



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



**FLACSO**  
Secretaría General



# El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial

## Aportes de un debate en curso

Adrián Bonilla  
María Salvadora Ortiz  
(Compiladores)



**XXIII CUMBRE  
IBEROAMERICANA**  
PANAMÁ 2013



**BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA**

327

P214p El Papel político, económico, social y cultural de la comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial : aportes de un debate en curso / Adrián Bonilla, comp. ; María Salvadora Ortiz, comp. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2013.  
305 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-260-0

1.Comunidad Iberoamericana. 2. América Latina – Relaciones exteriores. 3. América Latina – Relaciones internacionales. 4. Política económica. 5. Política social. I. Bonilla, Adrián, comp. II. Ortiz, María Salvadora, comp. III.Título

### **Créditos**

Transcripción, corrección filológica y de estilo: Rodrigo Soto.

Colaboradora en la edición: Mercedes Vázquez Bello, Consultora PNUD-SEGIB.

Impreso en San José, Costa Rica

por Perspectiva Digital S.A.

Julio 2013.

## ÍNDICE

### **PALABRAS DE BIENVENIDA**

*Enrique V. Iglesias* ..... 7

### **LOS RETOS ESTRUCTURALES DE AMÉRICA LATINA**

*Adrián Bonilla*..... 11

### **INTRODUCCIÓN**

*María Salvadora Ortiz* ..... 17

### **LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS FRENTE A UN MUNDO GLOBALIZADO E INTERDEPENDIENTE**

*Fernando Núñez Fábrega* ..... 21

## **PARTE I.**

### **LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL**

#### **CAPITULO I:**

#### **El papel político de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial**

Nuevo contexto global y nuevo mapa político latinoamericano

*Francisco Rojas Aravena* ..... 27

Reinvención iberoamericana

*Federico Reyes-Heroles*..... 45

La Comunidad Iberoamericana como bloque de incidencia en los organismos  
multilaterales y ante instancias regionales

*Nicolás Ardito Barletta* ..... 53

Una apuesta por el multilateralismo

*Jorge Taiana*..... 63

Repensar el sentido de lo iberoamericano

*Antonio Romero Gómez*..... 69

Iberoamérica y la triangulación entre Europa y Asia

*Guillermo Mariscal Anaya* ..... 77

## **CAPITULO II:**

### **El papel social de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial**

Invitación al debate <i>Enrique V. Iglesias</i> .....	83
El ascenso del sur <i>Rebeca Grynspan</i> .....	85
Un potencial desconocido e incalculable <i>Eduardo Stein</i> .....	95
El papel social de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial <i>Hernando Gómez Buendía</i> .....	101
La juventud, oportunidad y desafío <i>Marcela Suazo</i> .....	115
El debate sobre las clases medias (comentarios) <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	125

## **CAPITULO III:**

### **El papel económico de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial**

Diez años de crecimiento en América Latina <i>Rafael Pampillón Olmedo</i> .....	133
Un diagnóstico y una propuesta de cooperación económica para la Comunidad Iberoamericana <i>José Antonio Ocampo</i> .....	137
Los costos de la burocracia <i>Alberto Alemán Zubieta</i> .....	147
Una agenda de competitividad para América Latina <i>Javier Quintana Navio</i> .....	151
El espacio iberoamericano y la libre movilidad de las personas <i>Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari</i> .....	157

## **CAPITULO IV:**

### **El papel cultural de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial**

Invitación a un debate <i>Eduardo Nivón</i> .....	163
El espacio cultural iberoamericano <i>Jesús Prieto de Pedro</i> .....	165
Para una cultura iberoamericana <i>Juca Ferreira</i> .....	177
La cultura como dimensión de la política <i>Mónica Guariglio</i> .....	183
<b>CONCLUSIONES</b> <i>Enrique V. Iglesias</i> .....	191

## **PARTE II.**

### **LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A LA LUZ DE LA I CUMBRE UE-CELAC**

Las relaciones Unión Europa- América Latina y el Caribe en el marco de la reciente I Cumbre UE-CELAC: Aportes desde la FLACSO <i>Isabel Álvarez Echandi</i> .....	197
La Cooperación entre la Unión Europea y América Latina 2007-2013 y los desafíos de la Programación de cooperación 2014-2020 <i>Ricardo Herrera</i> .....	201
Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea: situación y desafíos <i>José Durán Lima y Roberto Urmeneta</i> .....	235
Migraciones entre América Latina y la Unión Europea. Transformaciones socioeconómicas y políticas migratorias en el contexto de recepción <i>Sandra Gil Araujo</i> .....	265
<b>RELACIÓN DE AUTORES</b> .....	291

## EL PAPEL SOCIAL DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA EN UN NUEVO CONTEXTO MUNDIAL

Hernando Gómez Buendía<sup>25</sup>

La XXIII Cumbre Iberoamericana tendrá lugar en un ambiente que bien puede resumirse en una frase: hay optimismo –fundado- de este lado del Atlántico y hay pesimismo –fundado- del otro lado del Atlántico.

