se dio un crecimiento económico notable conjuntamente con un incremento de la industrialización y urbanización de la misma.

Las políticas económicas redundaron en una ampliación de los sectores formales de las economías, a partir de la creación de trabajos de corte no manual y urbano, así como en los sectores públicos. Este incremento de los empleos formales estuvo acompañado de medidas que tendieron a incrementar la renta de los hogares, como por ejemplo, los subsidios al consumo de energía, transporte y vivienda, el control de los precios de los alimentos, la creación de servicios públicos para los trabajadores formales, y la expansión de los créditos baratos. Estas medidas, entre otras, provocaron una importante movilidad social y por ende un crecimiento de las clases medias en la región (Franco y León, 2010).

En las últimas dos décadas, la clase media en la región se ha caracterizado por tener un importante nivel de consumo cuya base es el fácil acceso al crédito. Esto le ha permitido aumentar su capacidad de compra de automóviles, acceso a tecnología avanzada, acceso a servicios de salud y educación privados, e incluso ha incluido en su canasta de consumo habitual algún tipo de actividad recreativa o vacaciones.

La contracara de esta presunta mejora relativa viene dada por niveles de educación relativamente bajos, situación que se acompaña con un acceso a la información y a la cultura algo deficientes cuando se los compara con los países desarrollados. A esto se suman las demandas de la clase media que tienen que ver con las necesidades de seguridad y organización social que exigen a los gobiernos.

Otro aspecto importante es la notoria vulnerabilidad que presenta la clase media frente a los cambios económicos y políticos de los países, hecho que ha sido notado en estudios recientes como OECD (2010a). Esta vulnerabilidad es el resultado de un complejo proceso que involucra múltiples

factores. En primer lugar, la informalidad en la actividad económica que llevan adelante las clases medias suele derivar no sólo en mayor inestabilidad del ingreso, sino también en la ausencia de protección social. En segundo término, el proceso de franca retirada del Estado – que ha ido abandonando sus políticas sociales de amplio alcance para concentrarse en la lucha contra la pobreza – ha quitado espacio a las clases medias en las políticas sociales. La ausencia de un Estado que respalde, aunque sea temporalmente, a las clases medias frente a las situaciones de precarización temporal, expone a estos grupos a buscar la solución en el mercado, donde los costos pueden ser prohibitivos y las deficiencias en salud, educación, y bienestar en general, se van reproduciendo paulatinamente. La movilidad social ascendente, en especial para los grupos del margen inferior de la clase media (segundo quintil, en nuestro análisis) puede revertirse rápidamente frente a estas situaciones.

## B. Pacto fiscal en América Latina

En términos generales, las clases medias en América Latina constituyen factores de estabilización (o desestabilización) importantes de los países, y su rol se entrelaza con la función del Estado de muchas maneras. En este sentido, cobra importancia la forma en que se establece y mantiene esta relación, y la manera en que se definen los esfuerzos y beneficios de la clase media en relación con el Estado. A este conjunto de acuerdos (generalmente tácitos, ratificados democráticamente) es lo que denominamos “pacto fiscal” a los fines de esta discusión.

Aunque la visión de pacto fiscal puede ser muy amplia y abarcar cuestiones económicas, sociales, políticas, culturales, etc., aquí nos concentramos en el aspecto más relacionado con la economía. Algunos de los otros aspectos serán abordados en la sección V.

En general, el enfoque más económico del pacto o contrato fiscal se define como la relación entre incidencia tributaria e incidencia del gasto y las transferencias sobre un grupo de población específico. Esta relación se expresa de diferentes maneras: por ejemplo, FOSDEH (2009) considera que “[...] el Pacto Fiscal es un acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía para supervisar y tomar decisiones sobre la obtención, manejo y control de los recursos públicos”.

Burgués Terán et al. (2002) extienden la idea del pacto fiscal a funciones específicas como gastos, ingresos, déficit, formas de financiarlo, deuda y rendición de cuentas. En lo relativo al déficit, Beetsma y Debrun (2005) señalan que el pacto, además, contiene mecanismos capaces de imponer sanciones cuando el déficit se dispara fuera de los límites convenidos. Un ejemplo de este tipo de mecanismos es la “regla fiscal” instituida en Chile como una limitante de la capacidad del poder ejecutivo para endeudarse.

Schneider et al. (2004) extienden la idea de pacto fiscal a contrato social, argumentando que las negociaciones entre la sociedad organizada y los intereses políticos encarnan cambios substanciales consensuados que afectan tanto a los aspectos fiscales como a la naturaleza de la gobernanza. Los aspectos sobre los que se forjan acuerdos alcanzan a temas impositivos, patrones de gasto público, mecanismos de representación, y ejercicio de derechos ciudadanos. Schmitt (2007) también puntualiza que este contrato social tiene estas dos aristas importantes: acuerdo político y un conjunto de programas económicos y sociales. Más aun, el contrato social puede ser visto como la confluencia de la política, la economía, la democracia, y el capitalismo regulado.

En la sección siguiente revisamos cómo este pacto fiscal se relaciona con las clases medias y el desarrollo económico de los países, y a continuación discutimos los efectos redistributivos del pacto fiscal en la clase media de algunos países latinoamericanos.

### **III. Desarrollo económico, pacto fiscal y clases medias en América Latina**

---

El pacto fiscal impacta de diversas maneras sobre el desarrollo económico. Y la forma como se percibe su impacto determina su aceptación o rechazo. El pacto fiscal y las políticas derivadas de él pueden ajustarse a diferentes interpretaciones y concepciones dependiendo en gran medida del contexto socio-político. Por ejemplo:

- En cierto contexto, se puede plantear que los impuestos pueden significar un freno para el crecimiento económico, y las recomendaciones se orientan a disminuir la carga fiscal.
- También se puede ver a la política fiscal como un mecanismo anticíclico, destinada a amortiguar la caída del producto y el empleo como consecuencia de los ciclos económicos
- El gasto público puede ser visto en algunas ocasiones como una herramienta para disminuir la pobreza, la marginación, la exclusión social y las desigualdades, y por tanto las inestabilidades o tensiones políticas en los países.

Sin embargo, más allá de las concepciones teóricas o las argumentaciones prácticas, el pacto fiscal debería redundar en un incremento del bienestar general de un país y su desarrollo económico. ¿Es esto así para la clase media?

La clase media es considerada como un motor de crecimiento y desarrollo económico, estabilidad socio-política e incremento de la democracia en los países. Diversos estudios han reflejado que una clase media grande trae como consecuencia (Cruces et al., 2011):

- una menor polarización entre ricos y pobres, lo que redundaría en una mayor cohesión social y una disminución de los conflictos internos;
- la conformación de un tejido social importante con la capacidad de mejorar o, en algunos casos, cambiar las instituciones<sup>1</sup> socioeconómicas existentes en una región o país; y
- un incremento del valor de los mercados tomando en consideración la demanda de bienes y servicios con mayor valor agregado.

La importancia de la clase media dentro de una economía radica en su prosperidad, tamaño y fortaleza. Esto redundaría en su capacidad de afectar el desempeño económico de un país, así como sus políticas. William Easterly (2001) encuentra evidencia de un fuerte vínculo entre la clase media y un mayor nivel de desarrollo que se alcanza a través de una mejor distribución de ingresos, niveles de producto más altos, más educación, mejor salud y una incipiente movilidad social. Según este autor, en las sociedades donde existe una clase media grande y próspera se obtienen mayores niveles de capital humano y una mayor acumulación de infraestructura; este tipo de sociedades presentan mejores políticas económicas, mayor democracia, más estabilidad política y una mayor urbanización, lo que implica un mayor crecimiento y desarrollo económicos a largo plazo.

Estos múltiples vínculos que tiene la clase media con los diferentes ámbitos del desarrollo deberían posicionarla en el foco de las políticas públicas. Sin embargo, en América Latina, las políticas sociales y el andamiaje fiscal se han orientado por mucho tiempo a la atención de los pobres. La política pro-pobre tiene larga data en la agenda latinoamericana, y sin duda, ha ayudado a generar un aliciente para los grupos más desprotegidos. Los niveles de indigencia han ido reduciéndose en América Latina, y aunque la distribución de ingresos aun es muy desigual —por ejemplo si se la compara con los países de la OECD—, los percentiles de menores ingresos han mejorado su situación relativa (OECD, 2010a).

Sin embargo, esto no significa que la clase media haya mejorado su situación. La Tabla 1 muestra la distribución de ingresos para distintos grupos. En esta agrupación, los más pobres (quintil 1) se suman a la clase media más vulnerable (quintil 2), mientras que los deciles 5 a 9 se agrupan en dos categorías. Se observa que aun cuando los grupos más vulnerables y las clases medias reciben una parte importante de los ingresos nacionales, su participación está muy lejos de lo que recibe el 10% más rico. De hecho, los deciles intermedios se llevan en promedio un 50% del ingreso nacional, mientras el 10% más rico se lleva el 35% en promedio. Esto resume de forma clara la situación de desigualdad que se vive en los países latinoamericanos en cuanto a distribución del ingreso, y apropiación del desarrollo económico.

**CUADRO 1**  
**NIVEL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES**

(Totales nacionales, 1990 – 2007, en porcentajes)

| Países                  | Años | Ingreso promedio <sup>b</sup> | Participación en el ingreso total del: |               |                              |              | Relación del ingreso medio per cápita <sup>c</sup> |           |
|-------------------------|------|-------------------------------|--|---------------|------------------------------|--------------|--|-----------|
|                         |      |                               | 40% más pobre                          | 30% siguiente | 20% anterior al 10% más rico | 10% más rico | $D^{10}/D^{(1 a 4)}$                               | $Q^5/Q^1$ |
| Argentina <sup>d</sup>  | 2006 | 10,8                          | 16,9                                   | 23,7          | 25,4                         | 34,1         | 13,8   | 14,9      |
| Bolivia (Est. Plur. de) | 2007 | 6,1                           | 11,2                                   | 25,2          | 28,2                         | 35,5         | 22,2   | 31,5      |
| Brasil                  | 2007 | 10,8                          | 12,7                                   | 19,5          | 25,7                         | 42,1         | 22,7   | 25,9      |

(continúa)

<sup>1</sup> El término instituciones tiene muchas acepciones y significados. En este documento lo utilizamos en el sentido de convenciones desarrolladas por la sociedad con el objetivo de dar solución a problemas socioeconómicos, o también como conjunto de reglamentaciones creadas para regular el comportamiento socioeconómico.

Cuadro 1 (conclusión)

| Países                   | Años | Ingreso promedio <sup>b</sup> | Participación en el ingreso total del: |               |                              |              | Relación del ingreso medio per cápita <sup>c</sup> |                                |
|--------------------------|------|-------------------------------|--|---------------|------------------------------|--------------|--|--------------------------------|
|                          |      |                               | 40% más pobre                          | 30% siguiente | 20% anterior al 10% más rico | 10% más rico | D <sup>10</sup> /D <sup>(1 a 4)</sup>              | Q <sup>5</sup> /Q <sup>1</sup> |
| Chile                    | 2006 | 14,4                          | 14,6                                   | 21,6          | 26,7                         | 37,2         | 15,9   | 15,7                           |
| Colombia                 | 2005 | 7,8                           | 12,2                                   | 21,3          | 25,4                         | 41,0         | 25,2   | 27,8                           |
| Costa Rica               | 2007 | 11,0                          | 15,0                                   | 24,9          | 28,1                         | 32,0         | 13,9   | 14,8                           |
| Ecuador                  | 2007 | 7,8                           | 14,2                                   | 22,6          | 26,4                         | 36,7         | 17,6   | 18,3                           |
| El Salvador              | 2004 | 6,2                           | 15,9                                   | 26,0          | 28,8                         | 29,3         | 13,3   | 16,3                           |
| Guatemala                | 2006 | 7,6                           | 12,8                                   | 21,8          | 25,7                         | 39,8         | 22,0   | 23,9                           |
| Honduras                 | 2007 | 4,7                           | 10,1                                   | 23,5          | 29,5                         | 37,0         | 23,6   | 32,5                           |
| México                   | 2006 | 8,7                           | 16,9                                   | 24,1          | 26,1                         | 32,9         | 14,7   | 14,8                           |
| Nicaragua                | 2005 | 6,5                           | 14,3                                   | 24,0          | 26,2                         | 35,5         | 17,2   | 18,6                           |
| Panamá                   | 2007 | 10,1                          | 14,7                                   | 25,4          | 28,2                         | 31,6         | 15,6   | 18,9                           |
| Paraguay                 | 2007 | 5,7                           | 14,3                                   | 23,9          | 25,2                         | 36,6         | 17,0   | 19,1                           |
| Perú                     | 2003 | 6,2                           | 14,9                                   | 23,6          | 27,9                         | 33,6         | 15,6   | 16,3                           |
| República Dominicana     | 2007 | 7,5                           | 11,0                                   | 22,0          | 29,2                         | 37,8         | 21,3   | 26,4                           |
| Uruguay                  | 2007 | 8,4                           | 20,9                                   | 25,2          | 26,2                         | 27,7         | 9,7  | 10,3                           |
| Venezuela (Rep. Bol. de) | 2007 | 8,9                           | 18,4                                   | 27,5          | 28,5                         | 25,7         | 9,3  | 10,6                           |

Fuente: CEPAL (2008), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Notas:

<sup>a</sup> Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

<sup>b</sup> Ingreso promedio mensual de los hogares, en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

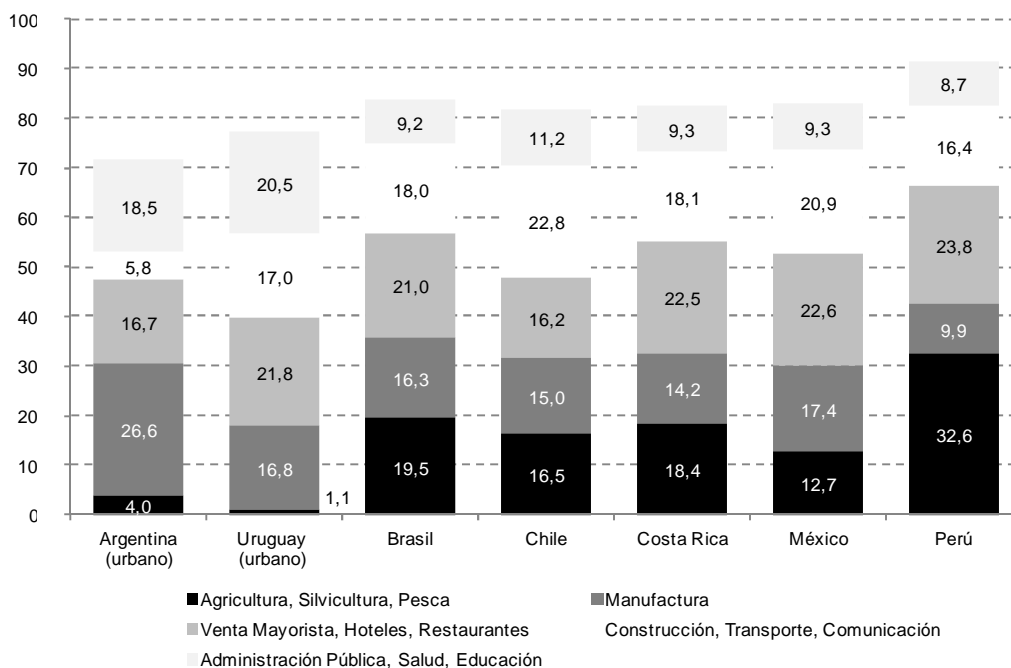
<sup>c</sup> D<sup>(1 a 4)</sup> representa el 40% de los hogares de menores ingresos, en tanto que D<sup>10</sup> es el 10% de los hogares de más altos ingresos. La misma notación se usa en el caso de los quintiles (Q), que representan grupos de 20% de los hogares.

