

Primera Sesión

LATINOAMÉRICA HOY: ¿DÓNDE ESTAMOS?

La Fundación Carolina, junto con Casa de América y el respaldo de la secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIIC), ha puesto en marcha el ciclo de seminarios públicos “Diálogos con América Latina”. Los encuentros reúnen a diversas personalidades de la función pública y de la academia en un formato de debate y reflexión que sirve para actualizar, de forma periódica, el conocimiento de los temas más acuciantes de la región y adelanta las prioridades que definen el futuro de la agenda pública latinoamericana.

La primera sesión, cuyos contenidos refleja la siguiente relatoría, se celebró en Madrid el lunes 15 de octubre de 2018 y planteó una panorámica genérica, con el título: “Latinoamérica hoy, ¿dónde estamos?”. Bajo la moderación del secretario de Estado de la SECIPIIC, Juan Pablo de Laiglesia, el seminario contó con la participación de Esther del Campo, catedrática y decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, Angel Melguizo, director de la Unidad de América Latina de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Josette Altmann, secretaria general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En su intervención inicial, Juan Pablo de Laiglesia apuntó cómo América Latina se encuentra en una situación de transformación e incertidumbre sociopolítica, en consonancia con los cambios acelerados que se están produciendo en el orden global.

Particularmente, la región asiste a un marcado proceso de polarización política que coincide con un aumento de las demandas de las nuevas clases medias, generadas tras el crecimiento experimentado durante la última década. Este panorama influye sobre la estabilidad de las instituciones, muy cuestionadas por la opinión pública, y pone en riesgo la sostenibilidad económica, la disminución de las desigualdades y los avances en el terreno de la integración regional. Con todo, según subrayó de Laiglesia, en virtud de los logros obtenidos —afianzamiento democrático, reducción de la pobreza, desarrollo tecnológico, etc.—,

Latinoamérica está a tiempo de alcanzar las metas definidas por la Agenda 2030. En este sentido, los análisis presentados a continuación por las figuras de la mesa se centraron en el presente y porvenir inmediato que afronta la región en los planos social, económico e internacional.



Juan Pablo de Laiglesia

“En virtud de los logros obtenidos —afianzamiento democrático, reducción de la pobreza, desarrollo tecnológico, etc.—, Latinoamérica está a tiempo de alcanzar las metas definidas por la Agenda 2030”

El nuevo perfil de las clases medias

Desde un punto de vista social, tal y como apuntó la profesora Esther del Campo, se hace preciso reexaminar el perfil de las capas medias que están protagonizando los cambios en la región. Y es que, a diferencia de lo que sucedió en la década de los años setenta y ochenta, las reivindicaciones no las lidera una clase media vinculada a los objetivos de las élites políticas. Ahora, para empezar, es necesario referirse a las “clases medias” en plural, debido su heterogeneidad interna e incluso a los factores que explican su auge. Ciertamente, según viene acreditando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, *Panorama social*, 2017)¹, éste ha sido fruto de un ciclo de crecimiento, fundamentado en gran parte en la re-primerización de las economías latinoamericanas y la apertura de sus mercados. Sin embargo, el estudio diferenciado por países demuestra que no cabe subestimar el impacto de las políticas de redistribución y desarrollo social. De ahí que Argentina, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú se hayan situado entre los que alcanzaron un mayor crecimiento exponencial en sus niveles de ingreso. En todo caso, las nuevas clases medias presentan unas características distintivas que, de acuerdo con del Campo, conviene delimitar para

¹ Los informes *Panorama Social de América Latina* se publican anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la CEPAL.

predecir sus expectativas y qué tipo de medidas pueden reivindicar a futuro. El estudio que co-dirigió Michael Penfold para la Corporación Andina de Fomento (CAF, Penfold y Rodríguez Guzmán, 2014), pese a su enfoque generalista, resulta ilustrativo, por cuanto además combina su análisis con los resultados arrojados por la *Encuesta Mundial de Valores*². De este modo los rasgos identificados fueron los siguientes:

