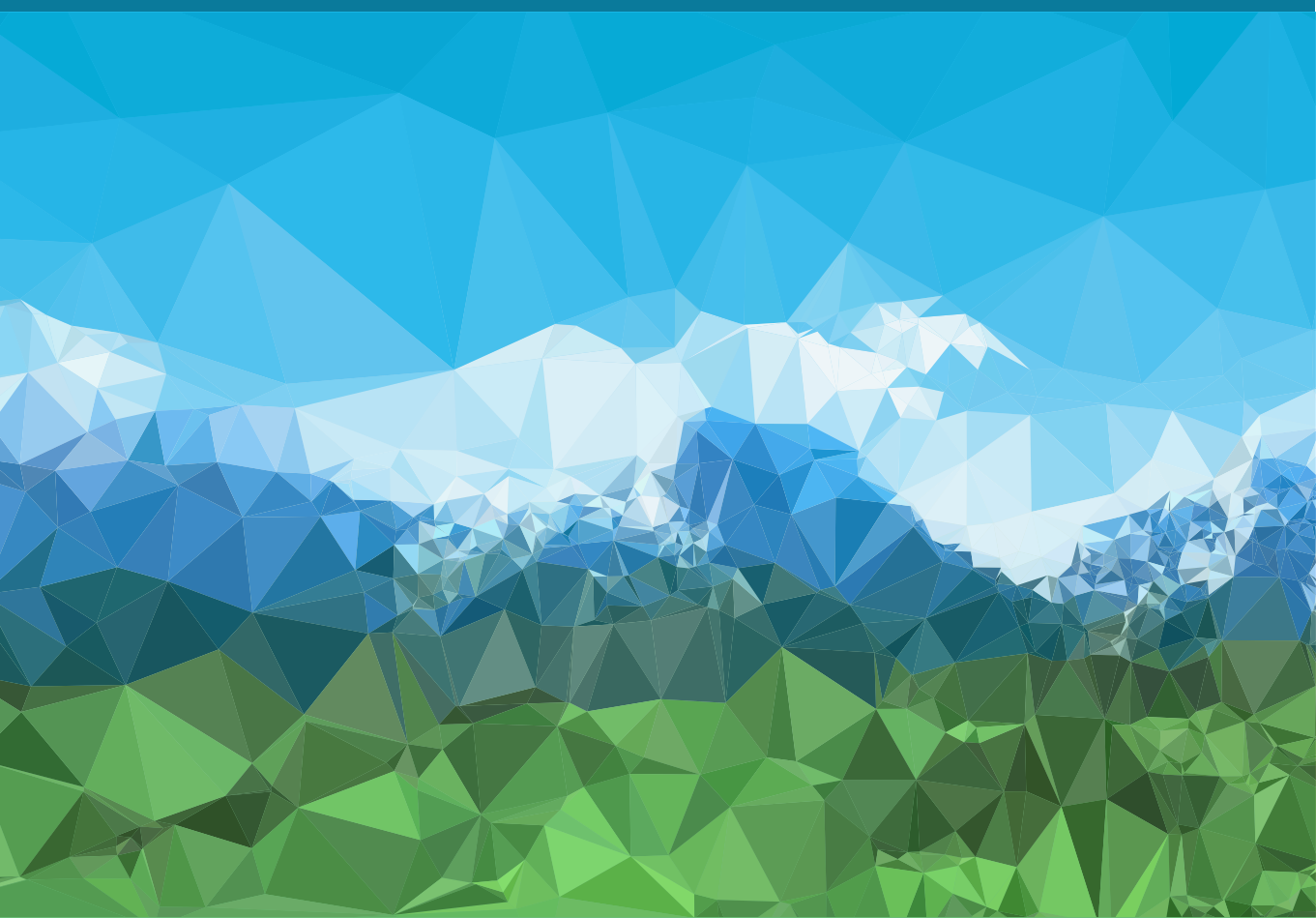


ALGUNOS DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA EN LA PRÓXIMA DÉCADA

Alejandro Foxley



ALGUNOS DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA EN LA PRÓXIMA DÉCADA

Primera edición: agosto de 2017

© 2017, Alejandro Foxley

© 2017, Cieplan

Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura

Santiago - Chile

Fono: (56 2) 2796 5660

Web: www.cieplan.org

Edición: Adolfo Navarro

Diseño portada: Javiera de Aguirre

Diagramación: Javiera de Aguirre

ISBN: 978-956-204-075-4

Queda autorizada la reproducción parcial o total de esta obra, salvo para fines comerciales, con la condición de citar la fuente.

