

¿De qué cohesión social hablamos?

EDMUNDO JARQUÍN¹

Ensayista

RESUMEN

Este número de *Quórum*, revista ya establecida en los espacios académicos y políticos del ámbito iberoamericano, está dedicado al tema de la cohesión social. La razón ocasional es que ése será el tema de la próxima Cumbre Iberoamericana, que se realizará en Chile en noviembre próximo. La razón de fondo es que el renovado debate sobre el desarrollo latinoamericano pasa, necesariamente, por ese tema.

Palabras clave: cohesión social, crecimiento, equidad, Estado y mercado.

Cuando el Director de *QUÓRUM*, Manuel Guedán, me solicitó coordinar este número, acepté de inmediato por el egoísta motivo de intentar aprender sobre un concepto relativamente recién instalado —si es que está instalado suficientemente— en los debates latinoamericanos sobre el desarrollo latinoamericano. El anterior no es un juego de palabras. Es que corresponde preguntarse si es que hay, acaso, debate latinoamericano sobre el desarrollo de la región, al menos en términos de aquellas visiones holísticas que se intentaron después de la Segunda Guerra Mundial de la mano de la CEPAL, primero, y de la teoría de la dependencia, después.

Aunque el concepto alude, como señala Eugenio Tironi en su ensayo, a un viejo problema, el término cohesión social es relativamente nuevo en la jerga latinoamericana del desarrollo porque el mismo ha llegado,

ciertamente, acompañando la intensificación del diálogo entre Europa y América Latina. Más concretamente, ha sido la Unión Europea (UE) quien, a través de las cuatro cumbres hasta ahora realizadas entre el viejo continente y América Latina y el Caribe, ha introducido el término. Es decir, menos de una década de vida.

He querido interrogarme sobre de qué cohesión social hablamos porque al poco de andar sobre el tema me di cuenta de que había no poca confusión al respecto. Los ensayos contenidos en este número de *QUÓRUM* ayudan a despejar esa cuestión, pero sería injusto, como se verá después, pensar que ése es su único valor. Ni mucho menos.

José Antonio Sanahuja aborda esa confusión explícitamente. Muy al principio de su ensayo indica que aunque la cohesión social es

un componente importante de la identidad de la UE en sus relaciones exteriores, «no se conoce en detalle en América Latina y existen bastantes malentendidos respecto a su origen, a su alcance e instrumentos, al papel que corresponde a los Estados miembros y a la UE en ese modelo, y a sus cambios más recientes». En segundo lugar, agrega, «es importante recordar que ese modelo es histórico y contingente, y se basa en las particulares condiciones del Estado del bienestar y de la integración europea, que ni se dan ni se pueden reproducir en la realidad latinoamericana».

El artículo de Juan Ramón Cuadrado Roura rápidamente despeja uno de los primeros aspectos de la confusión. Es que mientras en América Latina el concepto ha sido casi exclusivamente procesado de cara a las grandes desigualdades de sus sociedades, en el contexto de la Unión Europea el mismo ha apuntado, fundamental aunque no exclusivamente, a una acentuación de las disparidades entre países y regiones. Esto es así, pues, como lo recuerda Cuadrado Roura, «los fundadores de la actual UE mantuvieron desde un principio la idea de que los avances hacia la integración debían apoyarse en **la cooperación y la solidaridad** entre los primeros países miembros y con aquellos que fueran incorporándose en el futuro». El temor a que el proceso de integración europea derivara en dinámicas que acentuaran diferencias entre países y regiones —como suele ocurrir con los tratados de libre comercio, o con el propio mercado, cuando se dejan a su dinámica espontánea— estuvo en la fundación de la Política Regional Comunitaria (PRC) y los famosos fondos estructurales de compensación.

Anoté antes que en el marco de la UE el tema de la cohesión ha apuntado «fundamental pero no exclusivamente» a la dimensión territorial, porque en Europa la cohesión entre grupos sociales antecede al debate sobre la integración europea propiamente como tal. Con diferencias entre países, todos ellos comparten un conjunto de valores en torno a la solidaridad y la igualdad de oportunidades, y por tanto en cuanto al activo papel redistributivo del Estado y las políticas públicas para asegurar lo que en América Latina más comúnmente llamamos apropiados niveles de equidad social. Lo que se da, entonces, en el seno de la UE es lo que Sanahuja llama la «dimensión europea» de la cohesión social, que no existiría de no haberse venido plasmando antes en políticas nacionales. En determinado punto ambas dimensiones, la europea y la de los Estados que integran la UE, quedan imbricadas.

El ensayo de Cuadrado Roura es de particular utilidad para demostrar las insuficiencias del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante como indicador para monitorear la convergencia entre países y regiones, y, más aún, como es conocido, la convergencia entre grupos sociales. Para los latinoamericanos, aunque las insuficiencias de ese indicador para captar las desigualdades sociales son conocidas, el debate que plantea Cuadrado Roura es útil ahora que la región parece salir del espontaneísmo del mercado y se vuelve a plantear el imprescindible papel del Estado tanto en la creación de externalidades para el crecimiento económico, como en la promoción de la equidad en la distribución de los beneficios del mismo, esto es, en la promoción de grados razonables de cohesión social interna en cada uno de los países.