1. Moderación ideológica, en un nivel mayor que el registrado en otras partes del mundo. A ello se agrega el temor de las clases medias a que el futuro pueda suponer una reversión de los logros alcanzados.
2. Baja confianza en las instituciones, realidad que se extiende a todas las clases medias del resto del mundo. Al margen del estudio de Penfold, esta desconfianza aparece en la región como una tendencia plasmada anualmente en los estudios del Latinobarómetro, pero que no cabe confundir con una desafección hacia la democracia: la crítica apunta al *funcionamiento* del sistema político y a la percepción de que los gobiernos benefician a una minoría.
3. Nivel reducido de capital social. Esta variable, crucial para establecer relaciones de confianza recíproca, consolidar el respeto a unas reglas comunes y articular mecanismos de acción colectiva, queda en la región en un índice exiguo para consolidar democracia e institucionalidad.
4. Escaso activismo político y social, dato que explica la actitud reactiva de las clases medias ante la aparición de dificultades.
5. Baja orientación positiva ante el mercado, menor en este caso de la que se expresa en otras partes del mundo. Ahora bien, del Campo apuntó que aquí —al igual que en el resto de los rasgos— es pertinente contrastar la conclusión con estudios diferenciados por naciones. Así en efecto se deduce de los trabajos de Liliana de Riz sobre las clases medias emergentes y vulnerables en Argentina, toda vez que evidencian una división en dos subclases: una que deposita sus esperanzas en el mercado y otra con un nítido perfil asistencialista, cuyas expectativas quedan ligadas a los subsidios estatales.

² Programa de investigación, dirigido por el politólogo Ronald Inglehart, que recopila datos a escala mundial acerca de los valores y opiniones de la población (<http://www.worldvaluessurvey.org>).

6. Desigual orientación hacia la protección social. Del mismo modo que en el punto anterior, el análisis por países arroja resultados dispares e incluso motivaciones divergentes sobre las mismas preferencias. Así, como indica el estudio de Penfold, por un lado “a medida que aumenta la clase social los individuos son más propensos a atribuirse la responsabilidad de proveer bienestar”. Pero, por otro, en países como Chile y Uruguay las clases medias se inclinan hacia una sólida inversión pública en políticas sociales, aun presentando modelos estatales que difieren notablemente.
7. Por último, el estudio revela que las clases medias latinoamericanas se identifican con valores post-materialistas, lo que no constituye sino una constante a escala global.



Esther del Campo

“Los sondeos también reflejan que el acercamiento local de los servicios públicos a la sociedad está siendo muy bien valorado por la ciudadanía”

De este cuadro se desprende según del Campo la recomendación de profundizar en dos líneas programáticas que contribuyan al robustecimiento de las capas medias: i) el refuerzo en acciones redistributivas que suplan la prolongación de medidas asistenciales y políticas públicas focalizadas; y ii) la mejora por parte de los Estados de sus servicios en materia de salud, educación y seguridad social, en línea con las sugerencias de la CEPAL. Ambos aspectos se resumen en la exigencia de ahondar en un fortalecimiento institucional que, asimismo, tenga presente que la crisis de los partidos y organismos tradicionales viene acompañada por el surgimiento de nuevos actores, cuerpos o liderazgos “periféricos”. Estos actores —por lo general, oportunistas políticos, más que populistas— aprovechan la coyuntura de malestar creciente y plantean visiones muy críticas, pero logran aglutinar el desaliento generado en torno a las clases medias. Esto no significa que los avances en renovación administrativa, profesionalización del sector público o descentralización política no hayan jugado

un papel muy importante. Es más, los sondeos también reflejan que el acercamiento local de los servicios públicos a la sociedad está siendo muy bien valorado por la ciudadanía. De este modo cabe concluir que la tarea consiste en actualizar las instituciones al compás de unas demandas sociales más sofisticadas.

Los desafíos de la agenda económica

Por su parte, desde un punto de vista económico, Ángel Melguizo, se centró en los riesgos y oportunidades que encara Latinoamérica en un contexto internacional impreciso, con algunos síntomas inquietantes de desaceleración. La volatilidad financiera y la irrupción del proteccionismo —no inédito pero sí ensanchado— amenazan la economía global e impactan igualmente sobre una región que hasta hace poco se vio beneficiada por el precio de las *commodities* y por la penetración comercial y las inversiones y créditos de China. Ante este escenario, América Latina se encuentra en la tesitura de resolver tres retos pendientes.