Impreso por:

Impreso en Chile / Printed in Chile

ALGUNOS DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA EN LA PRÓXIMA DÉCADA

Alejandro Foxley



ÍNDICE

Algunos desafíos para las políticas sociales de América Latina en la próxima década	7
1. Desafíos para seguir reduciendo la pobreza sin frenar aumentos requeridos en la productividad	9
2. Un nuevo desafío: la clase media vulnerable	19
3. Conclusiones tentativas sobre políticas sociales futuras.....	27
Anexo	29
Bibliografía.....	30

Algunos desafíos para las políticas sociales de América Latina en la próxima década¹

Alejandro Foxley

Las políticas sociales no pueden considerarse aisladas del principal objetivo para América Latina en la próxima década: sostener en el tiempo altas tasas de crecimiento. La restricción principal para lograr crecimiento acelerado es el muy modesto incremento de productividad en las economías latinoamericanas durante los últimos 50 años.

Cuando se discuten las políticas sociales a futuro, usualmente ello no se conecta a mejorar la productividad. Como han argumentado Levy y Schady (2013), la política social mal diseñada puede frenar la productividad y, por lo tanto, reducir la tasa de crecimiento futuro de las economías latinoamericanas; o, alternativamente, bien diseñadas, pueden contribuir a aumentar la productividad y, en consecuencia, el bienestar general de la sociedad.

A ese objetivo habría que agregar otros dos para la política social: seguir reduciendo la pobreza, por lo menos al ritmo que lo ha hecho en la última década, y saber reconocer a tiempo que los que dejan de ser pobres integran una nueva clase media, cada vez más numerosa y empoderada, que demanda más y mejores servicios sociales, al mismo tiempo que exige garantías de que no volverá a caer en la trampa de la pobreza. El riesgo, que ya se hace realidad

1 Síntesis de ideas presentadas en el Seminario BID-CGD-Cieplan, Santiago, enero de 2013. Esta síntesis ha sido elaborada por y es responsabilidad de Alejandro Foxley.

en algunos países, es que los sectores medios emergentes parecen percibir que las actuales formas de organización de las políticas sociales no están teniendo una capacidad de respuesta adecuada y oportuna a sus nuevas demandas.

A continuación se sintetizan los desafíos pendientes en torno a dos objetivos prioritarios para la política social en América Latina: continuar reduciendo la pobreza y extender la protección social a la clase media vulnerable.

1. **Desafíos para seguir reduciendo la pobreza sin frenar aumentos requeridos en la productividad**

A partir de las experiencias, positivas o negativas, que vinculan reducción de pobreza y productividad se desprenden algunas líneas de acción a futuro.

a) **Calidad de la educación y énfasis en educación temprana**

Esta es la variable con mayor capacidad de predicción de la movilidad social ascendente; es decir, de que las familias pobres vean acercarse el momento en que dejarán de serlo.

Es un hecho, también, que este es un “talón de Aquiles” de las políticas sociales en América Latina. En efecto, los resultados en las mediciones de calidad de educación, como las pruebas PISA, muestran que los países latinoamericanos se encuentran muy por debajo de la media OCDE. En su versión de 2015, Chile alcanzó un puntaje promedio de 443 y México de 416, ambos ubicándose lejos del 492 que registra el promedio OCDE².

2 PISA International Data Explorer, OECD. Disponible en: <http://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/>.

¿Cómo mejorar esos resultados?

El déficit principal se encuentra en la cobertura y calidad en la educación temprana. Si bien a nivel preescolar, esto es, entre 3 y 5 años de edad, la cobertura ya se encuentra generalmente alrededor del 70%, en el tramo de 0 a 2 años (cuidado infantil y salas cuna), esta es notablemente inferior: alcanzando Chile un 9,8% y México un 5,8%, mientras la cobertura promedio de la OCDE registra 28% en ese tramo de edad³.

Como es bien sabido, en la educación temprana se trata de invertir fuertemente en programas de nutrición, estímulo sicosocial y en todas aquellas acciones públicas o privadas que mejoran la capacidad de los niños de las familias más pobres de aprender y de integrarse posteriormente al medio educativo y social sin desventajas de origen.

b) Calidad de los profesores

La mayoría de los países en Latinoamérica han hecho un esfuerzo significativo para aumentar los gastos en educación. El resultado ha sido el de una mayor cobertura de la educación básica y media. No obstante, ello no ha ido necesariamente acompañado por mejoras en la calidad de la educación.

En relación con lo anterior, uno de los factores que más obstaculiza las mejoras en calidad es el bajo nivel de preparación de los profesores. Los indicadores son dramáticos: según distintas mediciones, el 90% de los

3 OECD Family database 2011.

profesores tiene un desempeño insatisfactorio en Ecuador. En Chile, la cifra alcanza un 33%. Asimismo, un 50% de los profesores de matemáticas en Perú no pueden hacer operaciones aritméticas básicas⁴.