De este contraste simple pero fundamental se desprenden, creo, tres consecuencias o reflexiones básicas para el futuro de la cooperación iberoamericana: primero, el cambio en los pesos relativos, vale decir, en el papel potencial de cada uno de los socios; segundo, la necesaria búsqueda de intereses comunes o nuevas convergencias frente al resto del mundo, donde los centros de poder económico y político se están reacomodando, y tercero, las enseñanzas recíprocas que podrían resultar de los caminos que Iberoamérica, España y Portugal han transitado en estos últimos años.

No pretendo ni intento revisar en detalle los asuntos anteriores –que entiendo son el propósito de los distintos trabajos preparatorios de la Cumbre- sino apenas enunciarlos como referentes para evaluar el impacto sobre la cooperación interoceánica de los cambios sociales que estamos presenciando en uno y otro lado del Atlántico.

Viniendo de este lado del Océano, me ocuparé sobre todo de las transformaciones sociales que están teniendo lugar en los países iberoamericanos. El optimismo que, como dije, recorre a la región, se debe sobre todo al hecho de que su economía está creciendo a un ritmo bastante acelerado: sin volver sobre lo que otros analistas seguramente cubrieron en este seminario, recordaré que la tasa anual de expansión del PIB en América Latina y el Caribe pasó de 1,3% durante el decenio de los ochenta a 3,2% durante los noventa, y a 3,8% entre 2000 y 2010<sup>26</sup>.

Añadiré que entre 2003 y 2011, después de la “media década perdida” (1998-2002), nuestra región experimentó su período de más rápido

---

<sup>25</sup> Director y editor general de Razón Pública.

<sup>26</sup> CEPAL, Cambio Estructural para la Igualdad, una visión integrada del desarrollo, San Salvador, Agosto de 2012, Cuadro I.1, p. 23, disponible en <http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-SES-34>.

crecimiento económico desde la década de 1960, por encima de la media mundial y de los países industrializados <sup>27</sup>.

Aún el año pasado, en medio de la desaceleración global, el PIB iberoamericano aumentó 3,1% y –si se excluyen Argentina y Brasil, que tuvieron bajonazos– el crecimiento habría sido 4,3%, o casi el mismo de 2011 (4,8%)<sup>28</sup>.

Hay que advertir por supuesto que los países iberoamericanos son sumamente diversos, y que generalizaciones –como las que haré a lo largo de estas páginas– deben tomarse con beneficio de inventario. En términos, por ejemplo, de ingreso por habitante, tenemos a un Chile con 18.234 dólares PPA y a una Nicaragua con 3.336; o en términos de crecimiento del producto, en 2012 tuvimos desde un 10,5% de Panamá hasta la disminución de 1,8% en Paraguay. Hecha la salvedad, el progreso económico sigue siendo la nota dominante de la región en conjunto: todos los países iberoamericanos califican hoy por hoy como de “renta media”, con excepción de Chile, que ingresó al club de los países de ingreso alto.

Aunque menos celebrada que el crecimiento del PIB, hay una segunda razón para el optimismo económico en Iberoamérica: el equilibrio fiscal y financiero que (al menos hasta ahora) ha “blindado” o protegido relativamente bien a los países contra las turbulencias financieras del mundo después del 2008. Los coletazos por supuesto se han sentido, y la balanza comercial ya no es tan favorable, pero la disciplina macroeconómica se ha mantenido en casi todos los países: el déficit fiscal de la región como un todo disminuyó de un tolerable 3,1% del PIB en 2001 a un notable 1,5% en 2011<sup>29</sup>– bien lejos de los niveles explosivos de otras épocas, y también de los que hoy sufren España y Portugal. De la misma manera, si se excluye el Caribe, la deuda pública regional cerró en un modesto 38,2% del PIB en 2010, sin que hubiera excedido de 60% durante la década; y a diferencia de los países de la OECD, se proyecta que este índice seguirá disminuyendo, a 34% en 2016<sup>30</sup>.

---

27 *Ibíd.*, p. 24.