<sup>d</sup> Total urbano.

Un aspecto importante de las clases medias, que permite vincular mejor su efecto sobre el desarrollo económico de un país, se relaciona con las áreas económicas en que se desempeñan. En el gráfico 1 se muestra la participación de la clase media en los distintos sectores económicos agrupados en cinco categorías para países seleccionados. En general, los países tienen un comportamiento bastante similar a excepción de Argentina y Uruguay, donde sólo se dispone de información para las áreas urbanas. El sector servicios, incluyendo transporte y telecomunicaciones, y la construcción absorben alrededor del 40% de la mano de obra de las clases medias. Particular importancia tiene la actividad primaria (agricultura, ganadería y pesca) en Perú, duplicando en promedio a la participación de esta actividad en el resto de los países de la muestra.

En general, se observa que la clase media no está altamente concentrada en un solo tipo de actividad. Esto implica que la clase media afecta y se ve afectada por el desarrollo económico de todos los sectores productivos. Este rasgo le da mayor flexibilidad como clase para enfrentar desajustes económicos, pero también la expone a múltiples riesgos derivados de desestabilizaciones sectoriales.

**GRÁFICO 1**  
**PRINCIPALES SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA**  
**DE TRABAJADORES DEL SECTOR MEDIO**  
*(Porcentaje de los jefes de hogares de clase media empleados por sector)*



Fuente: Castellani and Parent (2010), based on 2006 national household surveys (household level).

Notas: Figures shown are for the middle sector household heads; for disadvantaged and affluent see table 1.A1. in the statistical annex. Columns may not sum to 100 per cent as some sectors of economic activity are not reported here (see table 1.A1. in the statistical annex). Survey samples for Argentina and Uruguay include only urban households.

Dado que una porción importante del capital acumulado por las clases medias es capital humano<sup>2</sup>, la debilidad de algún sector productivo puede redundar en la pérdida de este capital y obligar a la reconversión laboral. También se debe tener en cuenta que la clase media concentra dos grupos importantes de individuos: los pequeños y medianos empresarios, y los emprendedores (Murphy et al., 1989; Acemoglu y Zilibotti, 1997). Estas personas no sólo ponen en juego su dotación de capital humano para llevar adelante sus proyectos, sino también capital físico, muchas veces adquirido a través del ahorro familiar. Es decir, el efecto que pueden tener los desequilibrios sectoriales en el desarrollo económico de la clase media pueden incluso llegar a generar pérdidas de capital, humano y físico, que puede llevar años recuperar.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Doepke y Zilibotti (2007), y Torche y López-Calva (2010).



## **IV. Política fiscal y clase media en América Latina: El pacto fiscal actual**

---

La CEPAL (1998, 2010) considera que la consolidación de un pacto fiscal en América Latina debe permitir dotar al Estado de mayores recursos con los cuales hacer política pública conducente al desarrollo económico de la región. En ese sentido, los ejes temáticos de ese pacto fiscal deben ser: el aumento de la carga tributaria, la reprogramación del gasto social, y la reducción y control de la evasión.

Esta consolidación del pacto fiscal cobra mayor importancia cuando observamos la incidencia que tienen los impuestos y el gasto público social sobre el sistema socioeconómico y su estabilidad en el mediano y largo plazo. En una región donde cerca del 45% de su población es considerada de clase media (OECD, 2010a), los gobiernos deben dirigir esfuerzos para consolidar los contratos sociales con este grupo, promoviendo, de esta manera su desarrollo y mejora en el nivel y la calidad de vida.

A continuación revisamos los efectos de la carga tributaria y la evolución del gasto público social en América Latina, y cómo estos impactan en la redistribución de ingresos. También revisamos una forma de redistribución que cobra particular importancia en América Latina: la redistribución intergeneracional o intertemporal, reflejada por la deuda de los países.

## A. Estructura tributaria en América Latina: Algunas realidades

Una estructura tributaria eficaz en términos equitativos es aquella que concentra el grueso de la recaudación sobre los ingresos provenientes de la renta y las propiedades (impuestos directos) y deja en un segundo plano a aquellos provenientes del consumo (impuesto al valor agregado o IVA), del comercio exterior, etc. (impuestos indirectos). Ciertamente la progresividad que implica la imposición a la renta crea espacios para promover políticas redistributivas más ambiciosas, mientras que en el caso de los impuestos indirectos regresivos, éstos amplían las brechas y las desigualdades toda vez que impiden una mejor redistribución de los ingresos.

Varios autores han reconocido que la estructura tributaria en América Latina, dada sus características, impide que se logren políticas redistributivas con mayor eficiencia (por ejemplo, Hopenhaym, 2008; Castelletti, 2009; Jiménez, 2010). El problema radica en que la recaudación en América Latina depende, en gran medida, de la imposición indirecta (IVA), y no de la imposición directa (renta y propiedades). En el siguiente cuadro se muestran las bases de la estructura tributaria en la región comparada con la de los países de la OCDE.

**CUADRO 2**  
**ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMPARATIVA PARA AMÉRICA LATINA Y LA OCDE**  
(En porcentajes de los ingresos tributarios totales)

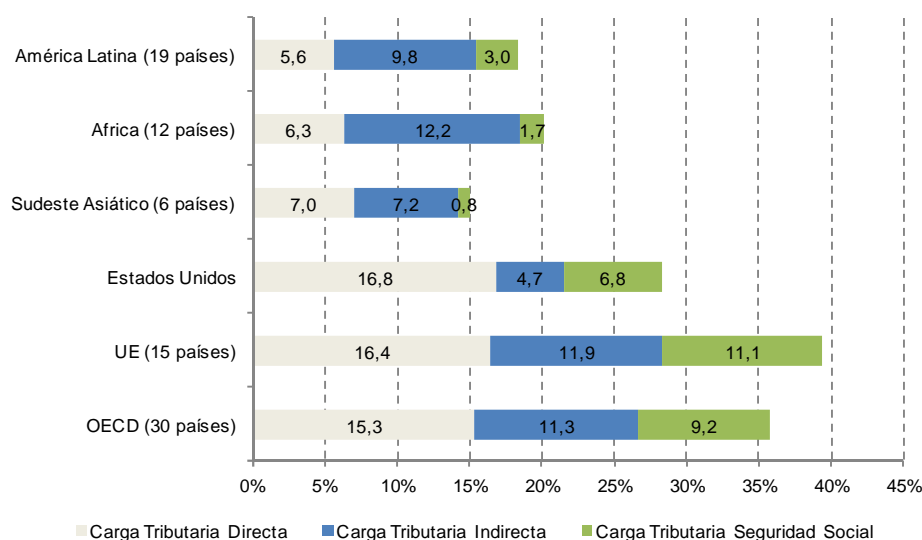
|  | América Latina |       |            | OECD  |       |            |
|--|----------------|-------|------------|-------|-------|------------|
|  | 1990           | 2007  | Diferencia | 1990  | 2006  | Diferencia |
| Impuestos directos<br>(renta y propiedades)    | 25,80          | 30,50 | 4,70       | 44,80 | 42,40 | (2,40)     |
| IVA  | 22,70          | 35,50 | 12,80      | 17,30 | 18,90 | 1,60       |
| Específicos y otros                            | 20,70          | 11,70 | (9,00)     | 13,70 | 12,20 | (1,50)     |
| Comercio y<br>transacciones<br>internacionales | 14,30          | 7,60  | (6,70)     | 1,10  | 0,70  | (0,40)     |
| Seguridad social                               | 16,50          | 14,70 | (1,80)     | 23,10 | 25,50 | 2,40       |

Fuente: Información tomada de Jiménez (2008).

En el cuadro 2 se observa un aumento del peso de los impuestos indirectos sobre el total de la recaudación en la región, mientras que en el caso de la OECD el grueso de los impuestos que se recaudan son directos. En el marco de la OECD, las posibilidades de hacer política redistributiva son mayores que en el caso de América Latina. Semejante situación ha dado lugar a que expertos consideren que en América Latina no solo se recauda poco, sino que además, se recauda mal (Bárcena, 2010). Esta puede ser una de las causas que explique los niveles de bienestar más altos experimentados por los países de la OECD en comparación con América Latina.

El gráfico 2 pone en un contexto más amplio el efecto de la carga tributaria de América Latina. Compárese, en primer lugar, el 18.4% que significa la recaudación en Latinoamérica respecto a su producto, con los altos porcentajes recaudados en las economías avanzadas, que pueden llegar a duplicar esta cifra.

**GRÁFICO 2**  
**COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA CARGA TRIBUTARIA 2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Información tomada de Jiménez (2008).

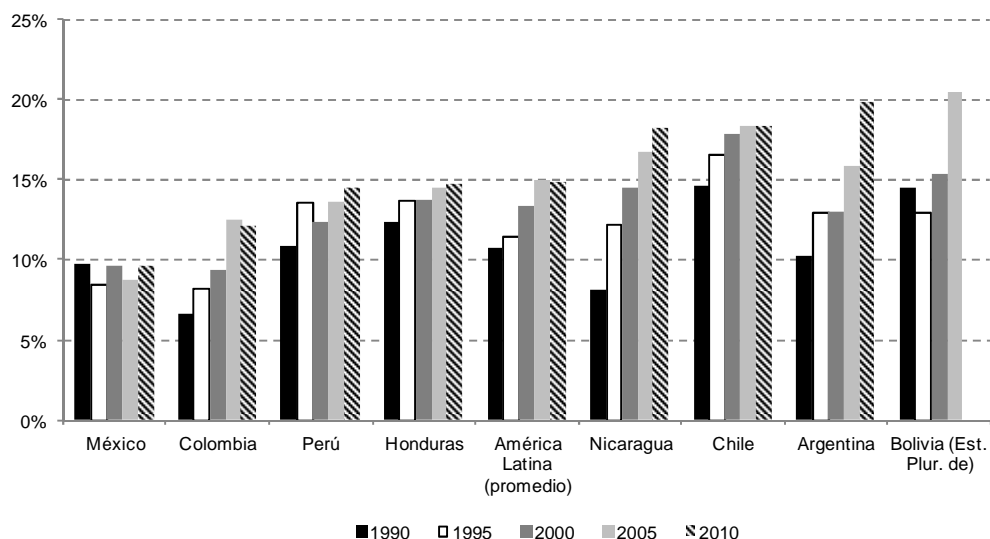
Pero lo más importante de estas diferencias radica en la composición: si bien la carga tributaria indirecta de los países avanzados (UE y OECD) es más o menos similar a la recaudación latinoamericana, las grandes diferencias vienen por el lado de la recaudación directa que casi triplica a los esfuerzos de América Latina, y la recaudación de la seguridad social, que sigue patrones similares. Estos dos tipos de tributos son esenciales para lograr una redistribución eficiente. Los impuestos directos permiten traspasar ingresos de los que más tienen y más ganan, a los que están en peores circunstancias económicas.

Por su parte, la recaudación en concepto de seguridad social permite generar una importante plataforma de asistencia y servicios sobre la base de la igualdad de acceso y solidaridad en el financiamiento. Sin embargo, estos efectos prácticamente se desvanecen en Latinoamérica frente a la debilidad de los mecanismos recaudatorios y la concentración en los impuestos indirectos. Buena parte de esta debilidad viene explicada por el alto nivel de informalidad que se observa entre la población de clase media, que redundará en una falta de cobertura de seguridad social que puede llegar a afectar a más de la mitad de los trabajadores de clase media latinoamericanos en promedio. Por ejemplo, en Chile, el 39% de los trabajadores de clase media no realiza aportes al sistema de pensiones, cifra que se eleva a 52% en Brasil y México, y llega a un increíble 95% en Bolivia (OECD, 2010b).