A pesar de que el problema se reconoce como tal, los gobiernos rara vez se atreven a enfrentar el costo político que significa poner en marcha un sistema de estímulos y castigos que induzcan a los profesores a mejorar su desempeño. Los sindicatos de profesores a nivel nacional son poderosos, usualmente tienen vínculos con partidos políticos gravitantes y son capaces de patrocinar huelgas que no solo pueden paralizar el sistema, sino además causar grave daño político al gobierno de turno.

Se hace necesario, entonces, abordar el desafío ofreciendo una mezcla de incentivos positivos cuidadosamente diseñados para los maestros, “un nuevo trato”, que incluya: aumentos salariales, bonos por buen desempeño, acceso a capacitación en nuevos métodos y contenidos educativos, y programas intensivos de entrenamiento en las mejores instituciones de formación a nivel internacional, a través de pasantías financiadas con recursos públicos.

El desafío, en última instancia, consiste en transitar gradualmente desde el actual paradigma de enseñanza y evaluación de contenidos hacia una verdadera cultura del aprendizaje, que estimule la curiosidad, empatía y creatividad en los alumnos desde una temprana edad. Esto

4 Levy y Schady (2013).

supone, entre otras cosas, restaurar la confianza y valoración de la comunidad educativa hacia la vocación docente.

A mediano plazo, los resultados mejorarán si se hace un esfuerzo especial para mejorar la calidad de las instituciones de educación superior que forman a los futuros profesores. Se trata no solo de incrementar sus recursos para mejorar su equipamiento, sino generar incentivos para que postulen a las Escuelas de Pedagogía los estudiantes de secundaria que se encuentren en los tramos superiores de puntajes en las pruebas que evalúan resultados pos educación media.

De la experiencia de países como Finlandia pueden extraerse valiosas lecciones acerca de cómo un país pequeño puede transformar sus Escuelas de Formación de Profesores hasta que estas logren un sello de excelencia en su calidad. La consiguiente alta reputación de estas instituciones ha actuado como incentivo para atraer a la carrera docente a los mejores egresados de su educación secundaria. Ello, a su vez, da estatus y prestigio a quienes son aceptados como sus alumnos⁵.

Esta es un área donde la cooperación internacional puede ser fundamental para difundir mejores prácticas, ayudando a financiar programas masivos de intercambio de profesores a nivel internacional y a proveer de recursos para mejorar la infraestructura, especialmente tecnológica, de los establecimientos en que mayoritariamente se educan los hijos de las familias de menores ingresos, que son de carácter público.

5 Sahlberg (2007).

c) **Transferencias condicionadas**

Este ha sido uno de los instrumentos más potentes para reducir la pobreza en América Latina en la última década. Conectar las transferencias de ingresos a las familias más pobres con la asistencia de los niños a la escuela y a controles periódicos de salud ha sido uno de los intentos más serios para transitar desde una política meramente asistencial hacia una de inversión en las personas que les permita subir en la “escalera de oportunidades”.

Los límites en el uso de este instrumento, sin embargo, son dos: uno, se puede convertir en un mecanismo “adictivo” para quienes se benefician de él, incentivando su permanencia en el sector informal y dependiente del asistencialismo público; dos, si no se conecta la transferencia de ingreso condicionada, con una mejora sustantiva en la calidad de la oferta educativa a la que acceden los niños y con mejoras en la calidad de los servicios de salud materna e infantil, no necesariamente se mejorará la capacidad de aprender, y de sostener en el tiempo, condiciones de salud adecuadas.

El desafío, como se afirma en numerosas evaluaciones de esta política, es cambiar gradualmente el énfasis, desde la transferencia de ingreso para la familia hacia la promoción activa de sus capacidades y oportunidades. Los grupos objetivo de esta nueva política debieran ser los niños y las madres, particularmente las jefas de hogar⁶.

6 Cecchini y Madariaga (2011).

d) Mejorar el acceso a buenos empleos para mujeres y jóvenes de bajos ingresos

No basta con expandir el cuidado infantil y la educación preescolar financiados con recursos públicos para mejorar la probabilidad de que mujeres de bajos ingresos puedan acceder a empleos estables. Esto último supone también reformular y reestructurar los programas de capacitación laboral que ofrecen el gobierno o las empresas.

Igual desafío en cuanto a capacitación está pendiente también respecto de los jóvenes de bajos ingresos que abandonan la educación y no tienen acceso a empleos adecuados. Un trabajo de Ibararán y Rosas (2009) muestra que los programas de capacitación de América Latina tienen mayor efecto en el empleo cuando el grupo objetivo son mujeres o jóvenes.

