

Fernando Carrillo Flórez
(editor)



La lucha contra la exclusión social en América Latina

—Una mirada desde Europa—



La lucha contra la exclusión social en América Latina:
una mirada desde Europa

Fernando Carrillo Flórez
(*Editor*)

La lucha contra la exclusión social en América Latina —Una mirada desde Europa—



© BID/Eurosocial/Comisión Europea/Plural editores, 2009
© Fernando Carrillo Flórez, 2009

Primera edición: enero de 2009

DL: 4-1-2401-08
ISBN: 978-99954-1-183-1

Producción:
Plural editores
Av. Ecuador 2337, esq. c. Rosendo Gutiérrez
Teléfono 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia
e-mail: plural@plural.bo / www: plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Prefacio	7
Prólogo	
<i>Fernando Carrillo Flórez</i>	9
Capítulo I	
Las raíces históricas de la exclusión en America Latina	
<i>Rosemary Thorp & Ame Bergés</i>	19
Capítulo II	
Fragmentación y exclusión social en América Latina: la dimensión político-administrativa	
<i>Joan Prats</i>	41
Capítulo III	
La cohesión social en el marco del diálogo político	
Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa	
<i>José Antonio Sanahuja</i>	65
Capítulo IV	
Balance y perspectivas de la cooperación UE-AL para la cohesión social	
<i>Alexandra Cas Granje</i>	101
Capítulo V	
Reflexiones sobre el diseño, el funcionamiento y los resultados del Programa EUROsociAL	
<i>Antonio Fernández Poyato & Florencio Gudiño</i>	113

Capítulo VI

Un nuevo paradigma para definir: la integración social en América Latina

Alain Touraine & Rodrigo Contreras 131**Capítulo VII**

La falta de acceso a la justicia como factor de exclusión social

Fernando Carrillo Flórez 163**Capítulo VIII**

¿Los de afuera?

Gustavo Márquez 181**Capítulo IX**

Participación ciudadana y cohesión social en América Central

Jean-Paul Vargas & Dennis P. Petri..... 197**Sobre los autores** 219

Prefacio

En su Declaración de Viena, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe recalcan los valores y principios que comparten ambas regiones. Más allá de su diversidad, se trata de una visión común de un mundo multipolar. La Declaración ha dicho textualmente: *“Creemos firmemente que la democracia, el Estado de derecho, la promoción y protección de los derechos humanos, la erradicación de la pobreza, el desarrollo social y económico y el respeto del Derecho Internacional son esenciales para la paz y la seguridad”*.

Europa y América Latina y el Caribe comparten ideas, convicciones y anhelos comunes y reconocen que la cooperación es un requisito para mejorar el bienestar y la cohesión social. Las dos regiones representan más de mil millones personas y la cuarta parte del PIB mundial, y el dinamismo y la complementariedad de ambas regiones en el comercio mundial hacen ver un futuro promisorio fundado en una colaboración más sólida.

El análisis de la cohesión social ha cobrado capital importancia en la relación Europa-América Latina en los últimos años. Como lo ha destacado recientemente el Presidente del Banco, Luis Alberto Moreno, los trabajos desarrollados por el BID enfatizan la noción de cohesión social en dos avenidas entrelazadas, pues de lo que se trata es de construir relaciones mas cooperativas entre los ciudadanos junto a un mayor grado de responsabilidad cívica en la relación de los ciudadanos con las instituciones públicas. Se trata de un concepto bidimensional pues recoge la capacidad de cooperación y solidaridad entre las sociedades, sobre la base de una distribución equitativa de oportunidades para participar en la vida económica, social y política; así como confianza en las reglas de la comunidad, instituciones y otros miembros de la sociedad. La cohesión social queda definida como una consecuencia de la interacción entre capital social, por un lado, y la desigualdad y la exclusión, por el otro.

Dado que los beneficios del progreso económico y social se distribuyen de manera desigual, la heterogeneidad social está intrínsecamente vinculada al problema de la exclusión. En el presente volumen, la Oficina en Europa del BID ha querido presentar una visión desde este continente de los asuntos relacionados con la exclusión social en América Latina. Para ello, tuvo el privilegio de contar con los aportes de académicos y expertos europeos y latinoamericanos quienes reunidos hace unos meses en Casa de América en Madrid, decidieron reflexionar sobre los temas que se incorporaron al Informe de Progreso Económico y Social del Banco, de 2008. Este es el fruto de esas jornadas que marcan un camino sólido a seguir en el diálogo entre estas dos regiones.

Carlos M. Jarque
Representante del BID en Europa

Prólogo

Que América Latina es la región mas desigual del mundo no sólo es un hecho sino que retrata la “falla geológica” de nuestros sistemas políticos. Muchos experimentos se han ensayado en materia de políticas económicas y sociales y hoy se afirma, por ejemplo, que la magnitud de la crisis financiera y alimentaria va a echar atrás los modestos avances logrados en este campo. Quizá porque se ha querido ignorar que el reto de la lucha contra la desigualdad es ante todo un problema político y la principal amenaza a la gobernabilidad de la región.

Pero que la desigualdad se haya convertido en un asunto de gran importancia política en el mundo desarrollado, eso es noticia. Una encuesta reciente del diario *Financial Times* y la firma Harris en ocho países, indica que el 78% de los norteamericanos, tradicionalmente tolerantes frente a la desigualdad del ingreso, piensa que la brecha entre ricos y pobres es muy grande. Lo mismo piensan el 76% de los españoles y el 87% de los alemanes. Lo que es peor, la mayoría cree que dicha brecha seguirá creciendo durante los próximos cinco años. La misma encuesta que incluyó cinco países europeos –Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España– más Estados Unidos, China y Japón, muestra que la opinión generalizada se inclina a que se aumenten los impuestos a los ricos y se disminuyan a los pobres, con alguna renuencia respecto de lo primero en Francia y de lo segundo en Estados Unidos. Una aspiración que atraviesa colores políticos y posturas diferentes en el mapa ideológico de tres continentes.

La desigualdad golpea globalmente pero la exclusión y la desigualdad son más notas características del desarrollo de América Latina. No es pues una coincidencia que el tema de la cohesión social continúe siendo una de las grandes preocupaciones de Europa, como quedó manifiesto una vez más en la Cumbre Europa-América Latina de mayo de 2008 en Lima. El tema de la exclusión y la

ausencia de cohesión social se convirtieron en un asunto de máxima actualidad de la agenda social latinoamericana. En los últimos años se ha llegado a la conclusión de que la promoción de la cohesión social y la lucha contra la exclusión –sea económica, social, política, cultural, o motivada por cualquier otro criterio– corresponde a una prioridad de fundamental importancia para el desarrollo socio-económico y político de la región.

Hay cada vez más factores que debilitan y ponen en riesgo a la cohesión social. América Latina –es un lugar común reiterarlo–, no es la región más pobre del mundo, pero ciertamente es la más desigual. Las desigualdades, la pobreza y otras formas de injusticia, contribuyen a debilitar el Estado de derecho, generando a su vez expresiones de rechazo al sistema político, e incubando en algunos casos crecientes niveles de violencia. La intensificación de los flujos migratorios así como la creciente internacionalización de las economías, la desnutrición, la falta de acceso a servicios de educación y de salud, el desempleo y las humillantes condiciones de vivienda, son tantos aspectos críticos del debilitamiento progresivo de la cohesión social en muchos países. Los crecientes niveles de exclusión social pueden despertar y resurgir viejas obsesiones populistas, contribuyendo a una creciente inestabilidad y afectando peligrosamente la paz social en la región.

En esta perspectiva, abordar el tema de la cohesión social tiene mucha pertinencia para el desarrollo de una cultura de tolerancia en un marco de pleno respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Se requieren más espacios de diálogo y concertación, y sobre todo políticas públicas capaces de responder adecuadamente a las crecientes demandas sociales para resolver expresiones dramáticas de exclusión social.