Esta última es una cuestión que Sanahuja aborda explícitamente y su ensayo termina inventariando, a modo de lecciones de la experiencia europea, un conjunto de temas entrelazados que los latinoamericanos bien haríamos en tener en cuenta. Lo fundamental de su ensayo es que, si bien en América Latina no se dan las condiciones para tratar de replicar sin variantes la experiencia europea —supranacional y nacional—, resulta pertinente tomar en cuenta que hay alternativa al modelo neoliberal y a las políticas del Consenso de Washington.

En relación con lo anterior, siempre he creído que pocas cosas más importantes puede haber en la relación de la UE con América Latina que el diálogo sobre políticas y opciones de desarrollo, en particular sobre la forma de organizar la relación entre el Estado y el mercado. No hay una sola fórmula, como de repente pareció bajo el peso aplastante del pensamiento único post fin de la guerra fría. Si algo ha resultado esquivo a nuestros países, es encontrar la forma apropiada de articulación entre Estado y mercado, y frecuentemente nos hemos movido al impulso de grandes pendulazos. En general los países de América Latina, y de conformidad con la discusión de Michel Albert en «Capitalismo contra capitalismo», organizaron su ideario y trataron de trasladarlo a la práctica de conformidad con el modelo europeo continental, sin tener los recursos para financiarlo; después, bajo el Consenso de Washington se movieron hacia el modelo norteamericano, sin tener la institucionalidad que garantizara una relación eficiente y equilibrada entre Estado y mercado.

Volveremos sobre el tema anterior cuando pasemos revista a la obvia ruptura del consenso post fin de la guerra fría que se observa en varios países del continente. Por ahora quisiera señalar que bien hace Trinidad Jiménez cuando en su artículo propone la idea de incorporar el debate sobre la cohesión social en el «acervo iberoamericano», relevante tarea de sistematización a la cual se abocó desde un inicio Enrique V. Iglesias desde su nueva responsabilidad como Secretario General Iberoamericano. Es que sin duda la Comunidad Iberoamericana puede ser el escenario apropiado de articulación de ese diálogo entre Europa y América Latina.

Trinidad Jiménez centra su análisis en la relación entre desigualdad, pobreza y crecimiento. De entrada adopta la perspectiva latinoamericana del debate sobre cohesión social que no presta tanta atención a la convergencia entre países. Con parentela con el análisis de Cuadrado Roura, Jiménez recuerda que los niveles de desigualdad de la región impiden que el crecimiento —modestísimo, por lo demás, como lo veremos después— se traduzca en reducciones significativas de la pobreza. En efecto, nada lastra más los esfuerzos de reducción de la pobreza, y al propio crecimiento como lo ponen en evidencia las recientes investigaciones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que los ofensivos niveles de desigualdad de la inmensa mayoría de países latinoamericanos. Muchos de ellos en los límites de tolerancia redistributiva, como lo comienzan a poner en evidencia los recientes desarrollos políticos.

Como esta introducción la he organizado casi siguiendo un orden de lectura de los en-

sayos contenidos en la revista, debo decir que los de Eugenio Tironi y Carlos Sojo acotan muy bien dos límites fundamentales entre los que se debería dar el debate latinoamericano sobre la cohesión social.

El caso de Chile, que aborda Tironi, es ya ampliamente reconocido como paradigmático del éxito. Entre 1980 y 2002, casi un cuarto de siglo, y antes de que se iniciara el actual período de auge económico de la región en su conjunto, Chile fue el único país que más que duplicó su ingreso per cápita (140%), mientras el promedio de la región en ese período solamente creció un 11%. Es decir, casi nada. En ese período, y partiendo de bases muy superiores, el ingreso per cápita de Estados Unidos creció por encima del 50% y el de los países de la UE muy cerca de esa cifra. Los del este de Asia acumularon tasas superiores al 200% y 300%.

En Chile, para Tironi, al impulso de las transformaciones que bajo la influencia de la Escuela de Chicago se iniciaron durante la dictadura de Pinochet, «lo que ha ocurrido, más bien, es el reemplazo de la antigua matriz europea de cohesión, en cuyo eje estaba el Estado, por un nuevo marco de corte anglosajón —o derechamente estadounidense—, en cuyo centro están la propiedad, el mercado y la sociedad civil». En sintonía con la advertencia inicial del artículo de Sanahuja, y con sus recomendaciones finales, Tironi advierte sobre los riesgos de la excesiva identificación con el modelo norteamericano de cohesión en que la desigualdad se ve como un problema individual, y que en la opinión pública —como ya lo empezamos a ver— se produzca un cierto distanciamiento de los dos modelos que han estado en competen-

cia en la región, y «retome actualidad la búsqueda de un propio camino hacia la cohesión social que responda a los rasgos histórico-culturales propios de Latinoamérica».