Lo que concluye es que un área de la más alta prioridad para las políticas sociales de la próxima década en América Latina será la de hacer una reingeniería a fondo de los programas de capacitación laboral vigentes. Estos operan, en general, con muy escasos recursos y con escasa rendición de cuentas. Cuando se conceden exenciones tributarias a las empresas, a estas no les interesa particularmente ni el contenido de los programas ni el resultado obtenido. De hecho, la capacitación se convierte en un mecanismo más para reducir los impuestos a pagar por la empresa⁷.

7 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2013). Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Gobierno de Chile.

Para lograr un sistema de capacitación efectivo habría que tener en consideración algunos aspectos relevantes. En primer lugar, es necesario **identificar el perfil ocupacional que se pretende entregar** al mercado laboral. En esta tarea los empleadores tienen un rol clave.

Los oferentes de capacitaciones deben estar sujetos a mecanismos de **aseguramiento de calidad**, permitiendo que los cursos entregados cumplan con los estándares exigidos que permiten traducir las prestaciones en mejoras de productividad y de salario. Los **mecanismos de certificación de competencias** adquiridas deben ser considerados prioritariamente al momento de pensar el sistema de capacitación. Una parte importante del diseño de un sistema reformulado debería consistir en establecer criterios de reconocimiento y homologación de las capacidades adquiridas por quienes completan los programas.

Por otra parte, respecto del **financiamiento del sistema de capacitación**, si una empresa quiere capacitar a sus trabajadores en un aspecto muy específico que solo podría ser útil a esa organización, entonces es la empresa la que debe enfrentar el financiamiento. Por otro lado, si la capacitación implica adquirir una habilidad que pudiese utilizarse en diferentes áreas, entonces el trabajador debe participar del financiamiento por medio de instrumentos atractivos que pueden ser entregados por el Estado para incentivar la formación continua.

En este sentido, para tener un contenido adecuado a las necesidades de las empresas, un programa de capacitación debe ser el resultado de una

interacción constante entre el Estado y las empresas⁸. El Estado debe ser responsable del funcionamiento del sistema en su conjunto, priorizando sectores específicos. Las empresas son quienes, a su vez, deben entregar la información sobre las necesidades de las diferentes industrias.

En el caso de países con programas de capacitación más exitosos, como Alemania, el sistema de capacitación laboral se diseña y rediseña constantemente. Su reformulación, para ser exitosa, **requiere de un diálogo público-privado por sectores de actividad**. La economía política de este proceso es sumamente compleja en América Latina, particularmente cuando el punto de partida es el de empresas que lo usan principalmente como fuente de subsidios, acomodándose a usarlo según la oferta disponible de capacitación, en lugar de forzar a los oferentes de capacitación a cambiar sus contenidos y enfoques de acuerdo con las nuevas demandas de oficios que surgen en economías, como las de América Latina, que tienen que competir con las más avanzadas del mundo.

e) **Extender redes de protección social para los más pobres**

Los déficits principales en protección social para los más pobres se dan en la cobertura de los seguros de desempleo, acceso a salud y pensiones.

A finales de la década pasada, los sistemas de seguro de desempleo en la región mostraban bajos niveles de cobertura. En Brasil solo el 6,5% de todos los desempleados contaba con este beneficio; en Argentina esta

8 Puentes y Urzúa (2010).

cifra registraba un 12,4% y en Chile 19,5%⁹. Esta cifra alcanza el 67% en países nórdicos¹⁰.

La cobertura del sistema de pensiones en la población mayor de 65 años tiene una alta heterogeneidad en América Latina. En países como Argentina y Chile se alcanzan niveles de cobertura sobre el 60%, mientras que en Guatemala, El Salvador y Paraguay esta cifra no supera el 15%¹¹. Extender la cobertura en ambas dimensiones hasta incluir universalmente a los más pobres es tarea urgente para las políticas sociales.

Adicionalmente, hay que proponerse mejorar la calidad de vida de estos sectores, más allá de sus ingresos. Evidentemente, la seguridad personal y familiar frente al delito, el costo y calidad del transporte público urbano y la reducción en la contaminación ambiental que los afecta con especial severidad son tareas perentorias para continuar reduciendo la pobreza en América Latina.

f) **Reducir la informalidad en la fuerza de trabajo**

Los grupos pobres que tienen empleo están a menudo ocupados en el sector informal de la economía. Las empresas donde trabajan son de baja productividad (ver Anexo) y, consecuentemente, generan bajos ingresos para los allí empleados.

9 Velásquez (2010).

10 Stovicek y Turrini (2012).

11 Rofman y Oliveri (2012).

Para crear mejores ingresos y más estables para los trabajadores del sector informal es imprescindible reducir drásticamente la fragmentación del mercado de trabajo entre su sector formal y otro informal, introduciendo estímulos para la formalización de los informales.