28 CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2012, p. 10. Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/48594/BalancePreliminarDoc12012.pdf>

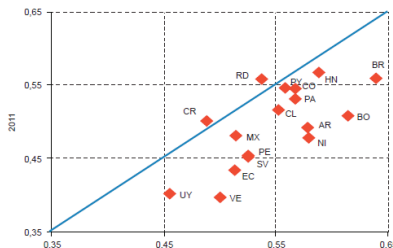
29 Ricardo Martínez, Reglas Fiscales e Inversión Pública, CEPAL-ILPES, marzo de 2012, p. 2. Disponible en [http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/capacidades/comun\\_estrat/seminario\\_regional\\_ip\\_mexico/S\\_Mierc\\_28\\_marzo/Panel\\_2/RICARDO\\_MARTNER\\_ILPES\\_CEPAL\\_inversion\\_publica2012snip\\_1.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacidades/comun_estrat/seminario_regional_ip_mexico/S_Mierc_28_marzo/Panel_2/RICARDO_MARTNER_ILPES_CEPAL_inversion_publica2012snip_1.pdf)

30 *Ibíd.*, pp.4-5.

Digamos pues que Iberoamérica, en efecto, aprendió su lección de la “década perdida”, y que la Gran Depresión de 2008 la encontró prevenida; una previsión que, infortunadamente, no tuvieron España y Portugal, donde hablamos de déficits fiscales en el orden respectivamente de hasta 7% y hasta 10% del PIB, y de tasas de endeudamiento que rondan hasta el 70% y el 110% del producto nacional. Incluso, en un terreno más operativo, cabría pensar que Portugal y España tienen algo que aprender de sus hermanos iberoamericanos cuando se trata de solventar una gran crisis hipotecaria o de impedir la quiebra de la banca (el ejemplo, digamos, de Chile en los 1980 o de Colombia al final de los 1990).

Entrando en el terreno más propiamente “social”, el optimismo iberoamericano se debe, en primer lugar, a la ligera pero sostenida disminución de la desigualdad que ha acompañado al crecimiento económico reciente. En efecto, como muestra el primer gráfico, durante la última década mejoró el índice de Gini en 15 de los 17 países para los cuales tenemos mediciones; en Argentina, Bolivia, Nicaragua y Venezuela la mejoría pasó del 20%, y en otros cinco países se acercó a un 10%. Esta mejoría contrasta con la tendencia de por lo menos los 20 años anteriores, cuando la desigualdad había aumentado en la mayor parte de Iberoamérica.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI, 2002-2011  
A. 2002-2011\*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

\* Datos referidos a áreas urbanas en la Argentina, el Ecuador y el Uruguay. Los datos relativos a 2002 corresponden a ese año excepto en el Brasil, El Salvador, Nicaragua, el Paraguay y el Perú (2001), la Argentina (2004) y Chile (2000). Los datos referidos a 2011 corresponden a dicho año excepto en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y Nicaragua (2009), El Salvador, Honduras y México (2010) y Guatemala (2006).

Si bien hay dudas sobre el aporte relativo de los varios factores, parece claro que la disminución reciente de la desigualdad se debe sobre



todo a la reducción de los diferenciales de salario y a la mayor cobertura de los programas sociales:

Por una parte los salarios constituyen las tres cuartas partes del ingreso, y la brecha entre trabajadores calificados y no calificados —que habría crecido a raíz del cambio tecnológico y la apertura comercial de los 1990- se habría vuelto a estrechar debido a la escolarización masiva de la fuerza de trabajo durante los últimos años.

Por otra parte los programas sociales, particularmente los de transferencias condicionadas, habrían tenido un claro impacto redistributivo: en Brasil, por ejemplo, se calcula que *Benefício de Prestação Continuada* y *Bolsa Família* explican un 20% de la mejora en la distribución del ingreso, mientras que a *Oportunidades* en México se le atribuye un 18% del progreso<sup>31</sup>.

Pero no hay que exagerar el optimismo: Iberoamérica sigue siendo la región más desigual del planeta. Tomando el promedio simple de los valores de los 18 países para los cuales se tiene información reciente, CEPAL concluye que el 10% más rico de la población sigue recibiendo la tercera de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe apenas un 15%<sup>32</sup>. Es más: sabemos que el liderazgo iberoamericano en esta materia se debe sobre todo a la extraordinaria concentración de la riqueza en manos de los sumamente ricos, del 1% o aún del 1 por mil que constituyen la cúspide de nuestras sociedades<sup>33</sup> (señalo el hecho porque tiene implicaciones importantes para el sistema político y para la viabilidad de las reformas estructurales).