Las claves, según Tironi, para entender cómo se organizó en Chile el modelo de cohesión de corte europeo, previo a la transformación pinochetista, serían la inclusión social, una institucionalidad vigorosa, el modelo de industrialización hacia dentro y el sistema político proporcional. Quisiera complementar el análisis que Tironi hace sobre cómo esos cuatro elementos se articularon y dieron por resultado un particular modelo de cohesión social, y decir que el vigor de la institucionalidad chilena, republicana en un marco de sólido Estado de derecho, lo cual no es el caso general de América Latina, explicaría que en un marco de relativa limitación de recursos Chile produjera mayores grados de integración y cohesión social que otros países de América Latina con mayores niveles de recursos. Como también, para mí, y ésta es una hipótesis a comprobar, esa sólida institucionalidad que en materia de derecho de propiedad, derecho de contratos y transacciones, administración pública, en general se mantuvo durante la dictadura de Pinochet, es lo que explicaría que las transformaciones neoliberales pudiesen ser procesadas sin los niveles de «captura» y rapiña que se vieron en otros países de la región. Chile sería, de conformidad con la anterior, el país de la región que ha alcanzado la relación más eficiente entre Estado y mercado, por un lado, y entre Estado y ciudadanos por el otro.

Con los gobiernos de la Concertación, alianza de centro-izquierda, Chile se habría

movido, según cita Tironi a Manuel Castells, «desde un modelo de desarrollo “autoritario liberal excluyente” a otro que “democrático liberal incluyente”» (Castells, 2005). Ese movimiento Tironi lo ilustra, figurativamente, diciendo que Chile estaría más cerca de Boston, como emblema de los estados del noroeste de mayor nivel de protección social, que de Chicago o París.

Finalmente Carlos Sojo echa una mirada al tema desde la perspectiva de los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica. Sería un error, sin embargo, pensar que las sugerentísimas tesis que Sojo aborda se limitan a esos países, una vez que uno piensa en el sur de México, y países como Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay y amplias zonas del Brasil. Son casos en que la exclusión es la norma. De entrada, Sojo afirma que «la sociedad de los excluidos es por definición la negación de cualquier proyecto de cohesión social» y por ello estamos frente a casos en que «la construcción de medios de cohesión social adquiere ribetes de fundación social». La contundencia del alegato inicial de Sojo lo remata indicando que «no es lo mismo, en principio, luchar por la cohesión social que librar batallas contra el hambre y la pobreza» que, en verdad, en esas sociedades, la pobreza al menos, y pese a los indicadores que premian a la no pobreza (dos dólares de ingreso por persona por día), se empuja hasta casi la mitad de la población. Por eso, lo indica el autor, «la situación de Centroamérica puede calificarse paradójicamente como *nuestra excluyente cohesión social*». En verdad, el alegato de Sojo me ha hecho recordar las dudas que siempre he tenido, o lo paradójico que resulta hablar de programas focaliza-

dos de lucha contra la pobreza cuando de la misma dan cuenta muy amplias capas de la población.

Quisiera concluir con dos reflexiones. En el debate sobre la cohesión social en América Latina pareciera que implícitamente se asume que los déficit al respecto son resultado de una carencia redistributiva. Como si hubiese habido crecimiento sin redistribución. No es ése, como lo indicamos antes, el caso del último cuarto de siglo. Tampoco, al amparo de las políticas que se han aplicado en ese período, los países han crecido. Así que el problema es por partida doble, déficit de crecimiento en una matriz histórica de exclusión. Antes, en todo el largo período de fin de la segunda guerra hasta mediados de los 70, la región creció con exclusión, en su típico patrón histórico. Recientemente, tampoco creció. Es importante esta reflexión para levantar interrogantes sobre el actual ciclo de auge económico, muy jalado por la demanda externa de bienes primarios; interrogantes de sostenibilidad de ese ciclo y, también, interrogantes sobre si el mismo será acompañado de una reversión del patrón histórico de exclusión.

La segunda reflexión es que en varios países de la región se ha roto el amplio consenso que se gestó al final de la guerra fría en torno a la democracia liberal, el mercado y la apertura externa. ¿Otro radical movimiento pendular a propósito de la relación entre Estado y mercado? Así pareciera, de tal forma, que mientras la región no se reconcilie con la idea de que Estado y mercado pueden ser complementarios en una dinámica de crecimiento y equidad, seguiremos siendo el «con-

tinente del futuro» mientras otras regiones esa «Castilla de Oro» la han convertido en realidad. Es aquí donde un efectivo diálogo de políticas entre la UE y América Latina

puede tener su mayor potencialidad. Es de esperar que la próxima Cumbre Iberoamericana, que precisamente se realiza en Chile, abone sustantivamente en esa dirección.

NOTAS

1. Nicaragüense. Miembro del Consejo Asesor de *Quórum*. Trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como Jefe de la División de

Reforma del Estado, Gobernabilidad Democrática y Sociedad Civil, y en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como Jefe de Gabinete.