El enfoque más global para enfrentar la informalidad es eliminando el sistema contributivo de seguridad social por uno de cobertura universal, financiado con impuestos generales, como lo han propuesto Levy y Schady (2013).

Este es un asunto donde organismos internacionales pueden contribuir significativamente a aclarar las opciones y ayudar a financiar algunos de los costos para una transición exitosa a la formalización laboral. La consecuencia principal de ese proceso sería un gradual incremento de la productividad total de factores en la economía, haciendo posible mayores y más estables ingresos para sus trabajadores, independientemente de su punto de partida en el sector formal o informal.

2. Un nuevo desafío: la clase media vulnerable

Un legado de la buena década reciente para América Latina es el hecho de que 46% de los que estaban bajo la línea de pobreza en 1995 habían saltado la barrera ya en 2010¹². Hoy forman parte de la clase media, aunque sus ingresos son todavía insuficientes para sentirse seguros en su nuevo estatus. A pesar de estos avances, en términos de ingreso, la clase media de América Latina se encuentra más cerca de los sectores pobres que de los grupos ricos de la población¹³.

Estos sectores son vulnerables porque tienen un ingreso precario y empleos generalmente inestables. La vulnerabilidad para estas familias consiste en el riesgo de retroceder y volver a caer en la pobreza¹⁴. Las fuentes del retroceso pueden ser varias: enfermedad grave de algún miembro de la familia, accidentes con discapacidad, muerte del jefe del hogar, desempleo, desastre natural o vejez sin cobertura del sistema de seguridad social.

La primera prioridad de política pública hacia este sector debería ser la de consolidar su posición como clase media, con ingresos estables y un piso de seguridad ante eventos inesperados o mal programados, como el retiro de la fuerza de trabajo sin una pensión adecuada.

12 Banco Mundial (2013).

13 Birdsall (2012); Birdsall, Lustig y Meyer (2013).

14 Birdsall (2012).

Hay tres desafíos para reducir la vulnerabilidad de esta nueva clase media, mejorando sus ingresos y su productividad.

a) **Fortalecer las pymes para aumentar productividad y salarios**

Un porcentaje significativo de la clase media vulnerable está empleado por las pymes. En el caso de la clase media emergente empleada en este tipo de empresas que cuentan con menos de 5 trabajadores, los porcentajes oscilan entre 40% y 70% en la mayoría de los países de América Latina¹⁵.

La brecha de productividad entre las empresas grandes y las pymes en América Latina es significativamente mayor que en las economías avanzadas. Como lo señala un reciente estudio de OCDE y Cepal, la productividad de las primeras es 6 veces la de las pymes. En las economías avanzadas, la productividad de las empresas grandes es solo entre 1,3 y 2,4 veces la de las pymes¹⁶.

Estas fuertes diferencias de productividad en América Latina explican, a su vez, en buena medida la brecha salarial. Los salarios pagados por las pymes son bajos. Quienes pertenecen a la clase media vulnerable y están allí empleados reciben ingresos cercanos a la línea de pobreza.

Es por ello que políticas que estimulen o induzcan aumentos de productividad en las pymes tendrán un efecto positivo en los salarios e ingresos

15 Birdsall (2012).

16 OECD y Cepal (2013).

de la clase media vulnerable, reduciendo su probabilidad de caer nuevamente bajo la línea de pobreza.

El mencionado estudio de OCDE y Cepal recopila lo que podría constituir una agenda de acción para gobiernos y organismos internacionales que buscan contribuir a reducir las brechas de productividad e ingresos en las economías latinoamericanas.

Se trataría, entre otras acciones, de fortalecer el rol de instituciones financieras públicas en la provisión de créditos de largo plazo y de garantías para los créditos de la banca privada a las pymes. También de facilitar servicios de asistencia técnica a la gestión empresarial de las pymes. De estimular su integración como proveedores de insumos en cadenas productivas, incluyendo aquellas orientadas a la exportación. De fortalecer la capacidad de gobiernos locales para que actúen como catalizadores de acciones asociativas entre pymes que les permitan a estas reducir sus costos de producción, así como facilitar su intercambio de conocimiento y habilidades.

Las políticas propymes tendrían que tener también un fuerte énfasis en programas de capacitación para formar personal en competencias específicas, funcionales a aumentos de productividad en el sector, con foco especial en estimular pymes exportadoras que presenten potencial de competitividad internacional y *scaling up* en el futuro.