La promoción de la cohesión social resulta entonces determinante para el proceso de integración regional y esencial en la internacionalización de las relaciones económicas, en el marco más amplio de la globalización y la liberalización económica. Por suerte, hay una creciente concientización de que la cohesión social es un elemento fundamental para la globalización y para el fomento de un consenso sobre el futuro de los países de la región.

Su relevancia, tanto en función de los procesos económicos y políticos regionales y globales por su dimensión humana, como por su influencia en la gobernabilidad democrática, ha colocado a la cohesión social en el centro de discusión del debate internacional tanto para discutir los requerimientos específicos en materia de diseño y aplicación de políticas públicas, como para analizar el papel central que la cooperación internacional puede cumplir para facilitar los procesos de reflexión y ejecución de acciones concretas que permitan su atención y adecuada vinculación a los procesos de desarrollo.

De ahí el renovado interés en este tema, que ha venido ganando importancia en las agendas de nuestras instituciones. Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo como la Comisión Europea colaboran activamente en iniciativas destinadas a combatir la exclusión social y fortalecer la cohesión social, correspondiendo a

una fuerte preocupación de nuestras dos instituciones que se constituye como su más trascendente punto de convergencia.

La Declaración de Lima, firmada el 16 de mayo de 2008 por los representantes de la Unión Europea y de los países latinoamericanos, como resultante de la Quinta Cumbre América Latina y Caribe-Unión Europea, identifica la cohesión social como un eje central de la cooperación entre las dos regiones.

La Unión Europea tiene el liderazgo de varios programas sociales ambiciosos; el programa EUROSOCIAL es el principal programa de reforma social de la Comisión Europea en América Latina, iniciado en 2005. EUROSOCIAL trabaja en la definición de intercambios de políticas públicas Europa-América Latina en cinco áreas: salud, educación, justicia, fiscalidad y empleo. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo ha participado en la iniciativa de EUROSOCIAL desde el comienzo como miembro de su Comité Directivo, contribuyendo a varios proyectos. El interés del BID por la exclusión social también se ve reflejado en el tema de su informe anual sobre progreso económico y social en América Latina de 2008 (IPES), dedicado a los temas de exclusión social: *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión social en América Latina y el Caribe*, BID-IPES, 2008.

El presente libro es una iniciativa conjunta de cooperación entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea que se enmarca dentro del programa EUROSOCIAL. Esta recolección de ensayos y reflexiones busca responder a una serie de interrogantes sencillas, relacionadas con la temática de la cohesión social. *¿Cómo explicar los altos niveles de exclusión social en América Latina? ¿Qué factores debilitan la cohesión social? ¿En qué medida la cohesión social afecta la gobernabilidad democrática? ¿Cómo puede la Unión Europea contribuir a reducir la exclusión social en América Latina?*

Para aportar una respuesta adecuada a los problemas que enfrentan nuestras sociedades en la actualidad, es imperativo contar con un diagnóstico apropiado, es decir un marco de análisis que permita entender las realidades y matices de la exclusión social, para luego diseñar las políticas más adecuadas para fortalecer la cohesión social y combatir la exclusión. La reflexión desarrollada en este libro pretende contribuir a esta preocupación, abordando el tema a partir de tres enfoques (i) las dimensiones histórica, política y social de la exclusión, (ii) el rol de la Unión Europea en la preservación de la cohesión social en América Latina y (iii) algunas perspectivas empíricas de la realidad de la exclusión social en América Latina.

En una primera sección de ensayos se aborda el tema de la exclusión social en América Latina a partir de sus múltiples dimensiones histórica, social y política, demostrando que la exclusión social puede tener, según los casos, muchas explicaciones y condicionantes distintos y complementarios. Esta perspectiva integral de la cohesión social es fundamental para entender la complejidad del tema y la multiplicidad de factores que se encuentran interrelacionados.

La perspectiva histórica ofrecida por **Rosemary Thorpe** y **Ame Bergés** corresponde a una relectura de la historia desde la independencia, identificando aquellos elementos en la organización económica de los países latinoamericanos, que permiten explicar los niveles de exclusión social que siguen existiendo hoy en día. En efecto, la exclusión social, según las autoras, es el resultado directo, entre muchos otros elementos, de las elecciones hechas en materia de organización económica a partir de la época postcolonial. Son las instituciones y estructuras económicas y políticas surgidas en el periodo denominado de “economía exportadora” (desde mediados del siglo XIX hasta la década de 1920) y en el periodo de la “industrialización dirigida” (desde 1930 hasta la década de 1980) que promovieron el *desempoderamiento* de amplios sectores sociales.

Dichas instituciones y estructuras favorecieron la preservación en el poder de una élite determinada, promoviendo infraestructuras y políticas fiscales favorables a sus intereses, en detrimento de amplios sectores de la población, quedando así excluidos de la actividad económica formal y del acceso a servicios públicos. Thorpe y Bergés explican que la importancia de la economía informal en la actualidad tiene sus raíces en las elecciones hechas durante el período de la industrialización, así como la negligencia del sector de la agricultura provocó la exclusión de las zonas rurales. La distribución geográfica de los migrantes europeos que arribaron a América Latina y su interacción con las poblaciones indígenas también tiene un fuerte peso explicativo en la realidad de la exclusión hoy en día.

En cuanto a la dimensión socio-política de la exclusión social, desde un enfoque institucional, el artículo de **Joan Prats** dibuja los rasgos generales de la exclusión persistentes en los sistemas democráticos actuales de América Latina. Prats explica que a pesar de los considerables avances en materia de democratización observados en las últimas décadas, quedan muchas tareas pendientes. Es imperativo encontrar soluciones a la crisis de los partidos políticos tradicionales, la debilidad institucional de los aparatos burocráticos públicos y las persistentes desigualdades sociales, resultantes principalmente de la incapacidad estructural del Estado para ofrecer servicios públicos accesibles a largas categorías de la población.

En su reflexión, Prats insiste en la incapacidad del Estado para generar políticas públicas adecuadas para combatir los altos niveles de desigualdad y de indigencia, combinadas con estilos de gobierno y estructuras clientelistas y políticas redistributivas inadaptadas, así como la inadecuación de las soluciones preconizadas por la cooperación internacional. Con la afirmación provocativa “¡Tomemos los populismos en serio!”, Prats precisa que la emergencia de gobiernos y estilos populistas, profundamente enraizado en el imaginario de muchos países latinoamericanos, es una consecuencia esperada de los altos niveles de exclusión social.

Un segundo grupo de ensayos se refiere a las relaciones y al diálogo entre la Unión Europea y América Latina en materia de cohesión social. **José Antonio**

Sanahuja, en su clave contribución a este libro, compara las políticas de cohesión social ejecutadas dentro de la Unión Europea a partir de los años 1990 en los países de Europa del Este con las iniciativas actuales de cooperación internacional. Sanahuja hace un amplio balance de las políticas europeas en materia de cohesión social, que de forma posterior dieron origen principalmente al programa EUROSOCIAL.

Uno de los desafíos centrales de la Unión Europea a la hora de la ampliación eran las desigualdades de desarrollo económico entre los países occidentales y los países del Este de Europa. Concientes de que la ampliación del mercado común y la liberalización del comercio necesariamente tenían que acompañarse de políticas redistributivas destinadas a homogenizar y armonizar el espacio europeo, los dirigentes europeos desarrollan un amplio dispositivo de políticas destinadas a preservar la cohesión social. Los esfuerzos en muchos aspectos exitosos de estas políticas ahora sirven como modelo y punto de partida para la política de cooperación de la Unión Europea, en especial en relación con el diálogo con América Latina y el Caribe.