Aun entonces sigue siendo cierto que la combinación de crecimiento económico y reducción de la desigualdad se han traducido en la disminución de la pobreza —segunda razón “social” para el optimismo iberoamericano. Como indica el gráfico de abajo, después de empeorar durante la “década perdida” de los 80, la situación mejoró un poco

---

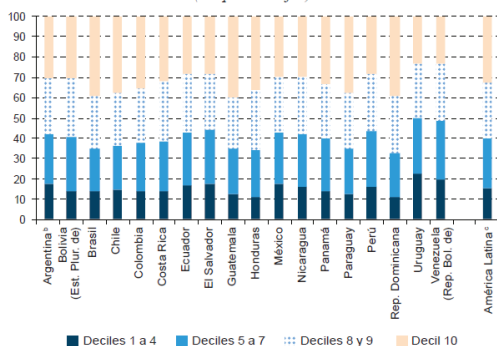
31 Nora Lustig, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juarez: “Declining Inequality in Latin America since the 2000s: The case of Argentina, Brazil and Mexico”, *World Development*, 2011.

32 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2012*, p. 22. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>

33 Nancy Birdsall, “Why Inequality Matters, Some Economic Issues”, *Ethics and International Affairs*, 15, 2 (2006) pp. 3-17; Jeffrey Puryear y Mariellen M. Jewers, “Pobreza y Desigualdad en América Latina”, *Política Social, Diálogo Interamericano*, Washington, noviembre de 2009. Disponible en [www.thedialogue.org/PublicationFiles/Politica%20Social%20Sintesis%20No%201%20Pobreza%20y%20Desigualdad%20en%20America%20Latina.pdf](http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Politica%20Social%20Sintesis%20No%201%20Pobreza%20y%20Desigualdad%20en%20America%20Latina.pdf)

durante los 90, y a partir de 2002 el avance volvió a ser inequívoco. La pobreza absoluta pasó de afectar al 48% de la población en 1990 a afectar un 29% en 2009 –una baja de casi 50% - y el número de personas en pobreza disminuyó de 221 millones en 2002 a 189 millones en 2008. Los indigentes pasaron de ser 99 millones en 2002 a 66 millones en 2012, y la tasa de incidencia respectiva cayó de 19 a 11,5%. Hoy por hoy tenemos pues los niveles más bajos de pobreza de los últimos 30 años –y también, posiblemente, los más bajos de toda nuestra historia.

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO POR GRUPOS DE DECILES, ALREDEDOR DE 2011<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Los datos corresponden al año 2011, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), El Salvador (2010), Guatemala (2006), Honduras (2010), México (2010) y Nicaragua (2009).

<sup>b</sup> Áreas urbanas.

<sup>c</sup> Promedio simple.

Lo cual me trae al cambio social más novedoso, más comentado y quizá más significativo de los últimos años: el crecimiento de la clase media en la mayoría de los países iberoamericanos. Según, digamos, los datos “estilizados” (perdón por el anglicismo), la clase media aumentó en un 50% durante la última década, y hoy en día uno de cada tres habitantes de la región disfruta de este nivel de ingreso<sup>34</sup>. Pero aquí es necesario detenerse, porque el asunto de la “clase media” por supuesto comienza con la pregunta de cómo se define o de quiénes hacen parte de este estamento.

34 Con “el dato estilizado” me refiero sobre todo al Informe del Banco Mundial, La Movilidad Económica y el Crecimiento de la Clase Media en América Latina, Panorámica General, Washington, 2013. Disponible en [http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Informe\\_ClaseMedia.pdf](http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Informe_ClaseMedia.pdf)

Sugeriré que de la clase media existen definiciones, digamos “estadísticas” y definiciones, digamos, “sociológicas”, cuyas implicaciones no siempre son las mismas. La definición estadística más obvia consiste en identificar a las personas que viven “en el medio” es decir, a los que no son ricos ni pobres en su propio país: la clase media está formada entonces por las personas o familias cuyo ingreso supera al, digamos, 20% más pobre de la población pero no llega al del 20% más rico de la misma. Esta definición tiene sentido “sociológico” (estar “en el medio” afecta los valores y actitudes de la gente), pero implica que la clase media no cambia de tamaño (siempre, en mi ejemplo, será el 60% de la población total.)

Los optimistas entonces se refieren a otra “clase media”. La segunda definición “estadística” de este segmento social consiste en elegir el tramo medio de la distribución del ingreso, por ejemplo algún rango alrededor de la mediana, y decir que las personas o familias cuyo ingreso se encuentra entre el 75% y el 125% de ese valor forman la clase media: entre menos desigual sea la distribución del ingreso, mayor sería entonces la clase media – y su aumento en la región habría sido un reflejo del aumento en la equidad que mencioné más atrás. Pero bajo esta definición, una persona o familia puede entrar (o salir) de la clase media sin que su ingreso aumente (o disminuya) y aun sin que cambie su posición relativa dentro de la sociedad. O sea, en otras palabras, que esta versión del optimismo sería apenas la forma de reiterar que Iberoamérica ha registrado “una ligera aunque sostenida disminución de la desigualdad”- lo cual, reitero, no implica ni una mejora en el nivel de vida ni la existencia de movilidad social, que vendrían a ser los hechos “sociológicamente” interesantes.