La lista de sugerencias de políticas propymes puede extenderse. Pero lo importante a destacar aquí es que ellas deben estar en el núcleo de las

políticas sociales. Aumentos de productividad en las pymes y reducción de desigualdades en salarios y en los ingresos de los grupos vulnerables son dos caras de la misma medalla.

b) Igualar oportunidades para la clase media vulnerable, respecto de la clase media ya consolidada: la calidad de la educación

El principal obstáculo para la consolidación de la nueva clase media es la mala calidad de la educación, lo que pone un techo a las aspiraciones y oportunidades para la clase media emergente. De hecho, desagregando por estrato social, los resultados de la prueba PISA muestran que, en esta clase media emergente o vulnerable, un porcentaje significativo de los estudiantes no logra mínimos de comprensión de lectura: para Chile, un 35% no lo alcanza; para Brasil, un 49%; para Perú, un 62% de los estudiantes no logran puntajes mínimos en lectura; es decir, aquellos mínimos requeridos para participar de modo efectivo y productivo en la sociedad.

Para mejorar la calidad de la educación en este segmento se hace indispensable aumentar los recursos para la educación pública y hacer un esfuerzo focalizado del Estado para mejorar su calidad. La actual brecha de los recursos educativos disponibles entre los establecimientos privados y públicos es sustancial: en Argentina, los recursos en las escuelas privadas son un 40% superior a los de las escuelas públicas; en Brasil un 140%, en Chile un 73% y en Colombia un 160%¹⁷.

17 Larrañaga (2013). Los recursos educativos se refieren a material de enseñanza, computadores, bibliotecas, recursos audiovisuales, etc. La diferencia se debe más a un alto déficit de estos recursos en las escuelas públicas, antes que a un exceso de ellos en las privadas.

Nivelar el campo de juego para los grupos vulnerables frente a la clase media ya consolidada supone, por tanto, un fuerte énfasis en mejorar la educación pública, contrarrestando la dirección en que empujan los propios grupos emergentes que procuran escapar de la “trampa de baja calidad educativa pública” trasladando a sus hijos a escuelas privadas. Esta opción representa en la práctica un nuevo riesgo de retroceso que hay que frenar a tiempo: el riesgo de que esas familias no tengan capacidad de pago suficiente para completar la educación de los hijos en planteles privados y terminen sobreendeudadas y con alta inseguridad económica, precisamente el punto de partida del cual se aspiraba escapar.

c) Los desafíos de la educación superior y la clase media vulnerable

El problema para la clase media vulnerable se puede agudizar cuando sus hijos acceden a la educación superior. La tendencia en América Latina es clara: entre 1995 y 2010 se triplica el número de estudiantes en educación superior. Ello constituye alrededor de un 40% de los jóvenes entre 20 y 24 años. La cobertura es de un 50% para los jóvenes de la clase media y solo un 25% para aquellos de la clase media emergente. La principal aspiración de este sector es la de ampliar el acceso a la educación superior para sus hijos. Por otra parte, la mayor proporción de nuevas matrículas la suministran instituciones privadas: de cada 10 nuevas matrículas, 9 son aportadas por el sector privado en Perú y Chile, y 8 de cada 10 en Brasil¹⁸.

18 Larrañaga (2013).

El punto más problemático en este proceso de expansión de la educación superior es el desajuste entre costo y calidad. Los cobros por matrícula son muy altos y crecientes. La calidad, particularmente de las nuevas universidades privadas, es baja y no asegura a sus egresados la posibilidad de un empleo adecuado a su costo y sus expectativas.

Esto constituye uno de los puntos más vulnerables en la posición social de los grupos emergentes: acumulan deudas que no pueden pagar y que los fuerzan a retirar a los hijos antes de terminar sus carreras o las terminan y no encuentran trabajo. La frustración por expectativas y aspiraciones truncadas lleva a protestas sociales que comienzan a desestabilizar al sistema político.

Articular a tiempo respuestas institucionales para dar cuenta de estos problemas es un desafío que se generalizará en la región, en la medida en que se mantengan las tendencias actuales.

Se hace indispensable diseñar esquemas que mejoren la capacidad de pago para las familias de clase media no consolidada. Ello supone instalar un sistema de créditos para la educación superior, con un financiamiento contingente a los ingresos del futuro profesional o a los actuales de su familia.

Para igualar condiciones con los sectores de ingresos más altos habrá que extender sustancialmente las becas disponibles para jóvenes de este segmento social e incluir “Becas de Igualdad de Oportunidades”, a las que accedan preferentemente los estudiantes con desventajas iniciales:

aquellos que han asistido a una educación media pública de menor calidad; que tienen un conocimiento insuficiente de idiomas y un menor grado de educación de los padres.

d) Regular costos y aumentar competencia en servicios sociales privatizados

Como consecuencia de las reformas económicas iniciadas en América Latina a partir de los 80, no solo se abren sus economías al resto del mundo, sino que también —aunque en grados diversos— se privatizan los proveedores de servicios sociales en áreas como educación, salud, transporte, telecomunicaciones y los llamados *utilities* (agua potable, electricidad, etc.).