1. El reto de la productividad. En la actualidad la situación en relación a Estados Unidos se mantiene en índices similares, cuando no peores, a los que se registraban hace 40 años, hasta el punto de que un trabajador latinoamericano es cuatro veces menos productivo que su homólogo norteamericano. Afrontar esta brecha resulta crucial para que la región salga de la “trampa del ingreso medio”, bloqueada entre la tecnología de los países desarrollados y la mano de obra de los empobrecidos (Melguizo, Nieto-Parra, Perea y Pérez, 2017). Ahora, según Melguizo, sería el momento de dar el salto, apostando por políticas de innovación y diversificación productiva.
2. El reto de la inclusión social. Latinoamérica ha de solventar la situación de la clase media vulnerable (el 40% de su población), que vive con entre cinco y trece dólares per cápita al día, y se mantiene laboralmente en un sector informal, que hace que más del 60% del mismo carezca de contratos de trabajo regulados. Ello no solo repercute sobre la indefensión social de estas capas, sino que fundamenta su temor de retornar a la pobreza. No obstante “no es normal ser informal”, según ya se subrayaba desde la OCDE hace casi una década (Jütting y Laiglesia, 2009).
3. Por último, la región debe hacer frente al reto institucional. Esta llamada de atención no impide reconocer, enlazando con las palabras de del Campo, los progresos acometidos, que ilustran multitud de ejemplos: los

centros de control y gestión de políticas públicas en Perú y Argentina son comparables a los que existen en Europa; los avances en transparencia en Paraguay y República Dominicana han sido notables; la agenda de construcción de competencias y habilidades a futuro de Chile constituyen una referencia internacional y la reforma colombiana en el campo de las telecomunicaciones digitales resulta visionaria. Ahora bien, con todo es imprescindible revertir la inmensa desconfianza de las sociedades hacia los gobiernos, que llega al 80%, y cuenta con un 20% de la población que justifica la evasión de impuestos.



Ángel Melguizo

“Los desafíos institucionales son propios de una región en fase de ‘desarrollo en transición’ [...] concepto que implica una exigencia de enfoque multidimensional”

En este sentido, cabe recordar que la protesta y la crítica —como señalaba Hirschman en *Salida, voz y lealtad*—, responde a mayores niveles de exigencia cívica y, por ende, es señal de la prosperidad adquirida. Por tanto, los desafíos institucionales son propios de una región en fase de “desarrollo en transición” previa a su incorporación al grupo de “ingreso alto”. Justamente, el concepto de “desarrollo en transición” implica una exigencia de enfoque multidimensional que, por ejemplo, plantea el estudio de la informalidad laboral no solo bajo una lectura economicista, asociada exclusivamente con el ingreso; incorporar el cariz multidimensional significa introducir al tiempo análisis relativos a la educación, el empleo o la regulación en el tratamiento de los problemas (CEPAL y OCDE, 2018).

A tenor de lo dicho, Melguizo avanzó tres prioridades inmediatas. En primer lugar, es preciso trabajar en una agenda educativa y de capacitación en habilidades tecnológicas, como así lo reiteran los informes de la OCDE. A su vez,

reforzar la integración económica de la región supondría una garantía de defensa ante lo que pueda deparar el futuro, tanto más cuando el comercio intrarregional se limita a un volumen de entre un 15% y un 20%, casi cuatro veces menos que en los países europeos o asiáticos. Es más, desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ha argumentado que, caso de que se materialice una “guerra comercial”, el impacto de ésta en la región se reduciría a la mitad si estuviera más integrada (Mesquita Moreira, 2018). La tercera prioridad concierne a la agenda digital, en tanto las posibilidades de hacer frente con éxito a los retos mencionados —en productividad, inclusión y gobernanza— es mucho mayor recurriendo a las nuevas tecnologías. Sin embargo, de momento los datos dejan que desear: el 46% de los ciudadanos latinoamericanos no tiene conexión a internet; solo uno de cada diez tiene acceso a banda ancha y en un país tan significativo como México, todavía una de cada cinco empresas no tiene página web y solo dos de cada diez desarrollan comercio electrónico. Ahora bien, el crecimiento moderado que registra Latinoamérica, aun con márgenes evidentes de mejora, apunta a que la región está en disposición tanto de superar los retos como de asumir las prioridades antedichas.

El (des)bloqueo de la integración

Abundando en la problemática de la integración, la secretaria general de FLACSO, Josette Altmann, evocó la singularidad de la circunstancia histórica que vive la región desde 2016, sumergida en un súper-ciclo electoral que no culminará hasta 2019. En este contexto, los países se han centrado en sus agendas internas, bloqueando en parte los avances de los mecanismos de integración latinoamericana. Bajo esta óptica, y contrastando el presente ciclo con el que se produjo en el año 2006, se aprecia una relevante transformación del mapa político, debido a que el clivaje izquierda/derecha —básico en la década anterior— ha perdido carga explicativa frente a una nueva divisoria de corte social, que opone al *establishment* frente a quienes desean romper con el *statu quo*. Dicho desplazamiento da cuenta del fenómeno del “voto castigo” y del rebrote de un populismo a ambos lados del espectro ideológico, redoblado por la expansión de las demandas en seguridad y prestaciones sociales.