El optimismo se basa pues en un modo muy distinto de entender la clase media. No los que viven en el medio, sino los que tienen un ingreso satisfactorio, definido a la luz de algún criterio. Con una lógica parecida a la que desde hace tiempo se utiliza para hablar de “pobreza absoluta” (personas que viven con menos de, digamos, dos dólares al día), se fija un rango de ingresos como los de “clase media”: en el caso de los datos “estilizados” que mencioné anteriormente, el rango va de 10 a 50 dólares diarios por persona. Los topes, claro, no son arbitrarios<sup>35</sup>, pero importa anotar que ellos carecen de una solidez compara-

<sup>35</sup> En el caso “estilizado” el tope inferior se basa en la idea de que ser parte de la clase media implica cierta capacidad de resistencia a los choques que de otra manera llevarían la familia a la pobreza, y en ejercicios econométricos al respecto.

ble a la de los requerimientos nutricionales o las necesidades básicas que se emplean al definir la miseria o la pobreza absoluta. Por eso, en vez del rango de 10 a 50 dólares hay quienes utilizan, por ejemplo, el rango de 4 a 26 dólares de ingreso diario como definición de la “clase media” en Iberoamérica<sup>36</sup>.

El punto, como se dice, no es meramente académico: tanto el tamaño de la clase media como su crecimiento relativo durante estos años de optimismo podrían ser hartamente mayores - o menores- de lo que suele pensarse, y esto importa porque las implicaciones serían bien distintas para la economía, la sociedad, la política y la cultura iberoamericanas.

Retengo sin embargo el hecho de que la clase media ha aumentado, digamos que notablemente, en la mayoría (aunque no en todos) los países de la región. Este hecho por una parte se infiere del aumento ya dicho en el ingreso per cápita acompañado de menor desigualdad y reducción de la pobreza; por otra parte se confirma al repasar las cifras sobre calidad de los empleos, mejora salarial, logros educativos, participación laboral de la mujer y otras variables<sup>37</sup> que, en general, apuntan hacia la existencia de más y más hogares con estilos de vida y de consumo propios de la clase media en el sentido, digamos, “sociológico”.

Cuestiones estadísticas aparte, el rasgo distintivo de la clase media bien puede ser la estabilidad. Hogares que poseen o que han acumulado los recursos suficientes para que los reveses normales de la vida —enfermedad, períodos de desempleo, altibajos del ciclo económico— no los condenen a vivir en la pobreza. De esta estabilidad económica resultan las muchas virtudes que suelen imputarse a la presencia de la clase media en una sociedad: padres que pueden invertir en educar a los hijos, de manera que aumenta el capital humano y se interrumpe la transmisión intergeneracional de la pobreza; ingresos familiares que permiten el ahorro y por ende la inversión; capacidad de compra de bienes duraderos y semi-duraderos, que a su vez estimula las indus-

---

36 En el caso “estilizado” el tope inferior se basa en la idea de que ser parte de la clase media imF. Torche y Luis F. Lopez Calva: “Middle Class, Education, and Mobility”, *Americas Quarterly*, 2011 (Winter), p. 19. Disponible en <http://www.americasquarterly.org/node/2152>

37 Este ejercicio se lleva a cabo, por ejemplo, en el Capítulo V (Heterogeneidad estructural, segmentación laboral y desigualdad social”) de *Cambio Estructural para la Igualdad, una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012).

trias dinámicas; mayor educación y cambios en la forma de vida que aceleran el avance hacia la modernidad; más cohesión social porque hay quien medie entre los pobres y los ricos; mejor clima de inversión; más estabilidad política porque la masa de propietarios (por ejemplo, de su casa de vivienda) tiene mucho que perder y poco que ganar con las turbulencias, y vigencia de la democracia porque la clase media necesita las libertades básicas de conciencia, expresión o asociación.

Los asertos anteriores son discutibles y discutidos, cada uno a su manera, por los muchos estudiosos, pero es verdad que aquella tercera parte de la población iberoamericana que hoy forma parte de la clase media significa que de este lado del Atlántico hay ahora mercados más extendidos, empresas más pujantes, sociedades más modernas y democracias más sólidas, todo lo cual fortalece a la Comunidad Iberoamericana.

Pero otra vez habría que atemperar el optimismo:

Primero porque, como cabría esperar, el grueso de la “nueva clase media” (aquella sexta parte de la población que hace poco salió de la pobreza), se encuentra peligrosamente cerca del tope mínimo de 10 dólares diarios por persona.

Segundo porque, en estas condiciones, el enfriamiento económico que ya está presentando la región como reflejo de la difícil coyuntura mundial —y que arriesga empeorarse— podría hacer revertir buena parte del progreso que se ha tenido hasta ahora.