Esto, obviamente, tiene efectos importantes sobre la distribución del ingreso, reflejando la necesidad de eliminar la regresividad de la imposición en la región. En países en desarrollo con niveles bajos de renta per cápita, el gravamen indirecto —especialmente el que es obtenido a través de la recaudación del IVA—, tiene repercusiones directas sobre el volumen de renta de la población con ingresos medios y bajos. El fenómeno cobra mayor importancia cuando el peso de los ingresos directos sobre el total de la recaudación es bajo, de manera que no puede existir compensación por pérdida de ingreso como consecuencia del gravamen (o si esta existe, su repercusión es baja).

Aun así, tal y como muestra el gráfico 3, la recaudación en América Latina ha ido repuntando en los últimos años de manera sostenida. En promedio, la recaudación ha alcanzado el 15% del ingreso de los países latinoamericanos, aunque la heterogeneidad es importante entre los países, como se puede observar en el mismo gráfico, en base a un conjunto de países seleccionados.

**GRÁFICO 3**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, 1990-2010**  
*(En porcentajes del PIB)*

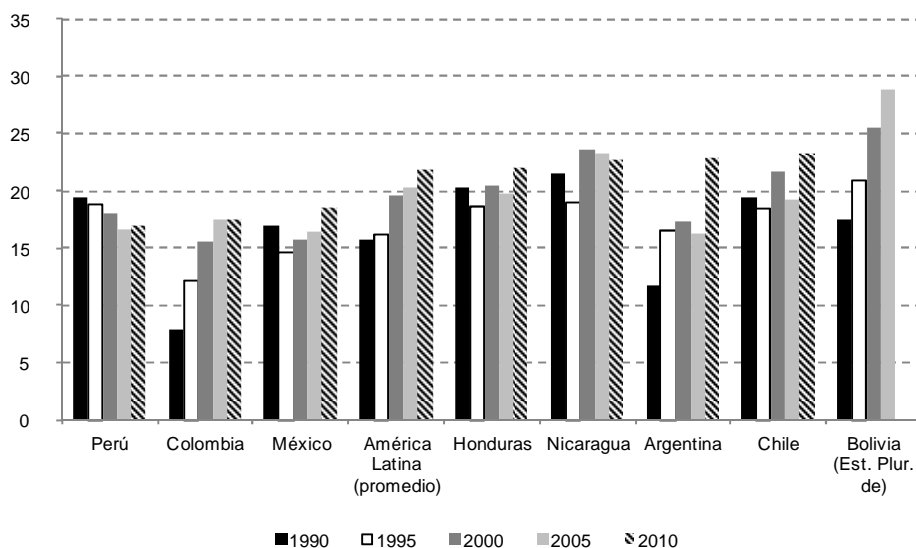


Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT (2011).

## B. Focalización del gasto público social

En países donde la recaudación es baja, el espacio fiscal para hacer políticas públicas de protección y desarrollo, es escaso. En América Latina, esta historia se repite. Aun cuando en la últimas décadas el gasto público social se ha elevado (gráfico 4), queda una cuestión pendiente sobre la forma en que se orienta el gasto.

**GRÁFICO 4**  
**GASTO PÚBLICO SOCIAL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, 1990-2010**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT (2011).

La alta prioridad que ha tenido la agenda pro-pobre en los destinos del gasto público ha generado una alta focalización del mismo en los más pobres. Más aun, para mejorar esta focalización, la mayoría de los países han adoptado mecanismos de medición y monitoreo de los grupos más vulnerables, y han definido y parametrizado los “rangos” de vulnerabilidad y los correspondientes beneficiarios. Si bien esto ha dado sus frutos en Latinoamérica, la conclusión general es que se ha dejado de lado a aquellos que no caen estrictamente dentro de la regla.

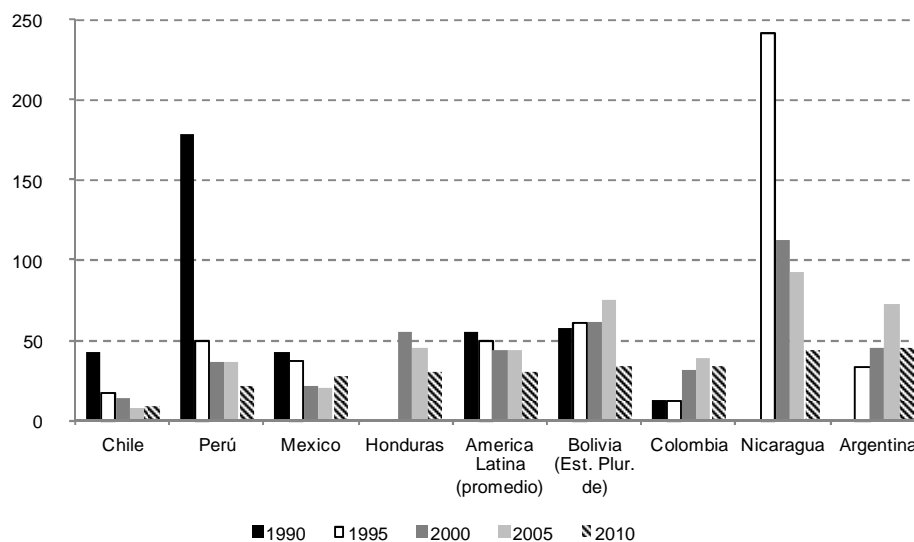
Se observa que los grupos medios, en particular los más vulnerables (quintil 2), han quedado fuera del “rango” de intervención de las políticas sociales, las cuales han estado focalizadas en los estratos más bajos de la distribución de la renta (quintil 1). El problema que se desprende de esta situación es que un grupo importante de la población se halla cerca de la línea de pobreza, lo que implica que un shock negativo puede aumentar fuertemente la probabilidad de que la clase media más vulnerable caiga debajo de esta. Un ejemplo de esta situación se vivió en Chile tras el terremoto del 27 de febrero de 2010, cuando los daños y pérdidas acaecidos dejaron en situación de pobreza a más de 500.000 personas que se consideraban integrantes de una clase media emergente (véase La Tercera, 2011). Esto implicó un salto en la tasa de pobreza chilena de casi un 20%.

### C. Deuda pública y redistribución intergeneracional

Antes de pasar a los efectos redistributivos del pacto fiscal actual en América Latina, discutimos la situación de la deuda pública y lo que se podría llamar “redistribución intergeneracional”. Los países latinoamericanos nutren su historia de desbalances financieros con altos niveles de endeudamiento. Sin embargo, este endeudamiento que permite consumir hoy, restringirá el consumo de las siguientes generaciones que deberán afrontar el pago de la deuda. Un pacto fiscal bien entendido debe incluir también este aspecto en la ecuación final.

El gráfico 5 muestra que el comportamiento de la deuda en América Latina es bastante diferente entre países. A pesar de ello, la tendencia general muestra que en promedio América Latina ha ido reduciendo sus niveles de endeudamiento en la últimas dos décadas (existen algunas excepciones a esta tendencia, como por ejemplo Argentina y su default en 2001).

**GRÁFICO 5**  
**DEUDA PÚBLICA TOTAL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, 1990-2010**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT (2011).

Esta disminución de la deuda pública implica que las generaciones actuales están renunciando a consumo presente para pagar el consumo de sus mayores en el pasado (especialmente en los '70s y '80s). Aunque esto plantea, en principio, una situación más ventajosa para las generaciones siguientes, que no tendrán que lidiar con altos niveles de deuda, también sabemos que es posible que la deuda recrudezca en los próximos años: poblaciones más envejecidas, con poco o nulo ahorro para la vejez (en parte, producto del desahorro actual destinado a financiar la deuda), con cohortes de nuevos trabajadores cada vez más reducidas, y con un persistente nivel de informalidad, nos marcan la pauta de un futuro complejo en términos de consumo intertemporal que el pacto fiscal debe incorporar inmediatamente a fin de equilibrar la carga entre las generaciones.

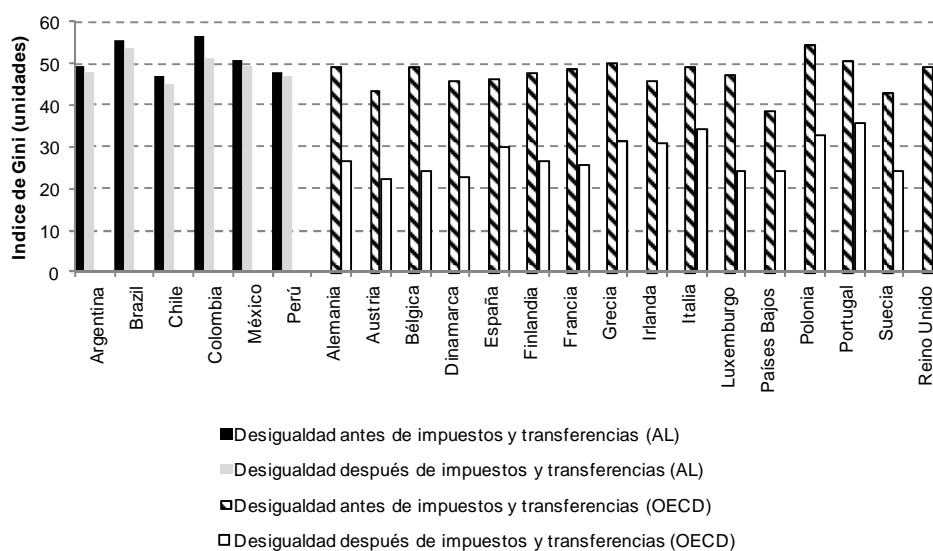
## D. Efectos redistributivos del pacto fiscal

### 1. La visión agregada

En un escenario ideal, en el que las relaciones entre clases, y entre clase media y Estado están adecuadamente equilibradas, se esperaría que las clases medias de un país, por ser un grupo numeroso, contribuyeran de manera importante a la política fiscal a través de los impuestos, y que también recibieran beneficios de las políticas sociales que se implementan. Los gobiernos, por su parte, ejecutarían un conjunto de políticas públicas dirigidas a aumentar los niveles de bienestar de la clase media (por ejemplo, a través de la construcción de infraestructura, provisión de seguridad, educación, salud, etc.). Sin embargo, la evidencia para América Latina parece alejarnos de este escenario ideal.

En estudios recientes se ha constatado que América Latina es la región más desigual del mundo, aunque ciertamente no la más pobre (OECD, 2010a). Comparativamente, el pacto fiscal imperante en América Latina contribuye muy débilmente a la disminución de las desigualdades. En el gráfico 6 comparamos el efecto de la política fiscal sobre países seleccionados de Latinoamérica y de la OECD.

**GRÁFICO 6**  
**EFFECTO DE LA POLÍTICA FISCAL SOBRE PAÍSES SELECCIONADOS**  
**DE AMÉRICA LATINA Y LA OECD**



Fuente: Euromod (2011) para países de la OCDE y Goñi et. al. (2008) para América Latina, en Castelletti (2009).

Las diferencias son alarmantes. En primer lugar, los países de la OECD, en promedio, presentan una menor desigualdad antes de impuestos y transferencias<sup>3</sup>. En segundo lugar, mientras que en países desarrollados la política fiscal disminuye hasta en un tercio la desigualdad de ingresos, en los países de Latinoamérica sólo se observan disminuciones casi imperceptibles, que alcanzan como mucho al 5%.

En América Latina, donde más del 45% de su población (en promedio) es considerada de clase media (OECD, 2010a), los gobiernos deberían orientar sus esfuerzos a la consolidación de los contratos sociales con la clase media, promoviendo su desarrollo y mejorando su nivel y calidad de vida. Sin embargo, la evidencia nos habla de una realidad muy diferente: la escasa efectividad de la política fiscal para ratificar el contrato social y fortalecerlo sólo nos lleva a preguntarnos ¿por qué este pacto fiscal que sólo replica las desigualdades, aun se sostiene?

## 2. Un acercamiento a la incidencia fiscal

A continuación desmenuzamos las realidades de ocho países latinoamericanos, presentando en el gráfico 7 la participación de los ingresos de cada quintil antes y después de transferencias netas, y la incidencia de impuestos y gastos por quintil de ingreso. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Honduras, México, Nicaragua, y Perú<sup>4</sup>. También presentamos la misma información para dos países desarrollados que representan dos visiones diametralmente opuestas del rol del Estado en el pacto fiscal: por un lado, Reino Unido con un Estado orientado al bienestar, con un alto nivel de provisión de servicios para la población; por otro lado, Estados Unidos con un Estado más retraído, que apuesta por el mercado como mecanismo de saneamiento de las necesidades de la población.

La información reportada correspondiente a impuestos y gastos está medida en términos del ingreso relativo de cada quintil, de manera que si un quintil impone por el 30% de su renta, se reporta esta incidencia. Esta práctica es contraria a la visión habitual basada en porcentajes del PIB, que si bien permite tener noción del impacto agregado, no permite tener una visión adecuada de cuánto inciden los tributos y beneficios en cada quintil. De acuerdo a la definición dada anteriormente, nuestra clase media<sup>5</sup> está compuesta por los quintiles 2, 3, y 4.