Alexandra Cas-Granje, adopta un enfoque mucho más pragmático, presentando un balance general de las políticas de cohesión social para América Latina impulsados desde la Comisión Europea, con especial énfasis en el programa EUROSOCIAL, exponiendo sus principales actividades, resultados y desafíos. Su condición de Directora general del programa le entrega una gran autoridad para abordar los asuntos prácticos de esta iniciativa innovadora en la región latinoamericana.

La temática de la cohesión social es uno de los ejes centrales en las relaciones de la Unión Europea y América Latina, a pesar de su introducción relativamente reciente en la agenda del diálogo birregional. Un desafío de la utilización del concepto de cohesión social en América Latina era su adecuación a una realidad diferente, es decir su trasposición desde el contexto europeo a la situación latinoamericana. Sin embargo, el tema de la cohesión social, según presenta la autora, tiene mucha pertinencia. La colaboración entre la Unión Europea y esta región se materializó principalmente a través del programa EUROSOCIAL que tiene ahora más de tres años de funcionamiento y que ha dado ya muchos frutos. Una nueva fase del programa está evaluándose que incorporaría las lecciones aprendidas durante la primera fase.

La contribución de **Antonio Fernández Poyato** y de **Florencio Gudiño** se interesa por el funcionamiento operativo del programa EUROSOCIAL, así como por sus resultados concretos. Básicamente el programa EUROSOCIAL ha buscado incidir en los tomadores de decisiones de política así como en los que tienen la responsabilidad de aplicarlas en la práctica, para promover la cohesión social y la reducción de las formas de exclusión. El programa está diseñado en base a cinco pilares temáticos que son: empleo, educación, fiscalidad, justicia y salud, dirigidos por “consorcios” conformados por instituciones tanto europeas

como latinoamericanas, aumentando la sinergia y la capacidad técnica disponible en los dos continentes.

En cuanto a los resultados obtenidos, los autores destacan que el programa ha llegado, con diferentes niveles de intensidad, a los 18 países de América Latina con la participación de numerosas instituciones tanto receptoras como referentes. El programa se ha enfocado principalmente en el fomento de una agenda de reformas de políticas públicas y de fortalecimiento institucional. El artículo termina precisando los retos y desafíos pendientes del programa que conciernen principalmente a su consolidación, a través de un ejercicio intensivo de seguimiento y evaluación de programas. Los autores señalan además que es fundamental generar un consenso entre todos los actores involucrados en la promoción de la cohesión social en América Latina sobre la agenda prioritaria futura a implementar.

El tercer grupo de capítulos integrados en este libro corresponde a ensayos que abarcan el tema de la exclusión desde una perspectiva teórica. **Alain Touraine** y **Rodrigo Contreras** se interesan, desde una visión sociológica, por situar a la exclusión social en América Latina dentro del contexto contemporáneo. Desarrollando el concepto de “integración social”, los dos autores dibujan las principales dinámicas de socialización, de construcción de las identidades y la percepción del “otro”, que caracterizan a las sociedades latinoamericanas modernas actuales.

Identificando los grandes cambios sociales que ocurrieron durante las últimas décadas, y las transformaciones ideológicas que dichos cambios provocaron, identifican lo que llaman “el fin de lo social” e insisten en la necesidad de formular políticas públicas innovadoras para acelerar la inclusión y la integración social, tomando en cuenta la emergencia de la reivindicación para la protección de los derechos culturales que resulta de la descomposición de las sociedades.

La reflexión de **Fernando Carrillo Flórez** se interesa por un componente específico de la exclusión social, relativo a la falta de acceso a la justicia, considerado como uno de los principales factores explicativos de la falta de cohesión social en América Latina. El acceso a la justicia, tal como lo presenta Carrillo, es un aspecto central de la democracia y del Estado de derecho, puesto que de ello depende la garantía de las libertades y de los derechos fundamentales así como la igualdad ante la ley, es decir el reconocimiento de la ciudadanía. Sistemáticamente, en la mayoría de los países latinoamericanos las políticas de justicia han sido excluyentes y discriminatorias, principalmente a causa de los importantes niveles de informalidad en dichos sistemas. Los sistemas de justicia deben asegurar un mismo nivel de cobertura para el conjunto de la población y no provocar altos niveles de incertidumbre legal, con altos costos sociales.

Carrillo continúa afirmando que la reforma de los sistemas de justicia es un imperativo para combatir la exclusión social puesto que el acceso equitativo a la justicia es un determinante fundamental del desarrollo económico. Sin caer en

discursos idealistas, es necesario democratizar la justicia para lidiar la vulnerabilidad de muchos sectores, comenzando por la necesaria descentralización de la justicia, la adecuación de las legislaciones a las necesidades prácticas de los ciudadanos y la inclusión en el proceso de reforma de los actores de la sociedad civil. No es una coincidencia que el sector justicia haya sido incorporado a la categoría de los programas sociales, como ha sucedido con EUROSOCIAL.

El capítulo de **Gustavo Márquez** contiene las líneas generales del Informe de Progreso Económico y Social del BID, ya referido, dedicado a la exclusión social. Aborda la exclusión social a partir de un enfoque integral, subrayando su multidimensionalidad. Indica que con el restablecimiento de la democracia a mediados de los años ochenta la exclusión social evolucionó y cambió tanto como lo hicieron las sociedades. La exclusión se volvió más urbana y visible, y está dando origen a una percepción cada vez mayor de desvinculación e insatisfacción que afecta a amplios segmentos de la población y crea un terreno fértil para realizar experimentos populistas que erosionan las instituciones económicas, sociales y políticas de la democracia.

Para el autor, las políticas que favorecen la inclusión no afectan sólo los resultados sino que fundamentalmente cambian los procesos que influyen en la toma de decisiones: quiénes las toman y cómo se toman. La inclusión es crucial para la democracia, y una mayor inclusión profundiza la democracia. Por esta razón, el proceso de inclusión es dinámico y está interrelacionado en las muchas dimensiones de la vida social. La inclusión en un aspecto (como la inclusión y el alto nivel de logros de la mujer en la educación) puede muy bien coexistir con la exclusión en otro (como un alto grado de segregación ocupacional para la mujer en tareas domésticas y de oficina). La exclusión es un proceso dinámico y cambiante que interactúa con las transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas de la sociedad, afectando a grupos cambiantes y diversos de la población y reduciendo el capital social y el bienestar de toda la población. Por estas razones, la inclusión no constituye un punto final ni un objetivo en el sentido habitual de la palabra. Las políticas públicas orientadas a ella son el resultado de un proceso dinámico que tiene por objeto promover activamente la igualdad de oportunidades sociales, económicas y culturales, corregir el efecto de la discriminación y la exclusión del pasado, y alcanzar la diversidad. Estas políticas deben que tener en cuenta la naturaleza cambiante de las sociedades, que transforman continuamente el perfil de exclusión e inclusión para diferentes grupos.

A fin de avanzar en materia de inclusión se requiere hacer modificaciones en el marco normativo que rige el tratamiento equitativo de los ciudadanos sobre una base de no discriminación, así como también en la operación de las instituciones que diseñan y administran las leyes, las políticas y los programas, y en los programas y las políticas que aseguran una mayor igualdad para las poblaciones excluidas. Los procesos de inclusión abarcan tanto a los gobiernos como a las

sociedades en general en la búsqueda de una sociedad más justa, más equitativa y más dinámica, que pueda ofrecer las mismas oportunidades y el mismo acceso a todos sus miembros, independientemente del privilegio de su nacimiento o del color de su piel. La inclusión no sólo implica cambiar los resultados, sino fundamentalmente los procesos que producen y reproducen resultados que fomentan la exclusión.