Tercero, porque los síntomas no son del todo favorables en lo que atañe a las tres principales formas de capital que dan su estabilidad a las capas medias de nuestros países: (a) la rentabilidad de la educación tiende a disminuir cuando esta se generaliza; (b) los sistemas pensionales siguen siendo afectados por déficits heredados, envejecimiento de la población y volatilidad en los mercados financieros, y (c) el precio de las viviendas podría estar siendo inflado por burbujas derivadas de la llamada “enfermedad holandesa”.

Cuarto, porque la “enfermedad holandesa” es consecuencia de los booms exportadores de *commodities* (petróleo, minerales o granos) que a su vez son los motores del rápido crecimiento que ha tenido la mayoría de Iberoamérica; y en términos generales, la producción de estos *commodities* no asegura un gran volumen de empleos de calidad.

Y quinto, porque las políticas sociales de por sí no garantizan la estabilidad de las clases medias. Esta, ni más ni menos, es la lección amarga de España y Portugal, donde el Estado Benefactor se está deshaciendo al golpe de la crisis económica. Pero antes de atravesar el Atlántico, observaré que prácticamente en ningún país de Iberoamérica llegó a existir el Estado Benefactor (Uruguay, o Costa Rica de pronto, y Cuba por otra parte, serían las excepciones), que en vez de eso tuvimos Estados corporativos, donde los beneficios sociales ampararon a minorías sindicalizadas y a burocracias poderosas, y que gran parte de aquellos beneficios o subsidios se han venido desmontando al ritmo del neoliberalismo y de la globalización.

Añadiré que, en estas circunstancias, lo novedoso de la política social en la mayor parte de los países iberoamericanos ha consistido en la expansión de cobertura de los servicios (básicamente educación, salud y saneamiento) y – sobre todo- en los programas masivos de transferencias condicionadas.

- Los esfuerzos del primer tipo tienen el mérito de pretender el universalismo, pero con calidad todavía y casi siempre insuficiente para el ascenso masivo a la “clase media”.
- Las transferencias condicionadas, por otra parte, tienen -al lado de sus méritos: alivio y quizás menos transmisión intergeneracional de la pobreza- la doble restricción de su valor modesto y su carácter temporal, dos hechos que recortan su capacidad para formar hogares de “clase media”.

Dicho en un tono más directo: no parece que el progreso social de Iberoamérica pueda llegar muy lejos o sostenerse por mucho tiempo si se mantienen vigentes los “modelos” de sus dos principales motores –el modelo de crecimiento económico y el modelo de la política social-:

Aunque ha contado la demanda interna (y en especial, la expansión de las ciudades que de por sí implica mercados, encadenamientos y externalidades), el crecimiento económico de los últimos años ha sido jalonado por las industrias extractivas (petróleo y minería) seguidas, en el caso de algunos países, por las agro-exportaciones, y en otros países más, por el sector de servicios.

El principal efecto favorable de las actividades extractivas ha consistido en el aumento de las regalías, que a su vez, en la mayor parte de

los países, ha permitido financiar los programas sociales de cobertura masiva. Pero este beneficio palidece si se descuentan los costos ambientales, los conflictos sociales que suelen rodear a los nuevos proyectos mineros y, en todo caso, la típicamente baja relación producto/empleo y la sobrevaluación de la moneda local debida a la abundancia de divisas: el modelo extractivista debilita a la industria y la agricultura locales sin que produzca empleos suficientes para seguir reduciendo la pobreza o ampliando las clases medias.

Las agro-exportaciones, por su parte, suelen tener menos costos ambientales y sociales, pero no causan regalías, no crean muchos empleos (en especial, calificados) y sus bonanzas también se traducen en revaluación de la moneda local.

Y por su lado la expansión de los servicios –estos sí intensivos en empleo– se debe en mucho a que la revaluación incentiva a los sectores no transables, y es en mucho el refugio de los trabajadores que no encuentran empleos productivos (el sector informal de las ciudades).

Ya dije que en ausencia de empleos productivos, ninguna política social es suficiente para seguir reduciendo la pobreza o ensanchando las capas medias de los países iberoamericanos. Ciertamente que el gasto social ha aumentado en casi toda la región durante este decenio y que la tendencia (aunque atenuada) se mantiene a pesar de la mala coyuntura mundial<sup>38</sup>. Pero la holgura fiscal que permite sostener ese gasto proviene esencialmente de las regalías minero-energéticas, y la experiencia enseña que este gasto es muy sensible a los ciclos de precios internacionales (la encrucijada actual de Venezuela es una prueba al canto en este punto: ¿cómo mantener las “misiones” ante el creciente déficit fiscal?). Es más: los programas de subsidio directo (incluidas las transferencias condicionadas) fueron ideados para la fase recesiva del ciclo o para situaciones de “emergencia social” (la crisis de 1998 a 2002 en la región), pero se han mantenido y han crecido en cobertura aun en medio de la fase expansiva (2003-2012).