---

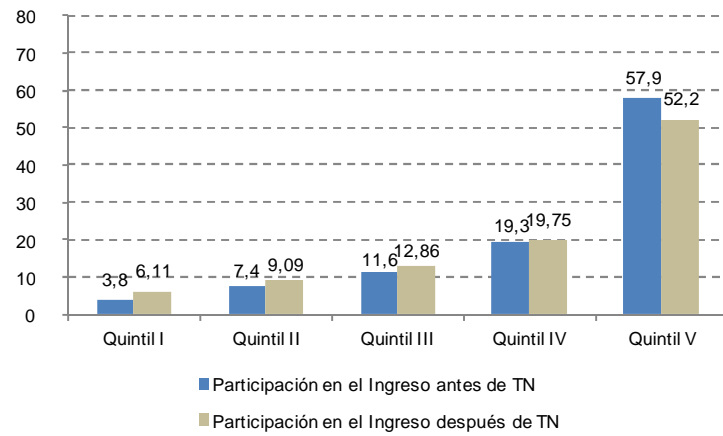
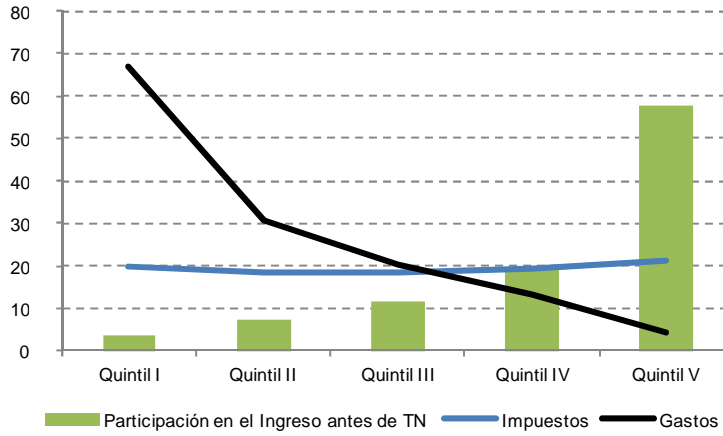
<sup>3</sup> Aquí se entiende por transferencia al gasto social en sus diversas formas incluyendo transferencias en especie o dinero (subsídios), y prestación de servicios (educación, seguridad, salud, etc.).

<sup>4</sup> La elección de los países tuvo en cuenta dos aspectos importantes: (i) representar economías de diferente tamaño, regiones, y características; y (ii) disponibilidad de información. Debe tenerse en cuenta que la información presentada en el gráfico se elabora a partir de las encuestas de hogares en que se reporta ingreso, impuestos y gastos de las familias.

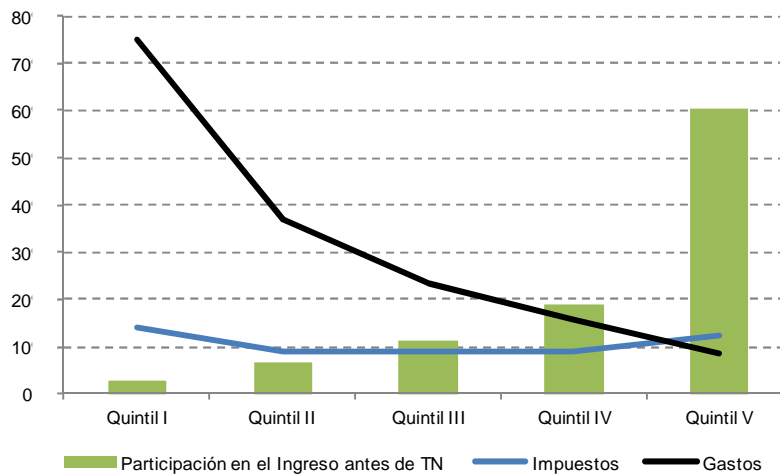
<sup>5</sup> Se podría subdividir esta clase media en tres partes: clase media vulnerable (quintil 2), clase media emergente (quintil 3), y clase media acomodada (quintil 4). Sin embargo, preferimos mantener la agrupación más amplia para poner de relieve la importancia del tamaño y alcance de la clase media como tal.

**GRÁFICO 7**  
**PARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS Y GASTOS SOCIALES POR QUINTIL DE INGRESO**  
**EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y LA OEC**  
*(En porcentajes)*

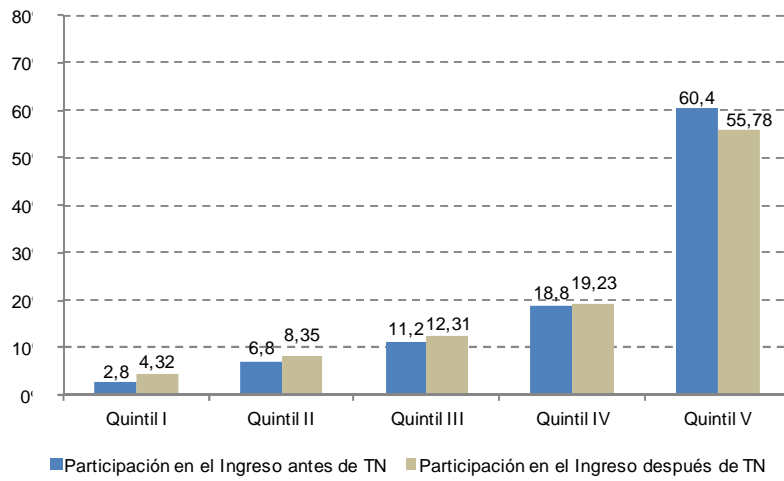
Panel A: Argentina



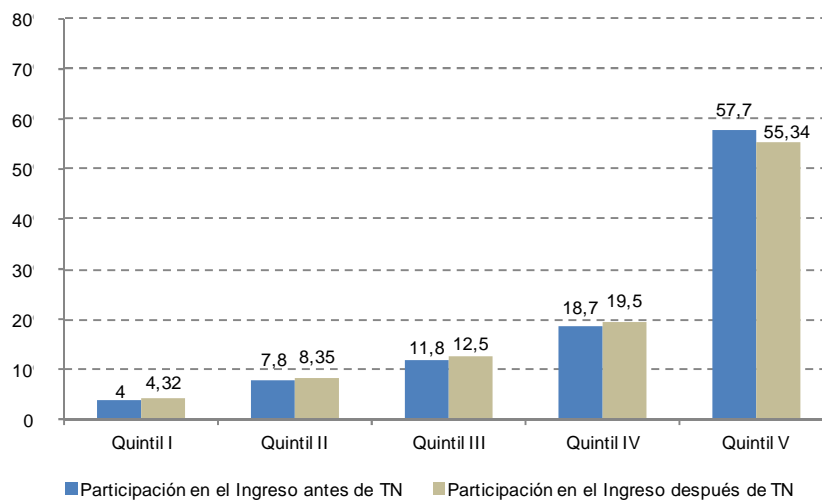
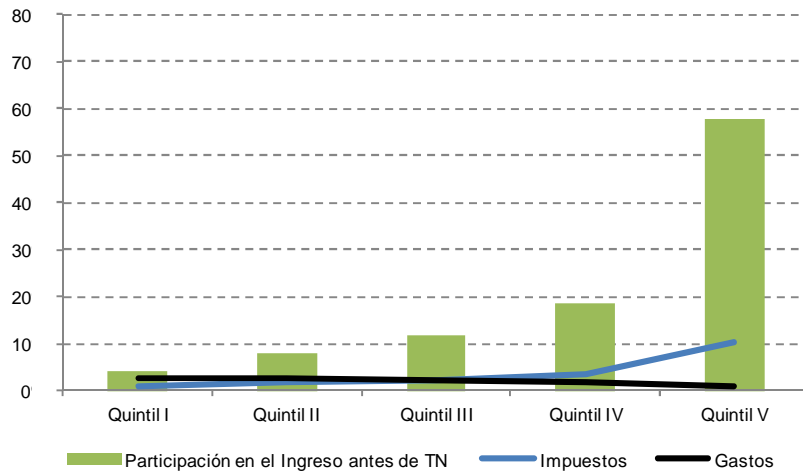
Panel B: Bolivia (Estado Plurinacional de)



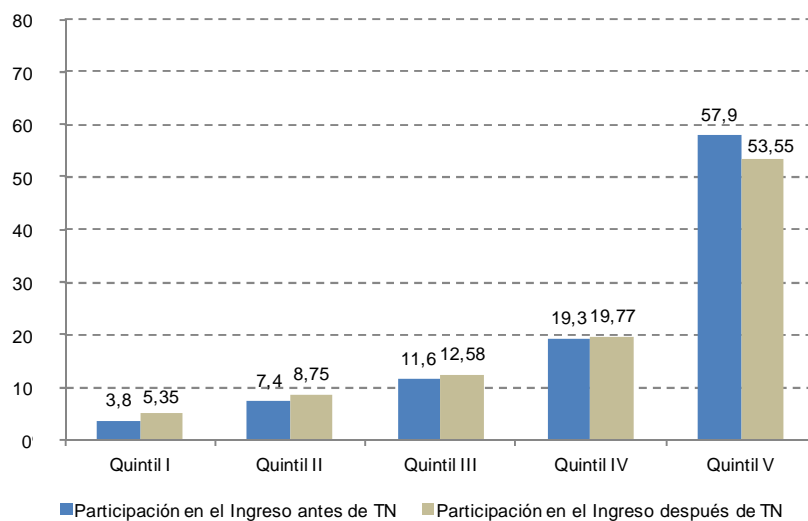
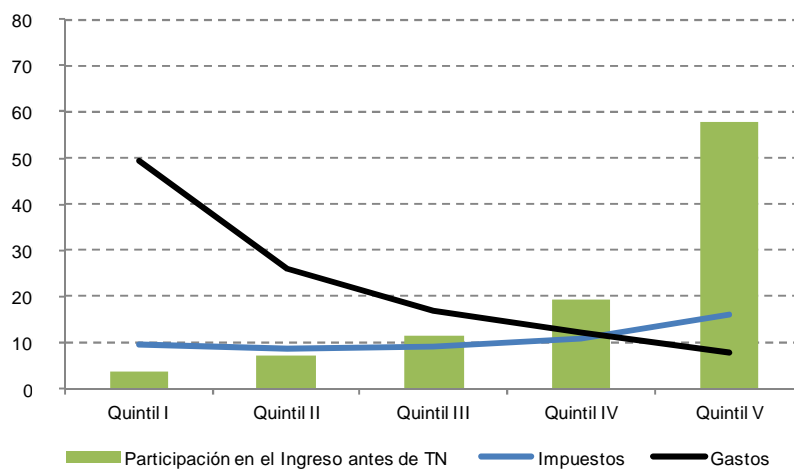




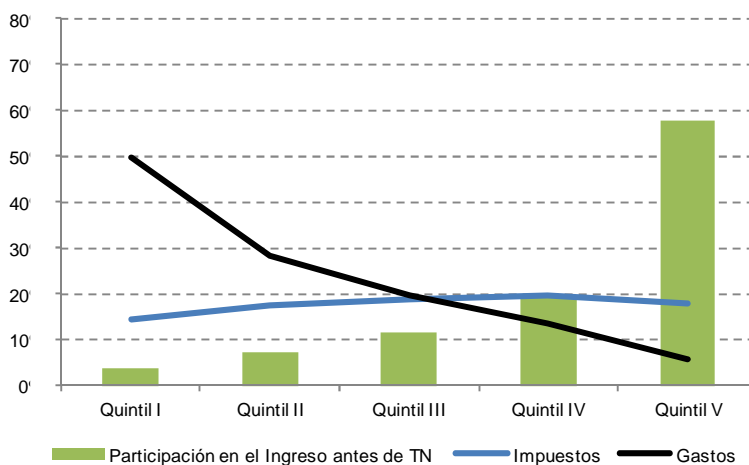
Panel C: Chile

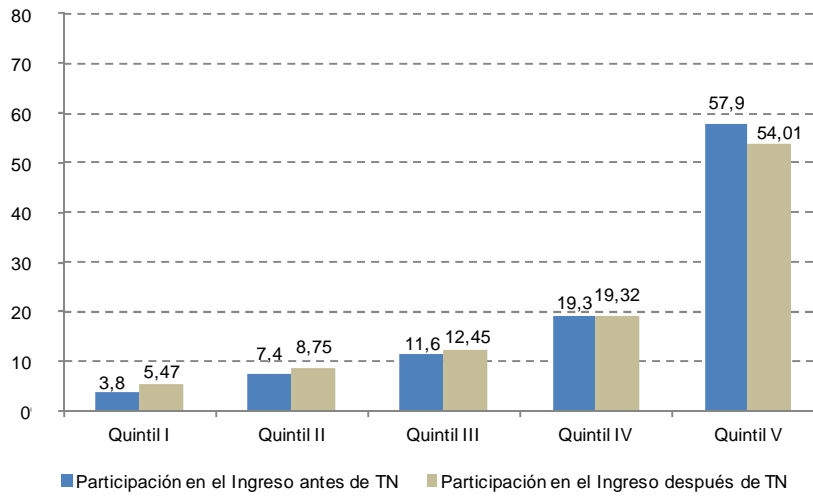


Panel D: Colombia

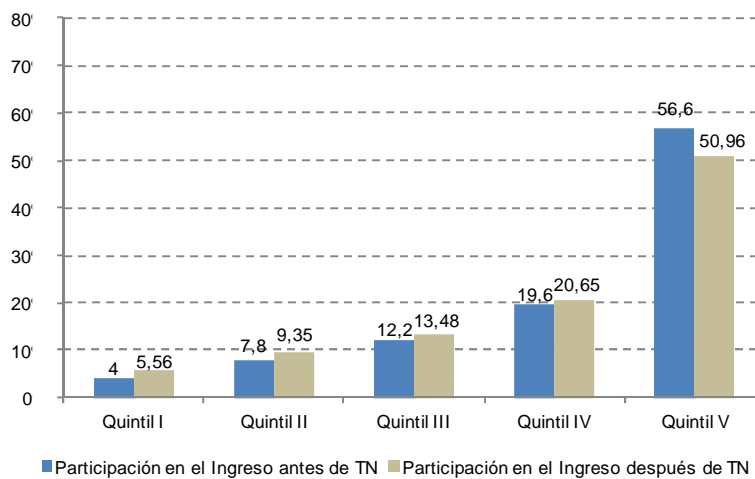
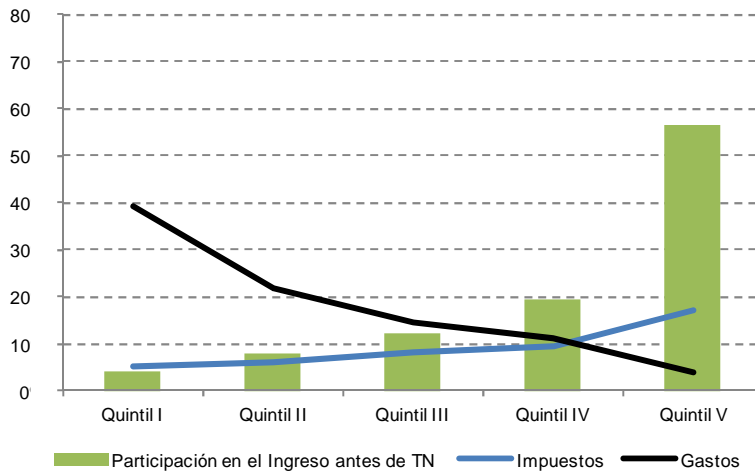