Estas reformas constituyeron, además, una invitación a sus nuevas clases medias a aumentar sustancialmente su consumo de bienes incluyendo aquellos que dan estatus social y que adquieren un valor simbólico, como vehículos, segunda vivienda, viajes, y todo tipo de bienes durables que representen las últimas tecnologías disponibles en el mercado, así como una educación superior de calidad para sus hijos.

A menudo, la suma de ambas tendencias lleva al sobreendeudamiento, tanto por consumo excesivo de bienes como por incapacidad de pago por servicios que se suministran en mercados con insuficiente competencia o inadecuada regulación. Frecuentemente, estos servicios operan en condiciones de monopolios u oligopolios.

Los sectores sobreendeudados se perciben a sí mismos como sujetos de abusos de poderes monopólicos y exigen al Estado un rol más activo para regular los costos y mejorar la calidad de los servicios, cuando estos se perciben deficientes.

Un desafío importante para securizar a la nueva clase media sería, por lo tanto, el de regular mejor y/o aumentar el grado de competencia en los servicios privatizados, incluyendo los sectores financieros o cuasifinancieros. No hay una respuesta simple a este desafío. Esta es un área donde la experiencia acumulada en los países desarrollados puede ser útil para los países de renta media en América Latina. Se trata de sacar lecciones que orienten las reformas requeridas: estimular la competencia y mejorar la regulación en mercados clave, como el financiero y el de servicios públicos privatizados.

3. Conclusiones tentativas sobre políticas sociales futuras

Se acerca el momento en que las economías de América Latina requerirán de cambios y reformas significativos para anticiparse a los nuevos problemas y desafíos que plantea el objetivo de lograr una nueva fase de crecimiento económico alto y de expansión de oportunidades y protección social para los nuevos sectores emergentes.

Así como en la última década se comprobó en la región la vigencia de un acuerdo explícito o implícito respecto a lo esencial de mantener el equilibrio macroeconómico, pareciera ser ahora necesaria la articulación de un nuevo consenso que se extienda a tres ámbitos críticos¹⁹:

- a) Una expansión de la protección social que incluya a la clase media emergente. Para ello se requiere integrar gradualmente las modalidades de protección para los trabajadores en el sector formal y también en el informal, incorporando a los sectores de bajos ingresos.
- b) Continuar el ataque a la pobreza, transitando desde un enfoque centrado en las transferencias y subsidios hacia una política transversal de inversión en capital humano y de igualación de oportunidades para los grupos de menores ingresos.

19 Birdsall, Lustig y Meyer (2013).

c) La sustentabilidad de este nuevo enfoque dependerá, una vez más, de la capacidad de aumentar la base de la recaudación tributaria por parte de los países de la región. Se ha fracasado, a menudo, en los intentos que en el pasado han procurado avanzar en esa dirección.

Las exigencias para la clase política de asumir esta tarea son enormes. El resultado determinará si la economía de América Latina caerá una vez más en “la trampa de ingresos medios” o si se logrará superarla y convertirse, en un plazo razonablemente breve, en economía avanzada.

ANEXO

Cuadro 1:
PRODUCTIVIDAD RELATIVA
 (% DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS GRANDES EMPRESAS).
 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y OCDE.

	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú	Alemania	España	Francia	Italia
Micro	24	10	3	16	6	67	46	71	42
Pequeña	36	27	26	35	16	70	63	75	64
Mediana	47	40	46	60	50	83	77	80	82
Grande	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: *Latin American Economic Outlook 2013*, OECD y Cepal.

BIBLIOGRAFÍA:

BIRDSALL, Nancy (2012). A note on the Middle Class in Latin America. Center for Global Development, Working Paper N° 303, August.

BIRDSALL, Nancy; LUSTING, N. y MEYER, Ch. (2013). The New Poor in Latin America: Challenges and Risks. Seminario CGD-Cieplan: “Asuntos emergentes para América Latina 2015-2020”. Santiago de Chile, enero.

CECCHINI, Simone y MADARIAGA, A. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de las experiencias recientes de América Latina y el Caribe. Cepal, Santiago de Chile.

DE LA TORRE, Augusto; DIDIER, T. y PIENKNAGURA, S. (2012). Crecimiento de Largo Plazo de América Latina: ¿Hecho en China? En Desafíos Post Crisis de América Latina. Vínculos con Asia y rol de los recursos naturales. Alejandro Foxley (ed.). Cieplan, Santiago de Chile.

DOUGHERTY, S. y ESCOBAR, O. (2013). “The Determinants of Informality in Mexico’s States”. OECD Economics Department Working Paper N° 1043, OECD Publishing.