Para reformularlo de modo resumido: en estos años en Iberoamérica hemos tenido una política social *compensatoria* (basada sobre todo en el subsidio al muy pobre) que, en efecto, ha ayudado a reducir la pobreza y a que muchas familias hagan el tránsito hacia “la clase me-

---

38 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2012*, Op. Cit, pp. 4 ss.

dia”. Pero una política social compensatoria no puede hacer las veces de una política social *universalista* (basada en el derecho de todos a un servicio de buena calidad) y ni siquiera las veces de una política social de *capital humano* (o inspirada en la idea de que “invertir en la gente es el mejor negocio”) o una política social de *cohesión* (invertir en los pobres para evitar conflictos).

Por eso, aunque atenúen la pobreza y estimulen en algo la movilidad social, el modelo de crecimiento primario-exportador y la política social compensatoria no podrán sostener indefinidamente o siquiera por un buen tiempo el progreso social que ha experimentado la región iberoamericana. El impulso de estos dos motores no será suficiente para absorber el todavía enorme contingente de trabajadores informales o para satisfacer las aspiraciones –por definición, crecientes- de la “clase media” que está emergiendo, ni para llegar a las sociedades universalistas, democráticas y cohesionadas que necesitamos.

La muestra más visible de esa falta de cohesión social es por supuesto el nivel excepcional de violencia y delincuencia que registra la región<sup>39</sup>. Con el 8, 5% de la población mundial, en América Latina y el Caribe se producen 27 de cada cien homicidios: la probabilidad de ser asesinado es tres veces mayor aquí que en el resto del mundo. Salvo en algunos países africanos, la violencia letal ha tendido a disminuir en todas partes del mundo, pero en nuestra región los homicidios aumentaron 11% en la década pasada. Y no es solo el homicidio: una de cada tres personas encuestadas dice haber sido víctima de algún delito durante el último año, 4 de cada 10 han optado por no salir de noche e incluso muchos han cambiado su lugar de residencia por temor al delito.

Las tasas de delincuencia están creciendo en *todos* los países iberoamericanos, pero tiene expresiones locales diferentes, que se traducen en daños diferentes – y necesitan estrategias correctivas diferentes-. Hay el auge del delito callejero que afecta al ciudadano común y es perpetrado por delincuentes comunes; son marginados sociales o, sorprendentemente, trabajadores de tiempo parcial y mal remunerados: aquí se necesitan mejores técnicas de policía (Brasil, Colombia o

---

39 Las cifras y consideraciones sobre violencia y criminalidad se basan en dos Informes de Desarrollo Humano de los cuales el autor ha sido parte: Abriendo puertas a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano en Centroamérica (PNUD, 2009) y el informe sobre seguridad ciudadana en América Latina que se va a publicar próximamente.



Nicaragua tienen buenos ejemplos) y programas de prevención/rehabilitación del delincuente. Hay la violencia silenciada contra la mujer y contra la niñez, que necesita hacerse muy visible y jurisdicciones especializadas para controlarla. Hay la violencia de pandillas -y hay sobre todo la violencia en contra de los jóvenes- que requiere ante todo la capacidad de distinguir entre el delito y el simple hecho de actuar como los jóvenes. Hay el abuso o el maltrato policial que hace odioso al Estado y que reclama controles muy estrictos. Hay la gran corrupción y la corrupción gris que en efecto corroen el tejido social y que suponen remedios micro y macro-sociales. Y hay, más visible, la delincuencia organizada y en especial el narcotráfico que salta de país a país, plantea en cada uno su dilema de corrupción o violencia en contra del Estado, y necesita de la acción concertada de los estados iberoamericanos para la revisión de la política mundial contra la droga que han sugerido varios gobiernos miembros de la Comunidad.

Si el crecimiento económico y los avances sociales que ha logrado Iberoamérica son motivos, como dije, fundados, de optimismo, la espiral de violencia y delincuencia que hoy recorre a la región es su lunar y su reto más urgente. Aquí España y a su propia manera, Portugal, tienen mucho que enseñar y de hecho han enseñado a través de sus programas de cooperación para la seguridad ciudadana, que en mi opinión siguen siendo prioritarios.