En su contribución a este libro, **Jean-Paul Vargas** y **Dennis Petri** intentan analizar las dinámicas y estrategias de la oposición parlamentaria y los grupos de presión en la construcción de las políticas públicas. El empoderamiento de los colectivos sociales en la esfera de lo político y de las políticas públicas ha generado una reconfiguración y realineamiento de relaciones de poder, pues son ahora los colectivos sociales quienes en ciertas temáticas y ciertos momentos logran ejercer un papel protagónico como jugadores sociales con poder de veto formal e informal. La región centroamericana se encuentra experimentando dinámicas de una oposición extraparlamentaria que tiende a matizar las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Han surgido diversas tendencias que buscan crear un equilibrio entre la eficacia y el control, creándose así los llamados procesos de formación *desde abajo*. La formulación de políticas públicas desde abajo, son procesos por los cuales se canalizan las demandas e intereses de los diversos colectivos sociales en espacios formalmente institucionales o no de participación ciudadana. Esta tendencia de modelos de formulación "*desde abajo*" en contraposición a los modelos de formulación "*desde arriba*" es producto de un interés por lograr procesos de toma de decisiones políticas más participativos, inclusivos y deliberativos; tendiente a fortalecer una gobernabilidad democrática inclusiva.

Los autores han buscado entender la realidad cambiante de las democracias centroamericanas y proveer un marco de análisis integral sobre la nueva distribución de poder político resultante de la crisis de la representación y de agregación de intereses tanto de los partidos políticos como de los colectivos sociales. Asimismo se ha tratado de presentar la forma en que el sistema político se transformó para volver a encontrar esa legitimidad que en algún momento perdió. Se ha tratado entonces de evidenciar cómo el sistema se está inventando y adaptando para asegurar su sobrevivencia, es decir, la forma en que se están redistribuyendo las cartas del poder y el cómo cambian los actores, sus estrategias y sus comportamientos. Conscientes de que la emergencia de una gobernabilidad de tipo neocorporativa en Centroamérica no puede ocultar la permanencia de situaciones conflictivas y potencialmente explosivas, los autores subrayan que la concertación es una necesidad no sólo para remediar a la crisis de la representación y agregación de intereses, pero también para contener la conflictividad social potencial que resulta de la insatisfacción con los mecanismos democráticos, y lograr mayores niveles de cohesión social.

En la hora actual y como colofón a todas estas reflexiones de los diversos autores, América Latina sigue tratando de consolidar una institucionalidad

basada en programas sociales que no dejan de estar asolados por la captura y el clientelismo que intentó devorar un Estado de Bienestar, cuya reedición no puede quedar sólo en manos de fórmulas ya fracasadas por quienes creen tener el monopolio de lo social.

Alguien ha dicho que la política ha pasado del querer hacer las cosas al tener que hacer las cosas. El desafío es simple: repensar desde la Política –con P mayúscula– los instrumentos institucionales de la lucha contra la exclusión y la desigualdad, sin demagogia y sin populismo, pero sin olvidar a la vez que la política social no puede ser un apéndice de la política económica. Porque en últimas, es el ejercicio de la política y no la democracia el primer responsable de la exclusión y la desigualdad.

Sólo resta agradecer a quienes hicieron posible esta publicación, en particular a los autores quienes participaron en un Taller de debate organizado bajo los auspicios de Casa de América y la REDGOB en la ciudad de Madrid, a Dennis Petri quien se puso en la tarea de recolectar las diversas ponencias y a José Antonio Quiroga por su apoyo editorial para sacar adelante este libro.

El editor

Las raíces históricas de la exclusión en América Latina

Rosemary Thorp & Ame Bergés

La raigambre histórica de la exclusión se fue conformando con el tiempo a través de diversos canales. Uno es el modo en que ha evolucionado la estructura productiva y, con ella, las oportunidades de empleo y otros modos de acceso al flujo de ingresos, con todo lo que ello significa en términos de realización y construcción del capital humano. Esta situación se instaló y echó raíces, sobre todo, a través de dos características: por una parte, la naturaleza del crecimiento del sector moderno ha producido un aumento gradual de la “informalidad” en el mercado de trabajo como estrategia de supervivencia y, por la otra, la producción agropecuaria destinada al mercado local ha sido ignorada, lo que llevó también a una profunda marginación del sector rural, en particular, y de la población rural, en general.

El segundo canal lo constituye el modo en que la política se ha ido desarrollando y consolidando, respondiendo típicamente a los intereses de unos pocos pertenecientes al sector más acomodado. Aun cuando la composición de las élites cambiara, las instituciones siempre lograron sobrevivir y permanecer al servicio de los intereses de los grupos de élite.¹

El tercer canal, producto de los dos anteriores, corresponde a una gama de asuntos que podemos agrupar bajo la denominación de “política pública”: la generación de recursos para el Estado y su distribución. Esta última cuestión está estrechamente vinculada a la dimensión más amplia de las políticas sociales, que precisamente constituye el cuarto elemento en nuestro análisis.

Por último, dado que la exclusión es “desempoderante”, es preciso explorar sus consecuencias a lo largo del tiempo: el desempoderamiento se encuentra

1 Robinson y Acemoglu (2006) desarrollan la tesis de la continuidad institucional como parte de la ‘ley de hierro de la oligarquía’.

arraigado en el subdesarrollo de las capacidades, incluidas capacidades políticas tales como la organización y articulación de los intereses comunitarios o de grupo y la visión de largo plazo. El desempoderamiento también echa raíces a través de la internalización de estructuras y actitudes, entre las cuales la manifestación más común es el deterioro de la propia valía y la baja autoestima. Este último factor es difícil de abordar desde el punto de vista analítico dado que no es fácil de cuantificar, pero estaríamos cometiendo un error si pretendiéramos hacer una lectura correcta de las “raíces históricas” y de su importancia y no buscáramos con ahínco la manera de evaluarlo.

En este trabajo se analizarán los dos períodos históricos más importantes que tuvieron lugar en la América Latina posterior a su independencia: el período de la economía exportadora y el período de la industrialización dirigida. También se abordarán las implicaciones del tercer período, el regreso a una modalidad más próxima al libre mercado, pero como éste es el principal tema de interés de IPES, dejaremos su análisis más detallado para otro trabajo. Nos abocaremos a indagar los cuatro factores arriba identificados en los dos períodos históricos mencionados y, por último, presentaremos en nuestras conclusiones una reflexión de tipo especulativo sobre las consecuencias que el desempoderamiento produce a largo plazo en materia de desarrollo. Muchos de los temas aquí presentados se basan en ideas elaboradas y documentadas en trabajos anteriores (Thorp 1998, Cárdenas, Ocampo y Thorp 2000).

El período de la economía exportadora

La “estructura” que se enraiza a lo largo del extenso período de crecimiento impulsado por las exportaciones, desde mediados del siglo XIX hasta la década de 1920, es la de la exportación de productos primarios, en la que la infraestructura física, financiera y comercial asociada así como el sistema fiscal implantado se presentan como sumamente dependientes del comercio con el exterior. La “política” estaba en manos de las élites, excepto por algunas interrupciones en la segunda y tercera década del siglo XX, cuando la competencia en materia de políticas se vio afectada por las dificultades para llegar a consensos entre las élites rivales, situación que, en el peor de los casos, generó guerras y conflictos de distinta magnitud.

El crecimiento impulsado por la exportación primaria no necesariamente ha de ser excluyente, ya que la variable crucial es la necesidad de mano de obra. En relación con este punto cabe señalar que la población era escasa y el crecimiento demográfico aún era lento, por lo que el rápido incremento de la demanda internacional traía consigo la necesidad imperiosa de contratar mano de obra. Sin embargo, la tragedia de este período radica en que, en muchos casos, se respondió a esta necesidad con medios que generaban exclusión. Para explicarlo, podemos dividir el continente en tres “tipos” o “estilos”. El primero,

que corresponde al Cono Sur, fue relativamente inclusivo; el segundo está integrado por las sociedades y las economías que habían sido esclavistas y el tercero corresponde a aquella zona, denominada “Mancha India”, que en este período todavía está habitada por un número importante de indígenas.