FERREIRA, Francisco y ROBALINO, D. (2010). Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations. Policy Research Working Paper N° 5305, The World Bank.

- IBARRARÁN, Pablo y ROSAS SHADY, D. (2009). Evaluating the impact of Job Training Programas in Latin America: Evidence from the IDB founded operations. Inter-American Development Bank, JEL N° C21, I38, J24.
- KUPIAINEN, Sirkku et al. (2009). The Finish Educational System and PISA. Ministry of Education Publications, Finland.
- LARRAÑAGA, Osvaldo (2013). Políticas Sociales para las Clases Medias en América Latina. Cieplan, Santiago de Chile.
- LEVY, Santiago y SCHADY, N. (2013). Latin America's Next Challenge: Social Policy Reform. Inter-American Development Bank, January.
- LOAYZA, Norman; SERVEN, Luis y SUGAWARA, N. (2009). Informality in Latina America and the Caribbean. Policy Working Paper N° 4888. The World Bank, March.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2012). Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Gobierno de Chile.
- OECD (2011). Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class Is Latin America? OECD Publishing.
- OECD (2012). OECD Economic Surveys: Chile 2012. OECD Publishing.
- OECD Y CEPAL (2013). Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change. OECD Publishing.

- PUENTES, Esteban y URZÚA, S. (2010). La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral. Banco Interamericano de Desarrollo. Notas Técnicas N° 268, diciembre.
- RIBE, Helena; ROBALINO, D. y WALKER, I. (2010). Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. The World Bank, Washington DC.
- RIBE, Helena; ROBALINO, D. y WALKER, I. (2012). From Right to Reality: Incentives, Labor Markets and the challenge of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean. The World Bank, Washington DC.
- ROFMAN, Rafael y OLIVERI, M.L. (2012). La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7. Banco Mundial.
- SAHLBERG, Pasi (2007). Education policies for raising student learning: the Finnish approach. World Bank, Washington DC.
- STOVICEK, Klara y TURRINI, A. (2012). Benchmarking Unemployment Benefit Systems. European Commission. Economic Papers N° 454, mayo.
- THE WORLD BANK (2013). Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- VELÁSQUEZ, Mario (2010). Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina. División de Desarrollo Económico Cepal, enero.



ALEJANDRO FOXLEY es ingeniero civil de la Universidad Católica de Valparaíso y Doctor en Economía de la Universidad de Wisconsin. Ha sido ministro de Hacienda (1990-1994), presidente del Partido Demócrata Cristiano (1994-1996), senador de la República (1998-2006) y ministro de Relaciones Exteriores (2006-2009) de Chile.

En el ámbito de las instituciones y organismos internacionales ha sido Senior Associate de Carnegie Endowment for International Peace, co-presidente del Directorio del Diálogo Interamericano, además de gobernador del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Es autor y editor de veinte libros sobre economía, desarrollo económico y problemas de la democracia. Actualmente es el presidente de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), de la cual es su fundador.

Entre sus premios y distinciones figuran la Orden Nacional de la Legión d'Honneur, en el Grado Oficial, de la República de Francia; Doctor in Law, Honoris Causa, de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos; Doctor Scientiae et Honoris Causa de la Universidad Católica de Valparaíso y Orden Nacional Cruzeiro do Sul, en su grado Gran Cruz, del gobierno de Brasil, entre otras.

El “Programa de Investigación e Innovación Social CIEPLAN-UTALCA” es una alianza estratégica entre La Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y la Universidad de Talca, centrada en la investigación, análisis, debate y difusión de temas relevantes en Chile y Latinoamérica.

Algunas de las áreas temáticas incluyen el diseño y propuesta de políticas públicas en lo social, económico y la administración del Estado; la comprensión de los procesos de modernización y su relación con los contextos regionales y globales; y el análisis de los fenómenos asociados a la llamada “trampa de las economías de ingreso medio”, con el fin de generar condiciones que permitan dar el salto hacia un desarrollo económico y social.

CIEPLAN es una organización privada sin fines de lucro, que inició sus actividades en 1976, con el fin de aportar conocimientos a las políticas públicas en Chile y Latinoamérica. La Universidad de Talca, por su parte, es una corporación de derecho público que busca la excelencia en el cultivo de las ciencias, las artes, las letras y la innovación tecnológica y está comprometida con el progreso y bienestar regional y del país, en permanente diálogo e interacción con el entorno social, cultural y económico, tanto local como global.

Este documento es parte de una serie de trabajos publicados en el marco del PROGRAMA CIEPLAN-UTALCA.

Las ideas y planteamientos contenidos en esta publicación (y en todas las publicaciones del programa) son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CIEPLAN ni de la Universidad de Talca.