Panel E: Honduras

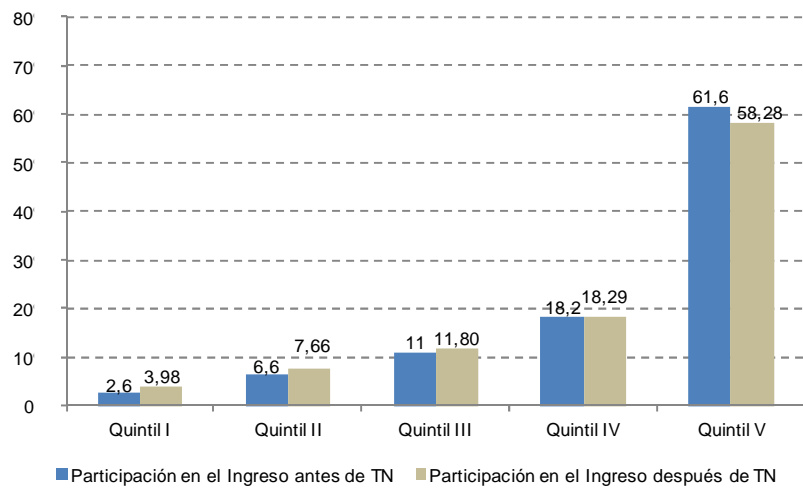
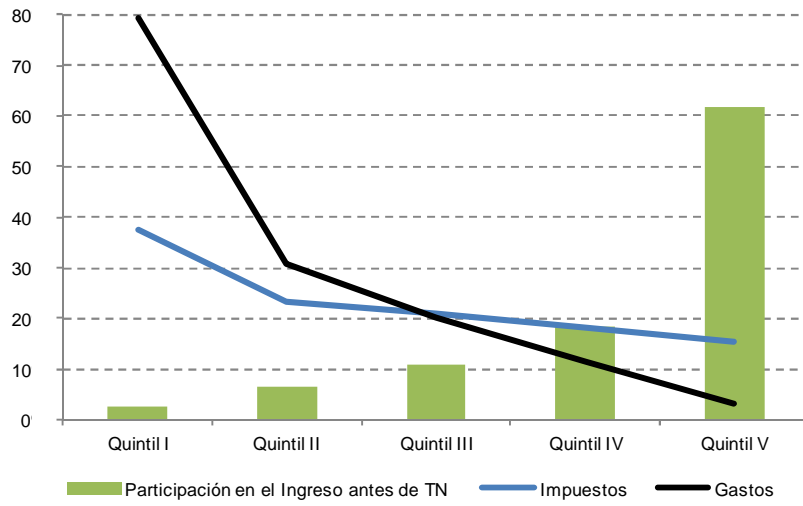




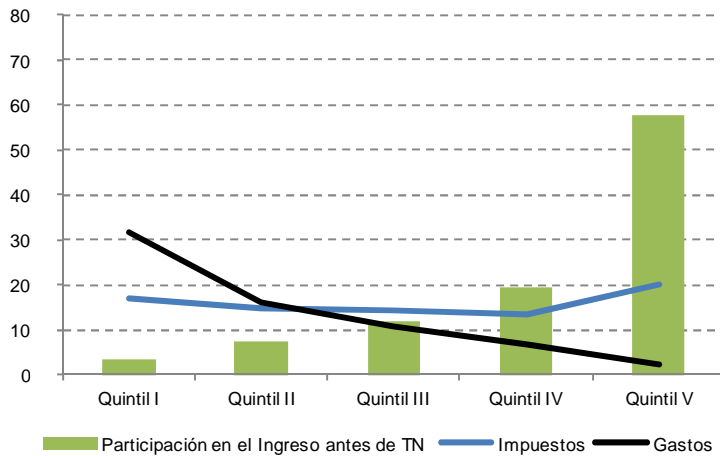
Panel F: México

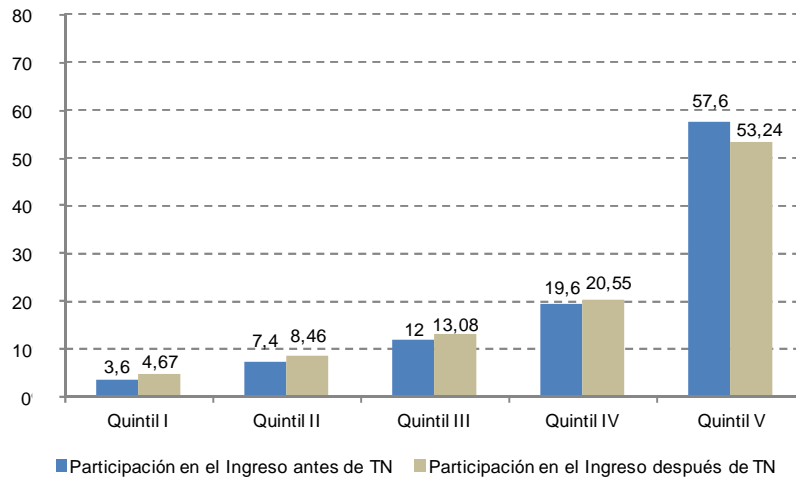


Panel G: Nicaragua

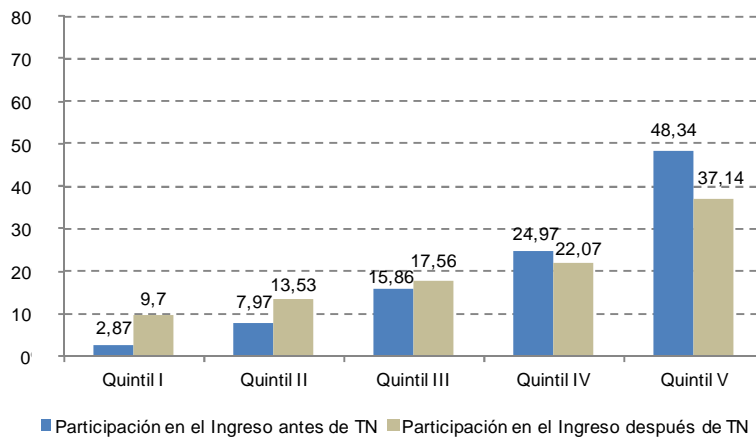
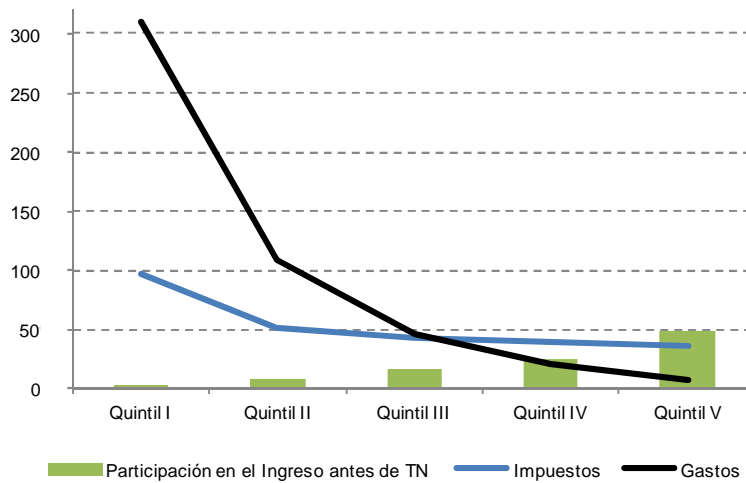


Panel H: Perú

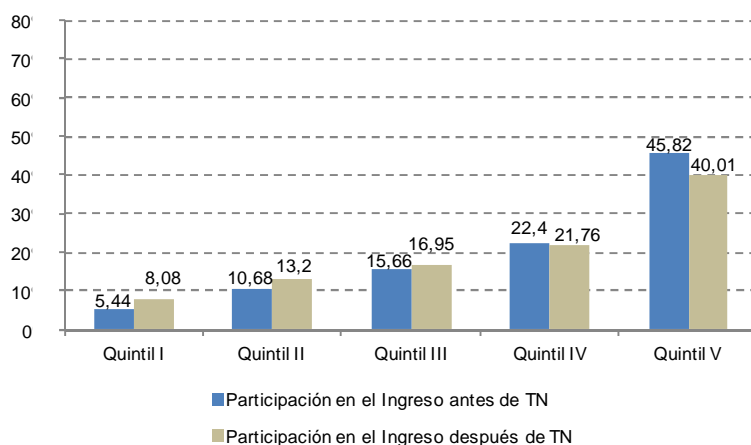
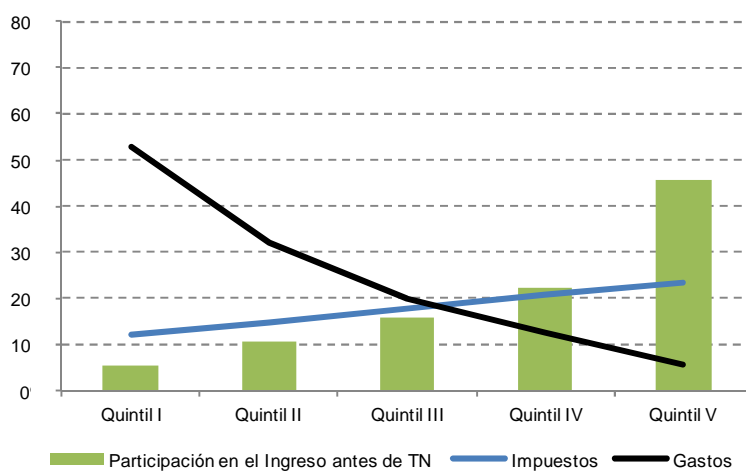




Panel J: Reino Unido



Panel K: Estados Unidos



Fuente: elaboración propia en base a información de World Bank's WDI (2011), Breceda et al. (2008), y OECD (2010a).

Nota: según país y año, la información fiscal mostrada corresponde a Argentina (1997), Bolivia (2004), Chile (2006), Colombia (2003), Honduras (2004), México (2002), Nicaragua (2001), Perú (2004), Reino Unido (2003-2004), y Estados Unidos (2000). La información de ingresos corresponde a lo reportado en los WDI circa la fecha indicada para cada país.

Comenzamos analizando el efecto de los impuestos en la distribución de ingresos. La primera observación importante es que, en general, los países latinoamericanos presentan una estructura tributaria más bien regresiva. De hecho, podemos agrupar los países en tres categorías:

- *Países con estructura tributaria regresiva:* Nicaragua es el ejemplo más claro de esta situación. Sin embargo, sorprende encontrarse con esta misma situación en Reino Unido, donde los aportes realizados por los individuos del primer quintil casi absorben su renta, pero son ampliamente compensados por un altísimo nivel de beneficios sociales. En cuanto a Nicaragua, su clase media se ve afectada de manera bastante pareja, pero con una leve regresividad a favor de los quintiles más acomodados.
- *Países con estructura tributaria en forma de U:* estos países tienen una estructura tributaria regresiva para los grupos más pobres, y progresiva para los más ricos, aunque las diferencias generales entre todos los quintiles son pequeñas. Se podría caracterizar a este grupo como

aquellos con una estructura impositiva proporcional a los ingresos. Dentro de este grupo podemos incluir a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, y Perú.

- *Países con estructura tributaria progresiva:* Chile, Honduras y México conforman este grupo en el que el impacto de los impuestos crece con el nivel de ingresos. A esta misma categoría corresponde la estructura tributaria de Estados Unidos. Este es el tipo de estructura que más espacio da para una redistribución desde los más ricos a los más pobres.

En Latinoamérica, ávida como está de equidad y balance social, deseáramos más estructuras progresivas. Sin embargo, los países latinoamericanos mantienen estructuras tributarias regresivas o en forma de U, que no generan el espacio fiscal para la redistribución. Entonces, el aspecto tributario es el primer escollo que presenta el actual pacto fiscal, que está presionando a los sectores sociales más débiles, y aplica mano blanda en la recaudación de los ricos, limitando el espacio fiscal y generando un ambiente de disconformidad especialmente en la clase media.

Cuando analizamos la situación por el lado del gasto público social, la postal no cambia demasiado. Nuevamente podemos separar estos países en tres categorías:

- *Países con gasto decreciente de alto impacto:* Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua apuestan por tener una estructura de gasto que favorece fuertemente al quintil más pobre (gasto pro-pobre), y va disminuyendo su impacto a medida que crece el ingreso. El caso extremo viene dado por el Reino Unido, cuya incidencia sobre el quintil más pobre sobrepasa el 300% (eso quiere decir que el quintil 1 recibe tres veces su ingreso en beneficios sociales). Los países de esta categoría se caracterizan por tener Estados grandes, con programas de largo aliento destinados a los más pobres.
- *Países con gasto decreciente de bajo impacto:* incluimos en esta categoría a los países cuya máxima incidencia ronda el 50% de los ingresos de los beneficiarios. Colombia, Honduras, México y Perú tienen un comportamiento de este tipo, donde la distribución general es más mesurada. También pertenece a este grupo Estados Unidos. Estos países han tendido a achicar el tamaño de su Estado, disminuyendo los beneficios sociales, y dando más espacio al mercado para que solucione las necesidades de los pobladores.
- *Países con gasto proporcional a los ingresos:* Chile es el caso paradigmático de este tipo de estructuras de gasto, en que la incidencia es similar entre los distintos estratos económicos, con un leve decrecimiento al aumentar el nivel de ingresos. Aquí, el Estado es pequeño, preocupado de solucionar los problemas más importantes, sin distinguir demasiado a los beneficiarios del gasto.