Entonces, en primer lugar encontramos el “tipo” de economía y sociedad propias del Cono Sur, categoría que incluye también a Costa Rica. Éste fue el modelo de “mayor inclusión”. La demanda de una fuerza laboral más numerosa impulsó la búsqueda de inmigrantes europeos para que se asentaran en estas tierras y desarrollaran actividades agrícolas, sobre todo en la región pampeana de la Argentina. En los Cuadros 1 y 2 se presentan algunos de los resultados de esta política. De todas las personas que emigraron a América desde Europa durante un siglo a partir del año 1820, el 12% se radicó en la Argentina; para el año 1914, el 30% de la población argentina eran personas nacidas en el extranjero.

Cuadro 1
Destinos americanos de los emigrantes europeos, entre 1820-1932
(expresado en miles y en porcentaje)

	Año de inicio	Cantidad (miles)	% del total
Estados Unidos	1820	32,564	57,9
Argentina	1840	6,501	11,6
Uruguay	1836	713	1,3
Chile	1850	90	0,3
Brasil	1821	4,361	7,8
Cuba	1880	1,394	2,5
Indias Occidentales Británicas	1835	60	0,1
México	1880	270	0,5
Perú	1850	30	0,1
TOTAL		56,183	

Fuente: Moya, 1998, p. 46

Cuadro 2
Porcentaje de habitantes nacidos en el exterior sobre la población total,
alrededor de la Segunda Guerra Mundial
(porcentaje)

País	Año	% del total
Argentina	1914	29,9
Cuba	1919	11,7
Brasil	1920	5,1
Chile	1920	3,2
Estados Unidos	1920	13,2

Fuente: Moya, 1998, p. 423

Las multitudes que arribaban a América provenían, por lo general, de los sectores menos calificados de las sociedades pero, en relación con las sociedades a las que se incorporaban, estos inmigrantes estaban alfabetizados y traían consigo iniciativa y algunas destrezas. El patrón típico era el siguiente: arribaban al país a través de algún programa que les daba cabida en el sector rural, medio con el cual la gran mayoría no estaba familiarizada y que, por consiguiente, abandonaban en la primera oportunidad o necesidad que se les presentaba. La necesidad bien podía ser la escolaridad de los hijos. Así fue como se conjugaron diversos factores para que se acentuara la tendencia de los países del Cono Sur a invertir en educación. Por otra parte, los países comenzaron a mejorar la educación como parte de su necesidad de atraer nuevos inmigrantes.² A su vez, los inmigrantes constituyeron una fuerza propulsora del desarrollo de la educación, tanto del lado de la demanda como del lado de la oferta, por ejemplo, abasteciendo al país de maestros. Esto se refleja en los niveles de alfabetización excepcionalmente tempranos que se registraron en los países del Cono Sur (Cuadro 3).³

Cuadro 3
Índices de alfabetización, 1900-2000
(en porcentaje)

	1900	1950	2000
Argentina	51	88	97
Bolivia	19	32	86
Brasil	35	49	85
Chile	44	79	96
Colombia	34	62	92
Costa Rica	36	79	96
Cuba	46	78	97
Ecuador	33	56	92
El Salvador	26	42	79
Guatemala	12	29	69
Haití	8	11	50
Honduras	28	40	75
México	24	61	91
Nicaragua	-	38	67
Panamá	17	67	92
Paraguay	31	66	93
Perú	24	51	90
República Dominicana	-	43	84
Uruguay	59	86	98
Venezuela	28	51	93

Fuente: Astorga, Bergés y FitzGerald, 2006

² Engerman y Sokoloff (2005), pp. 11-12.

³ Chile recibió menos inmigrantes que sus vecinos, pero en cuanto a su composición eran de clase media, lo cual constituye una excepción, Solberg (1969), p. 215.

El tipo de inmigrante que arribó a esta región de América, en general, estaba también más politizado y organizado que la corriente migratoria que arribó, por ejemplo, a Brasil, lo que constituyó un estímulo para los movimientos políticos de las clases trabajadoras y un factor de presión para la sanción de leyes que promovieran el bienestar de los trabajadores.⁴

La distribución relativamente buena del ingreso que se registró en la Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay es, en parte, producto de esta historia. También obedece al hecho de que, en estos países, la población indígena era minoritaria y/o había sido diezmada por causa de las enfermedades y las políticas aplicadas. En Uruguay y Costa Rica, las fuerzas políticas consolidaron otros elementos. En Uruguay, la expansión de la educación pública para ambos sexos se remonta al año 1870. Con los dos gobiernos de José Batlle y Ordóñez (1903-07 y 1911-15), comenzó a consolidarse un sistema de bienestar único que incluía también la protección de los derechos del niño.⁵ Su ambiciosa agenda abarcaba cuestiones tales como un régimen de jubilación para personas de edad avanzada, la protección de los trabajadores y la asistencia pública para mujeres, niños y pobres (Vanger 1980; Pelúas 2001). En Costa Rica, las élites iluminadas también respaldaron el gasto en educación desde el principio, en clara simbiosis con la creciente demanda por parte de los inmigrantes que se incorporaban al sector de la producción de café.

En la década de 1940, las reformas introducidas durante el Gobierno de Rafael Calderón Guardia abarcaron las siguientes áreas: asistencia médica socializada, vivienda a bajo costo, bienestar infantil, leyes de salario mínimo, sistema universitario y numerosas reformas jurídicas y constitucionales que conferían derechos importantes a ciudadanos y trabajadores.⁶

El segundo “tipo” corresponde a las sociedades y economías posteriores a la etapa esclavista de Brasil y gran parte del Caribe. En estas regiones, la esclavitud había sido el instrumento que proporcionó la fuerza laboral más importante, sobre todo en los sectores de producción de azúcar y de café. Alrededor del 37% del comercio de esclavos africanos era absorbido por Brasil, país adonde fueron enviados más de tres millones de esclavos. Los esclavos africanos eran útiles para las plantaciones de caña de azúcar porque supuestamente eran menos vulnerables al clima y a las enfermedades tropicales.⁷

4 Solberg (1969), p. 215.

5 Birn (2006), p. 35.

6 Clark (2004), p. 3.

7 Sidney Chalhoub (1993, p. 447) señala que “Los observadores del siglo XIX fueron unánimes sobre la mayor susceptibilidad de los inmigrantes europeos y la mayor resistencia de los negros a la fiebre amarilla ... En cuanto a la opinión de la ciencia médica de hoy, se ha comprobado en las investigaciones genéticas que los africanos y sus descendientes desarrollaron características en su sangre –defensas a través de la hemoglobina– que resisten los parásitos de la malaria y previenen su multiplicación. Sin embargo, la fiebre amarilla no ha podido simular investigaciones genéticas del mismo tipo.”

Tras la abolición de la esclavitud en todo el Hemisferio Occidental hacia el año 1888⁸ (Brasil fue la última nación de este hemisferio en abolir la esclavitud), se promovió la inmigración europea y, en menor medida, la inmigración sino-japonesa hasta la década de 1920.⁹ La búsqueda estaba orientada a inmigrantes que habrían de incorporarse a una cultura imbuida de las ideas de la esclavitud; por consiguiente, quienes llegaron a estas tierras, a diferencia de quienes se asentaron en el Cono Sur, pertenecían, en su mayoría, a una clase más baja, traían un nivel más bajo de instrucción y tenían menos destrezas. La sociedad necesitaba contar con ellos como fuente de mano de obra barata, por lo que se crearon instituciones para mantenerlos cumpliendo precisamente ese rol. Así, Brasil sancionó la Ley de Tierras (*Lei de Terras*) en 1850, que permitía ocupar tierras fiscales sólo a condición de que previamente se pagaran inmensas sumas de dinero, lo que restringía el acceso de los blancos pobres, los mulatos, los negros y los nuevos inmigrantes europeos a la tierra. Las condiciones de pobreza imperantes llevaron a que a fines de siglo el gobierno italiano suspendiera toda ayuda financiera a los potenciales emigrantes.¹⁰

La cultura que se instauró por entonces se refleja en la voz de María, una trabajadora de los cafetales del Brasil; véase el cuadro 4, donde ella dice “Somos como perros abandonados...” y su amiga responde: “Cuando uno es pobre es difícil hacerse rico. Trabajando uno no se hace rico”.