Pero detrás de estas lecciones específicas hay un punto y un mensaje básico que en este corto escrito formularía de la manera siguiente: la seguridad ciudadana es un producto de las clases medias y no existe de veras sino en una sociedad de clase media:

- Seguridad ciudadana en efecto significa que el Estado protege a toda la ciudadanía contra los riesgos de la delincuencia. Este servicio universal existe cuando la gran mayoría de la gente tiene bienes que proteger pero carece de recursos para hacerlo por su propia cuenta: la seguridad ciudadana es un bien típico de la clase media, es un bien público por excelencia, y es un servicio universal que solo puede proveer el Estado. Así ocurre en España y Portugal, pero en la mayoría de los países iberoamericanos, la seguridad privada predomina de lejos sobre la pública: seguridad, en efecto, de los ricos contra los pobres, de barrios cerrados, de civiles armados en cada residencia, de ciudades donde existen varias veces más guardias particulares que agentes de policía...

- Y la seguridad ciudadana es también un producto de la clase media en el sentido de que la cohesión social, o la inclusión efectiva de los marginados es la mejor garantía conocida de que la delincuencia no alcance proporciones de epidemia.

Pues bien: así uno de cada tres iberoamericanos en verdad pertenece a la clase media, quedan dos tercios de la población en condiciones de vulnerabilidad o de pobreza. *En la región ha crecido la clase media, pero las nuestras no son sociedades de clase media.* España y Portugal sí lo son, y lo son en el sentido de la sociología clásica, la de Marx y de Weber, la de Gramsci o de Lipset, la clase media hecha de trabajadores de “cuello blanco”, de personas que crean o manejan símbolos, de mentalidades seculares y propiamente urbanas, de compromiso eficaz con la democracia.

El pesimismo que hoy domina en la Península se debe esencialmente a que esa sociedad de clase media está en peligro. El desempleo masivo, el desalojo de tantas familias, el desmonte forzado de las conquistas laborales y sociales, la sensación de no futuro que parece invadir a los jóvenes, destruyen los cimientos de aquella sociedad de bienestar y de estabilidad que con tanto trabajo construyeron España y Portugal durante muchas décadas.

Visto desde esa orilla, el optimismo de este lado del Atlántico resultaría estar menos fundado. Con relación a nuestro propio pasado, es indudable que la región iberoamericana en su conjunto ha registrado avances muy notables en materia social. Pero de cara a crear y sostener la sociedad de clase media estamos empezando o, por mejor decir, tenemos por delante un doble –y formidable- obstáculo: el de la fiscalidad para acercarnos a Europa, y el de la competitividad para evitar la recaída de Europa.

Es verdad que la carga fiscal ha tendido a aumentar en Iberoamérica y que hoy ronda el 20% del Producto Interno Bruto<sup>40</sup>. Pero esta cifra está lejos de la que ha permitido que España, Portugal, o Europa en general financien los servicios propios del Estado Benefactor –sobre todo si se cuentan las contribuciones de seguridad social. Peor todavía: los impuestos y el gasto público en nuestros países son poco dis-

---

<sup>40</sup> Juan C. Gómez Sabaini y Ricardo Martner, América Latina: Panorama General de su Sistema Tributario, *Estimaciones Tributarias.com*, Gráfico1, p. 4. Disponible en <http://www.estimacionestributarias.com/archivos/2.pdf>

tributivos (o incluso son regresivos) en relación con Europa (se calcula que el impacto promedio del impuesto sobre la distribución del ingreso es siete veces mayor en Europa que en América<sup>41</sup>). Y acá topamos con el exceso de poder de los muy ricos, de los “poderes fácticos” que describió el Informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina<sup>42</sup>, de aquel 1% o uno por mil que son la cúspide y desde siempre han impedido el cambio estructural en sus países.

Pero no basta con la reforma fiscal para tener la sociedad de clase media. Portugal y España infortunadamente están volviendo a demostrar que, en medio de la globalización, el único camino sostenible es el aumento constante de la productividad. Y aquí, ya sin espacio para entrar en el detalle de la agenda que la SEGIB ha venido elaborando al paso de los años, me limito a subrayar que frente al mundo tenemos dos prioridades capitales: educación de calidad, e innovación científico-tecnológica. La educación la hacen los maestros y la ciencia la hacen los científicos. Hay que tomar en serio a unos y a otros, hay que invertir de veras en los unos y en los otros, hay que exigirles los patrones de excelencia y hay que proveerles de los incentivos que tanto dentro de la Comunidad Iberoamericana como en otras latitudes han demostrado ser idóneos para ocupar un buen lugar sobre la Tierra.

---

41 Rebeca Grynspan, “Universalismo básico y Estado: Principios y Desafíos”, en Carlos G. Molina (ed.) *Universalismo Básico: Una nueva Política Social para América Latina*, BID, Washington, 2006, p.83. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=x4qHLX2et-w>

42 *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, 2004, pp. 155 ss.