Por el lado del gasto, en el mejor de los casos, vemos una alta concentración de los esfuerzos en la disminución y eliminación de la pobreza. Sin embargo, al observar los cruces de impuestos y transferencias, podemos ver que los efectos redistributivos son muy escasos en general en los países latinoamericanos, en contraste con las experiencias del Reino Unido y Estados Unidos.

Nótese en el gráfico de la derecha de los paneles J y K del gráfico 7, que aunque Reino Unido y Estados Unidos tienen y aplican una visión diferente del rol y tamaño del Estado, ambos logran conseguir el objetivo de una alta redistribución. En particular, vemos que la clase media “acomodada” (cuarto quintil) también es un contribuyente a la redistribución junto a los ricos. Los países latinoamericanos de la muestra, en ningún caso, logran estos niveles de redistribución.

### 3. Incidencia fiscal y desigualdad en América Latina

Agregando los efectos de la estructura tributaria y de gastos podemos obtener el efecto que tiene la política fiscal en América Latina. Habitualmente se emplean índices como el de Gini, Kakwani, o algún otro basado en la Curva de Lorenz para medir la desigualdad de una distribución, pero todos ellos requieren información pormenorizada de ingresos, impuestos y gastos. Dada la información que tenemos disponible y que se muestra en el gráfico 7, optamos por emplear un Índice de Herfindahl-Hirschman (o

HHI) que mide la concentración de mercados, y que aquí aplicamos a la concentración de ingresos ajustados por transferencias netas (gastos menos impuestos).

El argumento detrás del uso del HHI es que si los diferentes quintiles de ingreso reciben proporciones más o menos similares del ingreso total, entonces la concentración de los ingresos será baja. Por el contrario, si alguno de los quintiles acapara los ingresos, estos estarán más concentrados. Por lo tanto, aquello que es aplicable a los mercados también es aplicable a los ingresos. De todos modos, reconocemos que este índice carece de un ingrediente importante que es el ordenamiento de los receptores de ingreso. Por lo tanto, si el quintil 5 se lleva todo el ingreso y los demás nada, o si el quintil 1 se lleva todo y los demás nada, el HHI no será capaz de distinguir las situaciones y mostrará el mismo grado de concentración.

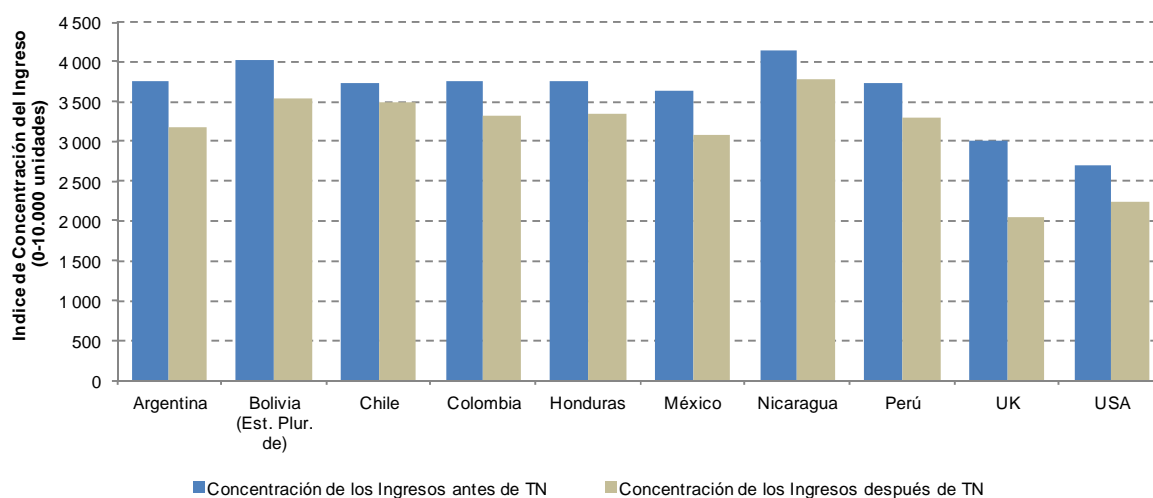
Para solucionar el problema de ordenamiento de las categorías, proponemos un HHI ponderado con la siguiente estructura:

| Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1/5       | 2/5       | 3/5       | 4/5       | 5/5       |

Así, cada quintil tiene un peso diferente. Mientras el HHI standard varía entre 0 y 10.000 unidades, donde 0 es el caso de mercado competitivo atomizado, y 10.000 es monopolio, con el HHI ponderado los resultados dependerán del quintil que se lleve todo. Por ejemplo, si todos los quintiles reciben lo mismo, el HHI ponderado será 1.200, mientras que si el quintil 1 se lleva todo, el HHI ponderado será 2000; si el quintil 2 se lleva todo, el HHI ponderado será 4000; y así sucesivamente para los demás quintiles. Los ponderadores le dan mayor peso a la concentración de ingresos en los quintiles mayores, siguiendo el espíritu de las medidas mencionadas anteriormente.

El gráfico 8 muestra cual es el resultado de nuestro ejercicio de verificación de la concentración de ingresos. Mientras todos los países latinoamericanos están por encima de 3.500 unidades antes de transferencias netas, y por encima de 3.000 después de las transferencias netas, Reino Unido y Estados Unidos están muy por debajo antes y después de transferencias netas. Más aun, Reino Unido aparece como bastante más desigual que Estados Unidos antes de transferencias netas, pero su política fiscal afianzada en una fuerte clase media, lo pone en una situación de mejor distribución de ingresos que este último.

**GRÁFICO 8**  
**CONCENTRACIÓN DE INGRESOS ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS NETAS**

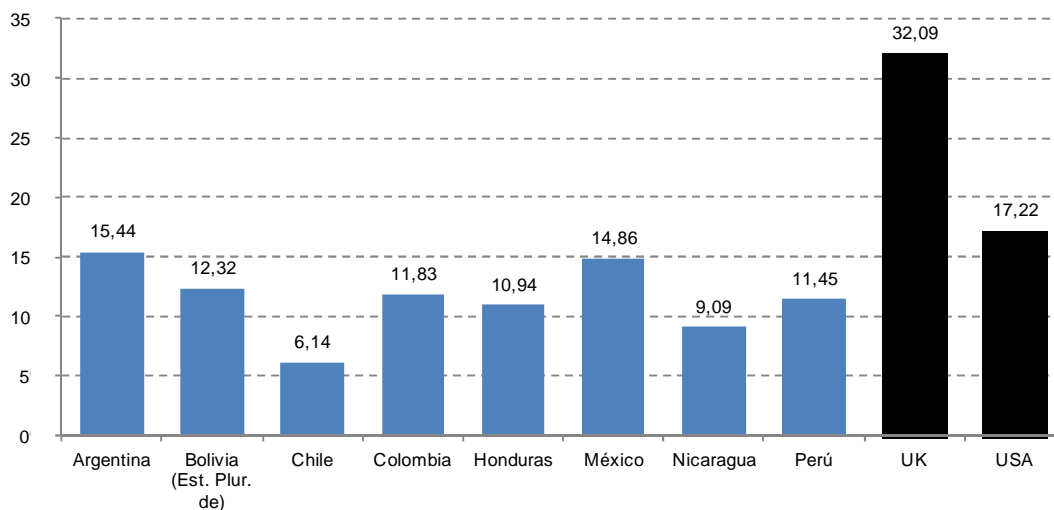


Fuente: Elaboración propia.



Para ver más claramente este último efecto, obsérvese el gráfico 9, donde se muestran las caídas en la concentración de ingresos debido a la política fiscal, en porcentajes de la concentración original de cada país. Sólo Estados Unidos sufre una caída relativa de la concentración de su ingreso comparable a las de Argentina o México. Los demás países latinoamericanos se alejan de estos niveles de cambio en concentración, mostrando la ineficacia de la política fiscal para alterar la distribución de ingresos y solucionar las inequidades.

**GRÁFICO 9**  
**CAÍDA EN LA CONCENTRACIÓN DE INGRESOS DEBIDO A TRANSFERENCIAS NETAS**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.



## **V. Tensiones y conflictos de la clase media originados en los cambios del pacto fiscal**

---

La conclusión general de la sección anterior es que la política fiscal actual en América Latina no está generando los efectos deseados. Esta ineficacia está generando malestar en la clase media por diversas razones, y hace peligrar la estabilidad del pacto fiscal actual.

A continuación, discutimos varios aspectos que se derivan del actual pacto fiscal, y analizamos algunas alternativas de cambio. Partimos de la premisa de que el actual pacto fiscal ha sido aceptado y ratificado, al menos durante los últimos 20 años, por las clases medias latinoamericanas.

Sin embargo, varios aspectos de este pacto fiscal han ido creando incomodidad en la clase media, como por ejemplo, la retracción del Estado de funciones asistenciales, las inequidades frente a impuestos y transferencias, la distribución de poder y el papel que juegan grupos de presión importantes como los más pobres y las elites económicas. Estos problemas, a nuestro entender, están horadando los fundamentos del pacto fiscal y reclaman algunos cambios que discutimos sobre el final de la sección.

### **A. El pacto fiscal *versus* las demandas de la clase media**

Uno de los problemas que enfrenta el actual pacto fiscal es la alta focalización de las políticas públicas sobre los más pobres. Esta estrategia fiscal deja a la clase media en una situación de desamparo importante, en especial, a la clase media más vulnerable (quintil 2). Esta clase media viene

de la pobreza, apostando por la educación y la capitalización familiar (por ejemplo, adquisición de vivienda familiar).

Sin embargo, el paso de la situación de pobreza a una clase media, le significa a este grupo tener que perder muchos de los beneficios que llegan a los más pobres. En efecto, cómo se observó al analizar los efectos redistributivos del pacto fiscal, en muchos casos los beneficios caen a menos de la mitad cuando pasamos del quintil 1 al quintil 2, y los impuestos suben como proporción de su ingreso. Esto deja a la clase media con menores ingresos relativos.

A su vez, se ha observado que el Estado se ha ido retirando paulatinamente de la provisión de bienes y servicios públicos (por ejemplo, salud, pensiones, educación) que anteriormente se financiaban sobre la base de la solidaridad, y que hoy obligan a las clases medias a incluir estas líneas de gasto en su presupuesto. Cabe destacar que el retiro del Estado no sólo se da por la reducción o restricción de la prestación de bienes y servicios públicos, sino también en la forma de una reducción en la calidad de los mismos, y también en la liberalización regulatoria de varios aspectos del mercado, como por ejemplo, el sector financiero.

La extensa literatura que se ha desarrollado alrededor de las clases medias en las últimas dos décadas, alguna de ella revisada en la Sección 2, nos previenen del malestar que estos problemas significan para la clase media, y el reclamo generalizado de este sector se orienta a que las políticas públicas se hagan más comprensivas e inclusivas de los sectores medios más vulnerables.

## **B. El tamaño del Estado en el nuevo pacto fiscal**

La retracción del Estado de algunas actividades de promoción social tiene aun más aristas que las ya discutidas. Solimano (2005) plantea que la universalización de los beneficios sociales, en contraposición a la focalización, tiene al menos dos impactos importantes: primero, los costos se pueden incrementar, requiriendo mayores niveles de recaudación; y segundo, un acceso más generalizado a los beneficios sociales puede también traer aparejado beneficios económicos y políticos.

Respecto a los costos, su incremento es natural: más beneficiarios, más gasto. Sin embargo, cabe destacar que la focalización también tiene sus costos dado que requiere un monitoreo pormenorizado de los beneficiarios, y un tratamiento y segmentación adecuado para cada grupo focal. Respecto a la necesidad de incrementar la recaudación para financiar los mayores niveles de gasto, se debe tener en cuenta la progresividad o regresividad del sistema impositivo de cada país. En la actualidad, se podría decir que en general los sistemas impositivos latinoamericanos son marcadamente regresivos, en particular por el acento que se pone en la recaudación de impuestos indirectos que van asociados al consumo y no a la renta o la riqueza. Por lo tanto, se requiere una revisión adecuada de los mecanismos recaudatorios para que el financiamiento provenga de los quintiles más ricos y los beneficios alcancen a los quintiles más vulnerables.

Entre los beneficios se encuentra la no discriminación de los casos limítrofes, es decir, aquellos que están en el límite de la regla de focalización del gasto, y que provoca malestar entre quienes no son alcanzados por el beneficio. También debe tenerse en cuenta que para aquellos que están en los grupos más focalizados puede no resultar conveniente buscar la mejora económico-social porque el costo marginal de salir del grupo focal es mayor al beneficio. Esto nos puede llevar a tener bolsones de pobreza que están constituidos por lo que podríamos llamar “pobres adaptativos”, es decir, pobres que ajustan sus características para seguir percibiendo los beneficios. Estos grupos, en términos de bienestar, son altamente costosos porque no permiten cambiar el foco de las políticas: su situación siempre es lo suficientemente grave (en término de los parámetros con que se los identifica y mide) como para que las políticas los abandonen, y por lo tanto, son un “gasto fijo” dentro del presupuesto de gasto público social.

Por otra parte, se puede argumentar que un estado más pequeño tiene varias ventajas. En primer lugar, no distrae tantos recursos de los individuos a través de la tributación. Esto permite que las familias tengan un mayor nivel de ingreso disponible que pueden emplear según su conveniencia dándoles la oportunidad de elegir entre más variadas alternativas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que está libre

elección debe ir acompañada de una adecuada regulación de los mercados y un aseguramiento de niveles mínimos de información que permitan a las familias tomar las decisiones adecuadas.