El tercer tipo de economía de exportación identificado en relación con el mercado de trabajo es el denominado ‘Mancha India’. Los países que contaban con un número importante de población indígena se dedicaron a forzarla a trabajar como mano de obra barata, expropiándole la tierra, socavando su autonomía, a veces diezmando a sus caciques y engañándola con arreglos de deudas que la privaba del derecho a su propio trabajo. Las consecuencias institucionales de todo esto fueron inmensas: prevalecieron las actitudes de prejuicio y discriminación mientras que los indígenas internalizaron sentimientos de extrema inferioridad. El modo exacto en que se practicaba este tipo de explotación dependía de cada caso y la historia específica. El grado de represión y daño ocasionado fueron variados, al igual que las consecuencias de la geografía de cada lugar. En Bolivia, por ejemplo, el hecho de que la capital quedara en el corazón del territorio in-

8 En la década de 1790 en Haití, en 1801 en la República Dominicana, en 1842 en Uruguay, en 1843 en la Argentina, en 1854 en Perú, en 1870 en Cuba, en 1888 en Brasil.

9 El arribo de inmigrantes europeos a las antiguas colonias esclavistas de plantaciones de azúcar a fines del siglo XIX y principios del siglo XX era producto no sólo del deseo de superar las restricciones de la población nativa (como en los países del Cono Sur) sino también, en parte, por razones raciales que llevaban a procurar “blanquear” a la población, véase Dos Santos Sales (2002). Por ejemplo, a pesar del antisemitismo imperante en la sociedad latinoamericana e incluso mucho antes del éxodo durante el surgimiento del régimen nazi en la década de 1930, se promovía la inmigración judía; véase, por ejemplo, Jeffrey Lesser (1995).

10 Cometti (1958), p. 823-4.

dígena significó que fuese necesario instrumentar una “política de convivencia” como no era necesaria en Perú, donde Lima podía ignorar la región de Sierra; de todos modos, la historia en general fue de exclusión y explotación (Caumartin, Gray-Molina y Thorp 2006). Hacia principios del siglo XX, algunos gobiernos se mostraron lo suficientemente sensibles con la “cuestión indígena” como para intentar proporcionarles educación incluso en las sociedades más excluyentes: así, en Perú, en las décadas de 1920 y 1930, se registró cierto grado de integración a través de la educación primaria. Un país como Guatemala jamás fue testigo siquiera de algo semejante.

Nos hemos centrado hasta ahora en los efectos de la exclusión directa a través del mercado laboral. También debe mencionarse el potencial de exclusión de la estructura más amplia de la economía exportadora. Una economía exportadora de productos primarios puede producir efectos de concatenación que favorezcan el crecimiento de la actividad agropecuaria sin fines de exportación y permitan crear un mercado interno, pero tal cosa es una excepción antes que la regla. En primer lugar, el efecto del aumento de las exportaciones sobre el tipo de cambio real tiende a perjudicar las condiciones para otra clase de exportaciones y para las actividades de sustitución de importaciones. En segundo lugar, muchos de los productos primarios de la era del crecimiento impulsado por las exportaciones eran de uso intensivo de capital, necesitaban capital extranjero y tenían mínima vinculación a través del sector de la producción. En tercer lugar, la infraestructura asociada a este proyecto a menudo no era la que permitía desarrollar mejor el mercado interno. Basta echar una mirada al mapa ferroviario de la Argentina para entenderlo: todas las líneas desembocan en el puerto de Buenos Aires para facilitar las importaciones en los viajes de regreso. En cuarto lugar, a veces el papel que desempeña la política económica que aspira a promover el crecimiento de las exportaciones primarias puede resultar muy desfavorable para la diversificación y el crecimiento de un mercado interno a través de sus efectos sobre la fortaleza y coherencia del Estado. Perú es un claro ejemplo de resultados negativos,¹¹ mientras que Colombia y Chile son ejemplos de la situación contraria.¹²

11 En Perú, las firmas extranjeras que explotaban los principales productos de exportación descubrieron que les era útil comprar productos a las empresas locales; estas últimas lograron sobrevivir y crearon una cultura simbiótica sólida de alianza con las extranjeras, que a su vez desempeñaron muchas tareas que en otros lados eran responsabilidad del Estado. En Chile, los grupos locales estaban totalmente excluidos del sector exportador y necesitaban crear alternativas en otros lados, de modo que para ellos era importante contar con un Estado que atendiera sus intereses y fuera eficiente en el cobro de impuestos a los extranjeros. En Colombia, las características específicas del sector del café llevó a que se diera una relación especial de los grupos de élite con el Estado a través de la federación del café. Véase Thorp (1991).

12 Todos estos aspectos fueron aún menos favorables por los efectos heredados del período colonial, cuando el comercio local dentro de América Latina era reprimido y los excedentes invertibles regresaban a España y Portugal.

Cuadro 4 Dos Marías

Maria J es una mujer de color de mediana edad, que vive en Jaguariuna, cerca de Campinas, en Brasil. Antes era aparcerera (mediera) y ahora trabaja en las plantaciones de café donde forma parte de una cuadrilla que se creó cuando se puso fin al colonato o sistema de aparcería. En la época en que narra su historia, a principios de la década de 1970, vive con su familia en una casa comparativamente bien equipada, de cuatro habitaciones y una cocina, que posee a pesar de que es muy pobre. Compró una heladera a plazos pero generalmente sólo guarda agua en su interior. Maria es analfabeta pero políticamente lúcida; los contratistas le temen por su militante defensa de sus derechos. Siente que sus vecinos la envidian por su relativo bienestar y sus vínculos suelen ser tensos. El material aquí reunido es el resultado de conversaciones mantenidas a lo largo de seis años a principios de los años setenta.

“Nací en la *fazenda* Estiva; mis padres fueron colonos...cuando llegó el tiempo de que me casara me compré el vestido yo misma... era muy pobre mi padre. Trabajé tres días y me dediqué a vender tres días, compré una plancha vieja y pollos, los vendí y con lo que gané me compré el vestido de novia. En casa éramos nueve y lo que ganábamos no alcanzaba. Yo tejía, hacía escarpines de lana y los vendía a unos 200 mil reales, según el precio de la lana. A los más pobres les vendía más barato y a los que me parecía que podían pagar más les cobraba más caro. Cuando me casé vivimos en la *fazenda* Santa Cruz, en Amparo; fuimos colonos durante cuatro años. Después nos mudamos a la *fazenda* Estiva como colonos durante otros seis años... Ya llevamos siete años viviendo en Roseira. Fuimos colonos durante 22 años; nos mudábamos de una *fazenda* a otra para mejorar nuestras condiciones de vida, pero después el patrón vendía la *fazenda*... Acá los salarios son mejores que en Amparo... Fuimos ahorrando de a poquito algo de dinero y nos compramos este ranchito... Nosotros, la gente de las cuadrillas somos como perros abandonados... (pero incluso) antes, las cosas eran peores; ahora tenemos un salario, todos trabajan... En los viejos tiempos todos teníamos una parcela de tierra; ahora, los *fazendeiros* no permiten el trabajo en la parcela... es difícil porque los precios no son fijos; antes, eran fijos”.

Otra integrante de la cuadrilla (Maria R), una mujer de origen italiano, dice: “Este asunto de los ricos y los pobres comenzó hace mucho tiempo cuando la tierra no se vendía. Los ladinos cercaban la tierra y los otros nos quedábamos mirándolos con la boca abierta y trabajando para ellos. En esos tiempos los más *vivos* se apropiaban de todo. Los demás eran los tontos. Ahora esto ya no es posible; cuando uno nace pobre es difícil hacerse rico. Trabajando uno no se hace rico”.