Como marco de interpretación, en línea con lo adelantado por del Campo o Melguizo, Altmann acudió a los resultados de las encuestas de opinión, por cuanto constatan un fuerte descontento popular con el funcionamiento de las instituciones. Así, según cifras del Latinobarómetro, el apoyo a la democracia en la región ha pasado de un 69% en 2012 a un 57,8% en 2017 (Latinobarómetro, 2018). Esta tendencia se correlaciona con la preocupación creciente que genera la

corrupción y, en lo que afecta al sistema impositivo, por la percepción de la baja calidad de los servicios públicos, dato que alimenta la sensación de que los Estados mantienen una arquitectura institucional ineficiente.

Todo ello se traduce en las bajas expectativas que concita el reimpulso de los consensos hacia una mayor integración iberoamericana. Organismos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se encuentran paralizados, y este último incluso mantiene seis representaciones nacionales vacantes, una de las cuales —la colombiana— ha confirmado oficialmente su salida. A este respecto, la influencia de la Unión Europea (UE), socio históricamente crucial en clave estratégica y axiológica, ha perdido peso. Y no solo por dicho debilitamiento o incluso por la desafección del ciudadano latinoamericano común, que no siente que el diálogo birregional surta efectos beneficiosos. La UE ha estado asimismo ausente por sus propios problemas internos, como el Brexit, lo que ha motivado que las prioridades cambien, propiciando —según declaró el secretario de Estado Juan Pablo de Laiglesia— una “re-nacionalización” de sus políticas. Esto sin abundar en el impacto, en términos económicos y culturales, de la aparición de nuevos actores en la región, como China. En todo caso, quizá una de las soluciones para desbloquear los mecanismos de integración latinoamericanos consistiría en desligar su funcionamiento de la fuerte impronta presidencialista que conservan, con el fin de que su evolución no dependa tanto de los ciclos electorales.



Josette Altmann

“El clivaje izquierda/derecha ha perdido carga explicativa frente a una nueva divisoria de corte social, que opone al establishment frente a quienes desean romper con el statu quo”

Un último apunte en perspectiva internacional se refiere al papel que pueda jugar la Agenda 2030 en tanto plantea un paradigma alternativo, una narrativa universal más cooperativa e inclusiva, que acaso pueda presentarse como un relato que haga

frente al desencanto y el auge de los extremismos. En este sentido, se concluyó en la necesidad de crear un nuevo relato, que involucre más a los jóvenes y a las mujeres, y que sea capaz de impulsar un desarrollo constructivo, basado en el conocimiento y la innovación tecnológica, más allá de las agendas tradicionales. Ciertamente, la Agenda 2030 introduce la dificultad de transversalizar las políticas públicas y, en consecuencia, de romper la lógica de “compartimentos estancos” de los departamentos ministeriales, propósito técnicamente costoso. Sin menoscabo de su ambición, el punto de partida radicaría en aquilatar un consenso en torno a la Agenda que vincule a agentes políticos, sociales y económicos, de manera que ésta perdure al margen de los resultados electorales. El estrechamiento de las relaciones entre América Latina y la UE, como espacios complementarios en su visión de la gobernanza global, será en este punto clave.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost
Fundación Carolina



Video de la sesión <https://youtu.be/fSTGJCx3eBU>

Referencias bibliográficas

- CEPAL (2017): *Panorama Social de América Latina 2017*, Santiago de Chile.
- CEPAL y OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago de Chile.
- Corporación Latinobarómetro (2018): *Informe 2017*, Santiago de Chile.
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge.
- Jütting, J. P. y Juan R. de Laiglesia, J. R (2009): *Is Informal Normal? Towards more and better jobs in developing countries*, OCDE, París.
- Melguizo, A.; Nieto-Parra, S.; Perea, J.R. y Pérez, J. A. (2017): “No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle income trap in Latin America”, *OCDE - Documento de trabajo n° 340*, París.
- Mesquita Moreira, M. (coord.) (2018): *Conectando los puntos: una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*, BID, Washington, DC.
- Penfold, M. y Rodríguez Guzmán, G. (2014): “La creciente pero vulnerable clase media de América Latina. Patrones de expansión, valores y preferencias”, *CAF - Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva n° 17*, Santiago de Chile.