En segundo lugar, un estado más pequeño puede ser menos costoso, aun cuando no se aprovechen las economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos. Debemos tener en cuenta que América Latina se ha caracterizado por tener baja eficiencia en su gasto público. Este ha sido uno de los argumentos más poderosos para que la focalización prevaleciera frente a la universalización de los beneficios.

El nuevo pacto fiscal debe apuntar a generar un estado que sea capaz de contener y reducir los efectos de la pobreza, sin dejar de lado una especial sensibilidad por la vulnerabilidad que pueden sufrir las familias más allá de los indicadores objetivos, como suele suceder con las clases medias más vulnerables. Mejoras a la educación y la salud pública pueden tener alto impacto en los segmentos más vulnerables de la clase media, “blindándolos” frente a las contracciones del ciclo económico. La provisión de un marco regulatorio adecuado, que no sólo incluya los mercados de bienes y servicios finales, sino también el mercado del trabajo, principal fuente de ingresos de la clase media, también debe ser el foco del estado en el nuevo pacto fiscal. Esta debe ser una variable importante de la medida del Estado.

### C. Equidad de la estructura tributaria

Una arista importante del pacto fiscal es la estructura tributaria. En la sección anterior discutimos la regresividad de la estructura impositiva en varios países de Latinoamérica. La equidad del sistema tributario de un país puede ser abordada desde dos puntos de vista. Por un lado, la equidad vertical hace referencia a la forma en que cambia la distribución del ingreso cuando se recaudan los impuestos. Por otra parte, la equidad horizontal se refiere a la forma en que dos hogares idénticos son tratados por la regla tributaria.

En el gráfico 7 mostramos los impuestos como porcentaje de los ingresos relativos de cada quintil para varios países de América Latina, Reino Unido y Estados Unidos. Esta representación de la información puede ser interpretada como la “progresión de tasas medias” explicada en Barreix et al. (2009) y aplicada a Guatemala, Ecuador y Paraguay por Jorratt (2011). Como ya se discutió anteriormente, se observa que Chile, Colombia, Honduras, y México son levemente progresivos. Sin embargo, Argentina, Bolivia y Perú siguen un patrón extraño: la mayor carga tributaria relativa está puesta en los extremos de la distribución de ingresos. Por su parte, Nicaragua es claramente regresivo.

En términos generales, podemos decir que la estructura tributaria en América Latina tiende más hacia la regresividad, tal como ha sido documentado en la literatura (véase, por ejemplo, Breceda et al., 2008; Goñi et al., 2008; Castelletti, 2009). Esto implica que, en cierta manera, los sectores medios de la distribución del ingreso están realizando un esfuerzo mayor que los más ricos para financiar a los más pobres. En términos gruesos, se puede decir que los sectores medios están financiando a los sectores más vulnerables. Esto pone a la clase media bajo una presión importante, ya que debe renunciar a su ingreso sin recibir nada a cambio. Y esta inequidad vertical es posiblemente uno de los aspectos que puede causar agobio y malestar en la clase media latinoamericana.

Respecto a la equidad horizontal, ésta es más difícil de medir, en especial por la heterogeneidad de los hogares. Para medir este atributo, deberíamos chequear cómo la estructura tributaria trata a hogares idénticos: “si la capacidad contributiva se mide a través del ingreso equivalente de los hogares, el sistema tributario será horizontalmente equitativo cuando dos hogares con el mismo ingreso equivalente paguen el mismo impuesto y, por lo tanto, sus ingresos después de impuestos sigan siendo iguales” (Jorratt, 2011).

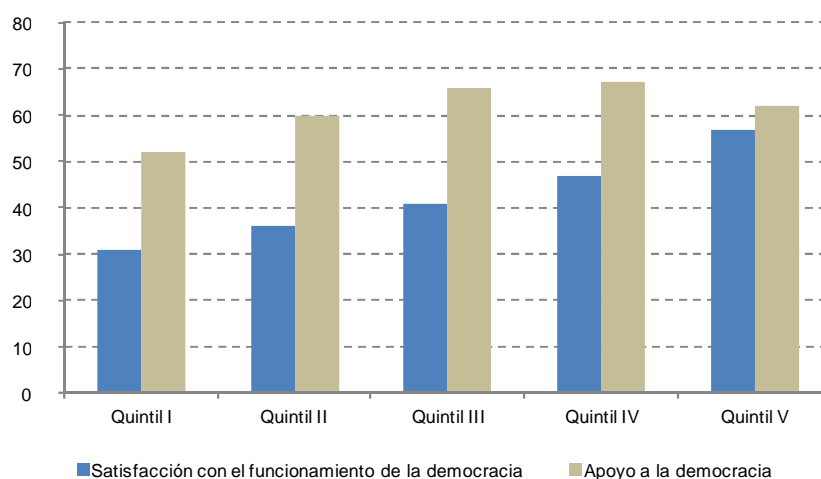
La información disponible no nos permite argumentar mayormente sobre este aspecto de la equidad distributiva. Sin embargo, teniendo en cuenta que el efecto mayor de los impuestos se da a través del impuesto al consumo, sabemos que pequeñas variaciones en la canasta de consumo de las familias (en especial de menores ingresos, que dedican la mayor parte de su ingreso disponible a consumo) puede generar importantes diferencias en el impacto de los impuestos.

## D. Elites económicas y distribución del poder

El impacto que tiene la clase media en aspectos tales como la estabilidad política y la cohesión social ha sido objeto de estudio de varios autores<sup>6</sup>. Por ejemplo, Barro (1999) encuentra que una clase media creciente en su participación en el ingreso se ve acompañada por un fortalecimiento de los derechos políticos. Países más estables política y económicamente atraen más inversiones, tal como señalan Alesina y Perotti (1996).

En general, se considera que la clase media es la fuente de la democracia actual en América Latina, puesto que presenta un grado importante de aceptación e identificación con los procesos democráticos en la región (Blofield, 2011). Según explica esta autora, la clase media se inclina a votar por regímenes de centro-izquierda cuando estos satisfacen sus demandas, o por regímenes de centro-derecha cuando el panorama político o socioeconómico que impulsan los primeros no es el adecuado. En líneas generales, las clases medias latinoamericanas son partidarias de la democracia, y la apoyan como una forma de fortalecimiento de su propia visión de distribución de poder. El gráfico 10 muestra información que ratifica esta idea.

**GRÁFICO 10**  
**AMÉRICA LATINA: PERCEPCIÓN DE LA DEMOCRACIA POR QUINTIL DE INGRESO**  
(En porcentajes)



Fuente: OECD (2010a).

Sin embargo, también se observa en el gráfico 10 que el aumento de los ingresos va acompañado de una caída en el apoyo a la democracia. Particular importancia cobra el menor apoyo a la democracia por parte de las elites económicas de Latinoamérica. Bastante por debajo del apoyo a la democracia se encuentra la satisfacción con la misma, en especial en los estratos bajo y medio de ingresos. Esta evidencia nos advierte sobre la delicada realidad de las democracias de América Latina y cómo se relacionan con la distribución de ingresos.

Las elites son un grupo dominante, compacto, de larga tradición en las economías latinoamericanas, con gran poder económico y político, derivado de su capacidad para incidir sobre la recaudación, la producción, y el empleo. Aunque han sido largamente resistidas, las elites latinoamericanas concentran crecientemente los espacios de poder político y económico.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Alesina y Perotti (1996), Barro (1999), Torche y López-Calva (2010), y Blofield (2011).

Y han llegado a tales niveles de acumulación de fortunas que millonarios mexicanos, brasileros, y chilenos son parte del club de los “*billionaires*”, como se los conoce por haber amasado una fortuna tan cuantiosa que la revista Forbes los incluye en su lista de multimillonarios. Portes y Hoffman (2003) reportan que los ingresos de la elite económica (que incluye a capitalistas, profesionales y ejecutivos) son la principal explicación de la exacerbante desigualdad en la región, aunque las elites en si misma son pequeñas: aproximadamente el 5% de la población en Brasil y El Salvador, 9.5% en Chile, 13.9% en Venezuela. El informe del PNUD (2008) muestra que la participación del decil superior de ingreso en el ingreso nacional puede llegar a niveles muy altos en América Latina (entre un mínimo 34% en Uruguay, y un máximo de 47.2% en Bolivia, seguido muy de cerca por Colombia, Brasil, Chile y Paraguay). En los países desarrollados, esta participación varía entre el 20% y 30%.

Blofield (2011) enumera varios aspectos del comportamiento de las elites que demuestran las asimetrías de la distribución del poder y su impacto en los ingresos:

- La amenaza de la fuga de capitales otorga a estas élites económicas un significativo poder estructural.
- El poder de las elites puede limitar a los encargados de elaborar las políticas aun cuando hayan sido elegidos sobre la base de programas redistributivos, o provengan de ambientes más modestos y adhieran a un programa redistributivo.
- El financiamiento de las campañas, el lobby y la corrupción favorecen la creación de canales a través de los cuales las elites consiguen desvíos en el pacto fiscal que le favorecen.
- Las dinámicas de ejercicio del poder de las elites suelen perpetuar el status quo que les permite mantener el control y retroalimentar las desigualdades.
- La capacidad de influir que tienen las elites también les da una posición especial para mantener la actual estructura tributaria que sigue presionando a los sectores más vulnerables.

Mientras la clase media ve con buenos ojos que la movilidad social permita a los más vulnerables mejorar su situación y plegarse a la clase media, las elites se alejan del resto de la población, retroalimentando el sistema tributario y las políticas de gasto restrictivo.

## **E. Economía política de un nuevo pacto fiscal para la clase media**

Hasta aquí la discusión se ha centrado en la situación actual del pacto fiscal, sus resultados y los efectos que ha tenido sobre la clase media latinoamericana. Un pacto fiscal renovado que trate de mejorar estos aspectos debe ser ante todo sostenible. En este contexto, la sostenibilidad se refiere a que el conceso de políticas de recaudación, gasto y endeudamiento deben acordarse sobre bases más justas, democráticamente decididas, y orientadas a fortalecer a las clases medias. Además, el pacto fiscal debe asegurar el espacio de acción necesario que permita a los más pobres transitar hacia mejores niveles de vida y bienestar, e imponga una responsabilidad y esfuerzo mayores a los más ricos en la prosecución de este pacto fiscal. En resumidas cuentas, tres elementos esenciales aparecen como obligatorios en una reconstitución del pacto fiscal entre el gobierno y la clase media:

- Establecimiento de principios y reglas claras referida a la ciclicidad del gasto y la recaudación, y cómo estas herramientas acompañan a la clase media tanto en la bonanza como en la contracción económica.
- Saneamiento de la deuda, con una especial mirada de la deuda en términos de su efecto redistributivo intergeneracional.
- Reforma del estado, que involucra i) una redefinición tributaria (especialmente de la carga tributaria), y ii) un redireccionamiento del gasto público. Aquí es importante establecer las reglas que definen a los beneficiarios del gasto, y analizar la equidad vertical del arreglo tributario.

Según Cornia et al. (2011), el nuevo pacto fiscal en América Latina debe estar orientado a que el estado recobre su capacidad recaudatoria y redistributiva. Lledo et al. (2003, 2004) presentan evidencia de que los impuestos cedieron espacio frente al producto interno bruto (PIB) de los países latinoamericanos durante los '80s y '90s, restringiéndoles la capacidad redistributiva de las políticas públicas. Pero, como apuntan Cornia y sus coautores, el nuevo pacto fiscal ha generado durante la primera década del milenio un importante fortalecimiento del frente tributario, en especial en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Nicaragua, y República Dominicana. Esto permite darle mayor margen de acción al estado y tener un mayor impacto redistributivo.

El nuevo pacto fiscal no es una novedad latinoamericana. En realidad, se podría pensar que se deriva del fenómeno que se ha dado en los países desarrollados, y más notoriamente en Estados Unidos. Este país, que ha servido durante las últimas décadas, de guía y paradigma para muchas administraciones latinoamericanas, viene experimentando un envejecimiento de la situación de su clase media. En una columna periodística, Paul Krugman (2011) habla de la desaceleración del crecimiento de los ingresos de la clase media norteamericana durante los '80s y '90s, en comparación con la situación de postguerra en los años '50. En el artículo aporta evidencia respecto al incremento en términos reales de los ingresos de la clase media y de los más ricos: 21% *versus* 480%.

Según Krugman, la coincidencia de varios factores explican este crecimiento desproporcionado de los ingresos (que en definitiva implica una redistribución perniciosa del ingreso): en primer lugar, las políticas han atacado con cierta insistencia al trabajo organizado (sindicatos), debilitando la capacidad negociadora de la masa trabajadora que cuenta con la mayor participación de la clase media; en segundo lugar, la desregulación financiera ha contribuido también a facilitar la acumulación de riquezas para los que ya poseían fortuna, en detrimento de las clases medias que en definitiva son quienes financian esta escalada de riqueza; en tercer lugar, y posiblemente el de mayor impacto, los cambios en la presión tributaria, que disminuyó para los más ricos (impuestos a las rentas empresariales, ganancias de capital y dividendos pagados), mientras que el impuesto a la renta laboral creció y fortaleció los mecanismos de control y recaudación.

La reflexión importante que queremos rescatar aquí es que este pacto fiscal (ya sea el descripto por Krugman, o el vivido por los latinoamericanos) entraña una aceptación de estas reglas de redistribución. Como apunta Schmitt (2007), es un acuerdo político sobre un conjunto de programas sociales y económicos. Sin embargo, la sostenibilidad de este acuerdo se deteriora permanentemente, y la literatura (parte de ella revisada aquí) nota la necesidad de fortalecer nuevamente este pacto fiscal. Los caminos para este fortalecimiento parecen variados, pero en general coinciden en ciertos aspectos como (Solimano, 2005):

- Fijar el acceso a un nivel mínimo de ingreso que asegure cierto bienestar
- Ampliar la base de las políticas para que incorpore a la clase media como beneficiaria
- Potenciar el acceso de la clase media a la posesión y acumulación de activos (vivienda propia, educación, capital de trabajo)
- Recrear las formas de participación democrática y control fiscal para que la clase media tenga un rol más activo.