Fuente: Stolcke, 1988, y material suministrado por los autores

En quinto lugar debemos mencionar el aspecto fiscal. La política económica de la abundancia de recursos en tiempos de bonanza (con ingresos flotantes de las exportaciones y los préstamos siempre disponibles) es perjudicial para el

desarrollo de los regímenes impositivos internos. La excepción es Chile, donde un gobierno central relativamente fuerte pareció comprender con el paso del tiempo la importancia que tenía contar con un sistema tributario creíble, tal vez influenciado por el hecho de que la principal fuente de riqueza, el sector del cobre, estaba enteramente en manos extranjeras. Ésta ha sido, con el tiempo, una parte fundamental de la excepcional fortaleza institucional de Chile.¹³

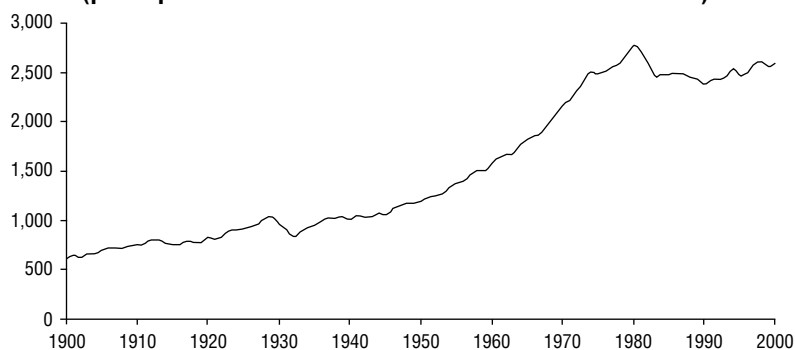
En cuanto a la distribución de los recursos, hubo un elemento beneficioso que entró en juego a fines de los años de florecimiento de la economía exportadora: la salud. A medida que la medicina desarrollaba vacunas, las compañías extranjeras que explotaban los recursos naturales necesitaban una fuerza laboral fuerte y sana. Los más acomodados, que valoraban su salud, podían acceder a ella de mejor manera a través de la asistencia sanitaria masiva. Así, se hicieron frecuentes las intervenciones públicas de gran escala que lanzaban campañas contra la fiebre amarilla y la viruela a principios de la década de 1910. Este desarrollo de la salud pública se sumó a la legislación en materia de bienestar que se había introducido antes, en la mayoría de los casos en la época de la Segunda Guerra Mundial, y que incorporaba beneficios tales como vacaciones pagas y licencias por enfermedad para la fuerza laboral en blanco, en consonancia con lo que sucedía en Europa por entonces: una repercusión más de la ola inmigratoria que llegaba de Europa.

La exclusión en el período de la industrialización dirigida

Los años que transcurrieron desde 1930 hasta la crisis de la deuda de principios de la década de 1980 representan un largo período de crecimiento sostenido y modernización para América Latina, con un crecimiento significativo de la productividad. En el Cuadro 5 se muestra cómo creció la productividad per cápita durante este período.

13 Las razones de esto ameritan una investigación más profunda. El rol de aquellos primeros inmigrantes de clase media, la importancia de tener un gobierno que fuera eficiente en el cobro de impuestos aplicados al sector propietario extranjero y la fortaleza del gobierno central a lo largo del tiempo merecen una mayor investigación.

Cuadro 5
Productividad, 1900-2000
(per cápita de la PEA en dólares internacionales de 1970)



Nota: Promedio ponderado de la población de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

Fuente: Astorga, Bergés y FitzGerald, 2006

Esto puede estar asociado a algunos cambios en la distribución del ingreso,¹⁴ pero lamentablemente, en parte, por una cuestión de tiempos y, en parte, por factores relativos a la política económica, las estructuras que se crearon fueron una continuación del modelo de exclusión de los primeros tiempos. La redistribución que se registró no alcanzó a beneficiar a los más sumergidos, produjo muy pocos puestos de trabajo y tampoco se sostuvo cuando el modelo de crecimiento de este período llegó a su fin.

La industrialización dirigida centró su atención en el mercado local. Nunca fue un propósito perseguido por sus teóricos, los Cepalistas, que imaginaron un sistema de protección temporario y el desarrollo de un esfuerzo de industrialización endógena, que llevara a lo que se ha denominado el “aprender haciendo” y a una diversificación viable hacia exportaciones de manufacturas y de otro tipo. Pero sus teóricos no previeron algunos aspectos importantes de la realidad... como tampoco podríamos esperar que hubieran podido hacerlo.

El primer aspecto que no previeron fue la coincidencia entre los esfuerzos en pos de la recuperación de la posguerra y la realidad de la economía internacional y de las políticas económicas de la posguerra. Dicha realidad consistía, en primer lugar, en que no había mecanismos de ayuda disponibles, de modo que la estrategia inicial de las élites de sumarse al *ethos* del libre comercio a cambio de ayuda no tardó en resultar por demás ingenua. En segundo lugar, muchas compañías multinacionales querían explotar la renta potencial de la tecnología desarrollada antes y durante la Guerra y que ahora se estaba volviendo obsoleta en el mercado de Estados Unidos, haciendo inversiones productivas en el exterior. Las políticas proteccionistas de América Latina parecían ofrecer una excelente oportunidad más que una amenaza. Así fue como floreció la industria: no gracias a firmas medianas

14 Véase FitzGerald y Bergés (trabajo en curso).

que usaban tecnología local y apuntaban al mercado interno, sino por la acción de las grandes corporaciones multinacionales que operaban con la protección de los aranceles aduaneros y que traían consigo tecnología de capital intensivo así como la mayoría de los insumos necesarios. Este proceso de industrialización no sólo respondía a la distribución del ingreso extremadamente inequitativa que ya existía sino que, de hecho, la afianzaba. A menudo, estas compañías se asociaban con las élites nacionales. Brasil y México fueron los máximos exponentes de esta política, pero el proceso se reflejó en menor escala en todos los demás países, con excepción de la Argentina, donde las políticas de Perón llevaban al país por un camino diferente, aunque compartía muchas de estas características, y que sólo demoraron este modelo basado en capital extranjero hasta la asunción de Frondizi a la presidencia.

Por consiguiente, la primera dimensión de la exclusión durante la industrialización dirigida fue que las industrias de rápido crecimiento generaban relativamente pocos puestos de trabajo. Las características de exclusión se acentuaron aún más con el correr de las décadas a medida que aumentaba la intensidad en el uso del capital y crecía el papel que desempeñaban las grandes compañías multinacionales y locales. Así como crecía el porcentaje de la población urbana sobre el total de la población –por ejemplo, en Brasil, pasó del 45% en 1960 al 66% en 1980 (Cuadro 6)–, así creció década tras década el nuevo fenómeno del “trabajo informal”.