Particular importancia tiene el afianzamiento del mercado laboral, principal fuente de ingresos y desarrollo de la clase media. El mercado laboral latinoamericano que está enfrentando la clase media requiere no sólo de un fortalecimiento de las instituciones, sino también de la expansión del apoyo laboral a las familias de la clase media trabajadora, y la provisión de mayores oportunidades a los trabajadores, especialmente aquellos que están en puestos de bajo o mediano ingreso, para que mejoren sus capacidades, educación y productividad (Fremstad et al., 2008; Capretta, 2009). Además, el rol de la clase media en el mercado laboral de una economía globalizada debe ser realizado (Birdsall y Haggard, 2000), brindándole herramientas para que la clase media trabajadora logre sortear con éxito el desafío de la apertura económica y la inserción de los países latinoamericanos en un mundo globalizado.



Como establece Solimano (2005), la vinculación entre una clase media grande y robusta redundaba en una democracia más estable y con una alta probabilidad de desarrollo. En este contexto, el pacto fiscal tiene amplio fundamento social y se respalda mediante las instituciones democráticas. Es un círculo virtuoso.

Cuando la clase media es débil y la concentración del ingreso impacta en la distribución del poder (como hemos comentado anteriormente en el caso latinoamericano), las democracias tienden a ser más débiles, las medidas populistas pululan, y los mecanismos de control del estado se desvanecen. América Latina ha sufrido en estos últimos tiempos una transformación en este sentido, que ha perjudicado a las clases medias, debilitando su capacidad de decisión y de negociación de un pacto fiscal más equitativo.

En este contexto de insatisfacción de la clase media con la vida democrática (como se observaba en el gráfico 10), y una débil influencia en la arquitectura del estado, se hace al mismo tiempo difícil y perentorio lograr un nuevo pacto fiscal que incorpore los lineamientos anteriormente discutidos. Este pacto fiscal puede marcar el destino y supervivencia de la clase media durante las próximas décadas, por lo que su importancia no es menor.



## VI. Comentarios finales

---

En este documento hemos discutido diferentes aspectos de la relación entre las clases medias y el Estado en los países de América Latina. Esta relación se plasma en un pacto fiscal que ha sido ratificado democráticamente al menos durante los últimos 20 años.

Sin embargo, los resultados que está generando este pacto fiscal, en especial en relación a los esfuerzos y beneficios asociados a la clase media trabajadora, nos llevan a pensar en su debilidad e inestabilidad. En este sentido, discutimos extensamente los conflictos que este pacto fiscal genera en la clase media, y cómo se podrían solucionar algunos de ellos.

La evidencia presentada en el documento es robusta respecto a la incapacidad de la política fiscal de contribuir adecuadamente a un crecimiento con equidad. Mientras los pobres están aun bajo un alero especial de focalización del gasto público social, las clases medias enfrentan una dura carga impositiva sin recibir mayores beneficios a cambio. Los ricos, por su parte, ostentando un poder económico que les permite mantener el status quo, no son mayormente alcanzados por el sacrificio que hace la clase media.

En medio de esta controversia, llamamos la atención sobre la necesidad de reformular el pacto fiscal para fortalecer la posición de las clases medias, mejorar el nivel de vida tanto de los pobres como de los ingresos medios, y conseguir sendas de crecimiento sostenido tanto en términos económicos como políticos.



## Bibliografía

---

- Acemoglu, D. y F. Zilibotti (1997). "Was Prometheus Unbound by Chance? Risk, Diversification, and Growth," *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 4, pp. 709-751.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1996). "Income Distribution, Political Instability and Investment," *European Economic Review*, Vol. 40, No. 6, pp. 1203-1228.
- Banerjee, A. y E. Duflo (2008). "What is Middle Class about the Middle Classes around the World?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, No. 2, Spring 2008, pp. 3-28. También disponible como Working Paper No. 07-29, Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics.
- Bárcena, A. (2010). "La hora de la igualdad. Desarrollo con derechos," Presentación en la Conferencia Hemisférica OIT, Santiago (Chile), 14 de diciembre de 2010.
- Barreix, A., M. Bes y J. Roca (2009). "Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana". BID – EUROsociAL Fiscalidad.
- Barro, R. (1999). "Determinants of Democracy," *Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 6, pp. S158-S183.
- Beetsma, R. y X. Debrun (2005). "Implementing the Stability and Growth Pact: Enforcement and Procedural Flexibility". IMF Working Paper WP/05/59.
- Bhalla, S. (2009). *The Middle Class Kingdoms of India and China*. Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- Birdsall, N. y S. Haggard (2000). "After the crisis: the social contract and the middle class in East Asia," Working paper, Carnegie Endowment for International Peace.
- Birdsall, N., C. Graham y S. Pettinato (2000). "Stuck In The Tunnel: Is Globalization Muddling The Middle Class?" Center on Social and Economic Dynamics, Working Paper No. 14, Brookings Institution, Washington, DC.
- Blofield, M. (2011). "Desigualdad y Política en América Latina," *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3, pp. 58-74.
- Breceda, K., J. Rigolini y J. Saavedra (2008). "Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation," Policy Research Working Paper WPS4604, The World Bank.

- Burgués Terán, A., A. Vargas Barrantes, G. Brown Young, y E. Acosta Granados (2002), “Pacto Fiscal: Un acuerdo para enfrentar los desafíos del siglo XXI”, mimeo.
- Capretta, J. (2009). “The New Middle Class Contract,” *National Affairs*, Issue 1, pp. 6-21.
- Cárdenas, M., H. Kharas, y C. Henao (2011). “Latin America’s Global Middle class”. Working paper, Global Economy and Development at Brookings, Brookings Institution, Washington, DC, April 26, 2011.
- Castelletti, Barbara (2009). “Perspectivas Económicas de América Latina 2009: Política fiscal una herramienta para el desarrollo y la equidad en Latinoamérica”. XXI Seminario de Política Fiscal, CEPAL.
- CEPAL (1998). El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos. Síntesis. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2008). Panorama Social de América Latina 2008. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_ (2010). Panorama Social de América Latina 2010. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL STAT (2011). Estadísticas de América Latina y El Caribe. CEPAL. Disponible en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>
- Cornia, G. A., J. C. Gómez-Sabaini y B. Martorano (2011). “A New Fiscal Pact, Tax Policy Changes and Income Inequality: Latin America during the last decade,” Working Paper No. 2011/70. UNU-Wider.
- Cruces, G., L. F. López-Calva y D. Battistón (2011). “Down and out or up and in? Polarization-Based Measure of the Middle Class for Latin America.” Working Paper No. 113, CEDLAS, Febrero 2011.
- Doepke, M y F. Zilibotti (2007). “Social Class and the Spirit of Capitalism.” *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3, No. 2-3, pp. 516–524.
- Easterly, W. (2001). “The middle class consensus and economic development,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 6, No. 4, pp. 317-335.
- EUROMOD (2011). Tax-benefit microsimulation model for the European Union. Institute for Social & Economic Research, University of Essex. Disponible en: <http://www.iser.essex.ac.uk/euromod>
- FOSDEH (2009). "Un pacto fiscal... ¿para qué?" Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, Tegucigalpa, Honduras.
- Franco, R. y A. León (2010). “Las clases medias latinoamericanas: ayer y hoy.” *Estudios Avanzados*, No. 13.
- Fremstad, S., R. Ray, L. Chimienti y J. Schmitt (2008). “Movin’ On Up: Reforming America’s Social Contract to Provide a Bridge to the Middle Class,” *Bridging the Gaps*, February 2008 Issue, Center for Economic and Policy Research.
- Gigliarano, C. y K. Mosler (2009). “Measuring middle class decline in one and many attributes.” *Quaderno di Ricerca* No. 333. November.
- Goñi, E., J. H. López y L. Servén (2008). "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America," Policy Research Working Paper WPS4487, The World Bank.
- Hopenhaym, M. (2008). “Políticas sociales e impacto redistributivo.” Presentación.
- Jiménez, J. P. (2008). “Recursos fiscales, estructura tributaria y el financiamiento de las políticas públicas en América Latina.” Seminario Internacional: Desigualdad Económica y Derecho a la Salud en América Latina y el Caribe en una perspectiva internacional. Santiago de Chile, 3-4 de noviembre 2008. Presentación.
- \_\_\_ (2010). “El impacto redistributivo de la política fiscal en América Latina.” Foro LAC sobre Política Tributaria, Panamá. Septiembre. Presentación.
- Jorratt, Michel (2011). “Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay,” Working paper 113, Serie Macroeconomía del Desarrollo, División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Kharas, H. (2010). "The emerging middle class in developing countries," OECD Development Centre, Working Paper No. 285, January 2010.
- Krugman, P. (2011). “The Social Contract,” Published on Friday, September 23, 2011 by The New York Times.
- La Tercera (2011). “Casen posterremoto: 500 mil personas cayeron en pobreza y suman 3,2 millones”, nota periodística publicada el 26 de enero de 2011, pp. 21.
- Lledo, V., A. Schneider, y M. Moore (2003). “Pro-poor Tax Reform in Latin America: A Critical Survey and Policy Recommendations,” IDS Working Paper.
- \_\_\_ (2004). “Governance, Taxes, and Tax Reform in Latin America,” IDS Working Paper 221.
- Milanovic, B. (2011). *The Haves and Have Nots*. New York: Basic Books.
- Milanovic, B. y S. Yitzhaki (2002). “Decomposing world income distribution: Does the world have a middle class?” *Review of Income and Wealth*, Vol. 48, No. 2, pp. 155–178.

- Murphy, K., A. Shleifer y R. Vishny (1989). "Industrialization and the Big Push," *The Journal of Political Economy*, Vol. 97, No. 5. (October), pp. 1003-1026.
- OECD (2010a). "Latin America Economic Outlook 2011: How middle class is Latin America?" OECD Publishing.
- (2010b). "Middle class in Latin America economically vulnerable, says OECD," Presentation of the Latin American Economic Outlook 2011, Mar del Plata, Argentina, 3 de diciembre de 2010.
- PNUD (2008). Informe sobre desarrollo humano, 2007-2008. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Portes, A., y K. Hoffman (2003). "Latin American Class Structures: their Composition and Change during the Neoliberal Era", *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 3, pp. 52-59.
- Ravallion, M. (2009). "The Developing World's Bulging (but Vulnerable) 'Middle Class'", Policy Research Working Paper No. 4816, World Bank, Washington, DC. También disponible en *World Development*, Vol. 38, No. 4, pp. 445-454.
- Schmitt, M. (2007). "The American Social Contract: From Drift to Mastery," *The Next Social Contract*, New American Foundation.
- Schneider, A., V Lledo y M. Moore (2004). "Social Contracts, Fiscal Pacts and Tax Reform in Latin America". Working paper, Inter-American Development Bank.
- Solimano, A. (2005). "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales," *Revista de la CEPAL*, Vol. 87, Diciembre.
- (2008). "The Middle Class and the Development Process: International Evidence", Chapter 2 in Eastache y Leipziger's book. Draft Paper, July.
- Torche, F. y L.F. López Calva (2010), "Stability and Vulnerability of the Latin American Middle Class". unpublished manuscript, New York University and United Nations Development Program.
- Wolfson, M. C. (1989), "Inequality and Polarization: Is There a Disappearing Middle Class in Canada?", mimeo.
- World Bank (2007), "Global Economic Prospects 2007: 'Managing the Next Wave of Globalization'", World Bank, Washington, DC.
- World Bank's WDI (2011). World Development Indicators database. The World Bank. Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>







NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

123. Clase media y política fiscal en América Latina, Diego Avanzini, (LC/L.3527), 2012.  
 122. Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina, Jürgen Weller (LC/L.3516), 2012.  
 121. Revenue sharing: the case of Brazil's ICMS, José Manuel Arroyo, Juan Pablo Jiménez and Carlos Mussi (LC/L.3489), 2012.  
 120. Estimación de la recaudación potencial del impuesto a la renta en América Latina, Darío Rossignolo (LC/L.3484), 2012.  
 119. Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos, J. C. Gómez Sabaini, J. Pablo Jiménez y Darío Rossignolo (LC/L.3477), 2012.  
 118. Tax structure and tax evasion in Latin America, Juan Carlos Gómez Sabaini and Juan Pablo Jiménez (LC/L.3455), 2012.  
 117. Commodities, choques externos e crecimiento: reflexões sobre a América Latina, Ricardo de Medeiros Carneiro (LC/L.3435), 2012.  
 116. Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza de América Latina en la próxima década?, Roberto Frenkel y Martín Rapetti (LC/L.3423), 2011.  
 115. Desafíos e implicancias fiscales de la inversión en infraestructura baja en carbono, Martina Chidiak y Verónica Gutman (LC/L.3403), 2011.  
 114. La integración a los mercados financieros internacionales: consecuencias para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, Roberto Zahler (LC/L.3362), 2011.  
 113. Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay, Michel Jorratt (LC/L.3347),  
 112. Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis, Teresa Ter-Minassian y Juan Pablo Jiménez (LC/L.3337), 2011.  
 111. El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos, Juan Carlos Gómez Sabaini y Juan Pablo Jiménez (LC/L.3336), 2011.  
 110. La calidad del empleo en América Latina, Jürgen Weller y Claudia Roethlisberger (LC/L.3320 -P), N° de venta: S.11.II.G.39 (US\$10.00), 2011.  
 109. Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina: ¿Dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?, Roxana Maurizio (LC/L.3302 -P), N° de venta: S.11.II.G.24 (US\$10.00), 2011.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....  
 Actividad: .....  
 Dirección: .....  
 Código postal, ciudad, país: .....  
 Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....