Cuadro 6
Población urbana en América Latina (1900-2000)
(porcentaje sobre la población total)

	1960	1970	1980	1990	2000
Argentina	74	78	83	87	89
Bolivia	39	41	46	56	65
Brasil	45	56	66	75	81
Chile	68	75	81	83	85
Colombia	46	54	59	65	68
Costa Rica	37	40	43	46	52
Cuba	55	60	68	74	75
Ecuador	34	40	47	55	62
El Salvador	38	39	42	44	47
Guatemala	32	36	37	38	40
Haití	16	20	24	30	36
Honduras	23	29	35	42	47
México	51	59	66	73	74
Nicaragua	40	47	50	53	65
Panamá	41	48	50	54	58
Paraguay	36	37	42	49	56
Perú	46	57	65	69	73
Rep. Dominicana	30	40	51	58	65
Uruguay	80	82	85	89	91
Venezuela	61	72	79	84	87

Fuente: Astorga, Bergés y Fitzgerald, 2006

Hacia la década de 1960, el sector informal ya tenía una dimensión significativa en todas partes. Con diferencias de matiz en cuanto a su grado de ilegalidad –que iba del trabajo en blanco al trabajo completamente en negro– y también con diferencias en términos de su sostenibilidad, este fenómeno en todas partes ponía en evidencia una cuestión lisa y llana de supervivencia, que era numéricamente importante y que crecía día a día. La gente trabajaba desesperadamente durante muchas horas por un mero ingreso de subsistencia, en condiciones de alta vulnerabilidad y muchas veces de alto riesgo. Toda medición del sector informal despierta polémica y los cálculos varían entre un cuarto y dos tercios de la población económicamente activa, dependiendo en parte de la metodología y definición consideradas, pero en ningún lugar el sector informal representaba un porcentaje despreciable (véase el Cuadro 7 para conocer dos posibles perspectivas al respecto).¹⁵

Cuadro 7
América Latina: cálculos del sector informal (1980)
(porcentaje)

País	Población económicamente activa no cubierta por la seguridad social	Desempleados^a dentro de la población económicamente activa
Argentina	30.9	25.7
Bolivia	81.5	74.1
Brasil	13.0 ^b	44.5
Chile	32.7	28.9
Colombia	80.3	41.0
Costa Rica	51.6	27.2
Ecuador	78.7	63.3
El Salvador	88.4	49.0
Guatemala	66.9	50.9
Honduras	85.6	49.7
México	59.5	40.4
Nicaragua	81.1	52.1
Panamá	47.7	45.5
Perú	62.6	55.8
República Dominicana	88.7 ^c	40.6
Uruguay	34.2 ^d	27.1
Venezuela	55.8	31.5
América Latina	56.3 ^e	42.2

Nota:

a Definido por el PREALC como la suma de los trabajadores por cuenta propia no profesionales, los familiares no remunerados, el servicio doméstico y los trabajadores rurales “tradicionales”.

b La cobertura en 1980 se basa en ciertos programas de asistencia seleccionados según criterios universalistas y no ligados al empleo.

c Cifra correspondiente a 1985.

d Basado en un estudio de probabilidad de la población trabajadora de Montevideo en 1985. Según las cifras oficiales, la cobertura era casi universal y se basaba en programas seleccionados destinados a todos los ciudadanos.

e promedio ponderado.

Fuente: Portes y Schauffler, 1993, p. 53

¹⁵ Véase Portes y Schauffler, 1993, para obtener información de expertos en la materia.

Este fenómeno tiene grandes implicaciones para nuestro tema. En primer lugar, la simple falta de puestos de trabajo dignos produce exclusión. En segundo lugar, el crecimiento del trabajo informal –que, por definición, no paga impuestos– socava el desarrollo de una base fiscal sólida. En tercer lugar, la necesidad de trabajar horas extras imposibilita dedicar tiempo a otras actividades, por ejemplo, la actividad política. En cuarto lugar, las condiciones de vida precarias son desempoderantes. La población marginal es reacia a intentar negociar con la burocracia. De alguna manera si fracasa, ellos serán rechazados. Esto se advierte especialmente cuando coinciden cuestiones de raza y clase.¹⁶

La segunda causa de exclusión en el período de industrialización dirigida fue la discriminación contra las exportaciones y las actividades no protegidas que estaba implícita en las medidas de protección y en las políticas aplicadas a los precios de los alimentos que daban prioridad al consumidor urbano por encima del productor rural de alimentos.¹⁷ Todo el sector rural sufrió las consecuencias, tanto el sector exportador como aquel que producía para el mercado local. El énfasis en la industrialización llevó a que se prestara poca atención a la infraestructura rural, con excepción de unos pocos proyectos importantes con financiamiento externo, algunos (aunque no todos) mal concebidos.¹⁸ Las políticas de protección suponían un tipo de cambio más sobrevaluado que el que hubiera existido en el caso de que no se adoptara el régimen de protección; por consiguiente, los alimentos, que no estaban sujetos al régimen de protección por el creciente peso político que adquiriría la población urbana, en gran medida sindicalizada, sufrieron la feroz competencia de las importaciones. Las políticas de compra de las compañías multinacionales reforzaban esta discriminación: un ejemplo emblemático lo constituye la industria lechera del Perú, que comenzó a decaer en este período cuando Nestlé hizo un exitoso lobby en favor de la importación a bajo costo de leche en polvo. Una industria ganadera muy viable hasta entonces, que estaba localizada en el sur del Perú y en Cajamarca, se vio muy perjudicada y no contó con ningún apoyo por parte de las políticas públicas para poder diversificarse.

Lo que en un principio se pensó para resolver el problema de la discriminación y la exclusión en el sector rural fue la reforma agraria. Sólo en poquísimos casos hubo un verdadero cuestionamiento. Es sintomático que Chile en 1939 haya promulgado un decreto para crear CORFO, el primer Banco de Desarrollo Industrial del continente, previo pacto con la élite agropecuaria por el cual los

16 Thorp *et al* (2006) [política social en Perú]; Paredes 2007.

17 Proteger una amplia gama de actividades con aranceles y/o cuotas (contingentes) implica un tipo de cambio más sobrevaluado que el que regiría si no se impusieran las medidas arancelarias. Esto penaliza las exportaciones y cualquier actividad no protegida que compita con las importaciones.

18 Un ejemplo exitoso fue el proyecto de irrigación de San Lorenzo, en Piura, en el norte del Perú, financiado por el Banco Mundial.

derechos de propiedad del sector rural habrían de ser sacrosantos. Un verdadero cuestionamiento popular fue el que se produjo en Bolivia en 1953, seguido a fines de las décadas de 1960 y principios de 1970 por las reformas serias emprendidas por Chile y Perú, mientras Cuba implementaba, por aquellos años, la socialización de sus cañaverales bajo un régimen político diferente.

A veces estas reformas tuvieron repercusiones más amplias y profundas; por ejemplo, en Bolivia, la reforma fue clave para la creación del movimiento sindical y la movilización de todo el campesinado que habría de convertir esa historia del país en un hito de la década de 1960 en adelante. Pero, en general, las reformas no produjeron un sistema económicamente incluyente que llevara a un crecimiento sustancial de la productividad. Incluso Bolivia fue testigo de una masiva creación de minifundios como resultado de la reforma. Y en algunos casos, la mala implementación de las reformas produjo divisiones, más exclusión y más conflicto, como en Perú, donde la creación de grandes empresas colectivas excluyó a quienes antes no eran empleados de la finca o hacienda. Los resultados magros obtenidos de una medida que debería haber contribuido a combatir la exclusión –aun en los casos en que hubo voluntad política de cambio– son indicadores de la capacidad y el alcance limitados que tiene el Estado.

Esto también se pone de manifiesto en relación con el tercer aspecto, que no es privativo de este período: la falta de conciencia y de instrumentos para promover un crecimiento industrial amplio de pequeña y mediana escala. Los esfuerzos serios por respaldar de manera más amplia a las PyMES y otorgarles microcréditos no comenzó sino hasta principios de la década de 1970. Esto obedecía a una falta generalizada de conciencia, que era compartida y promovida por las entidades multilaterales, sobre hasta qué punto el mercado era incapaz *per se* de generar crecimiento con inclusión si no se invertía significativamente en construir capacidades y vías de acceso. De hecho, el Estado cumplía el rol de conductor, a través de las empresas públicas, pero no se llegaba a comprender ni concretar cabalmente el nivel de liderazgo necesario para la construcción de capacidades.

A principios de siglo, las políticas sociales pasaron a ser elementos importantes de un Estado benefactor, bajo el estímulo de la inmigración, tal como se mencionó anteriormente. Pero, lamentablemente, estos elementos giraban en torno de la protección y la salud de la fuerza laboral *formal*. A medida que aumentaba el trabajo informal, el sistema como mecanismo de inclusión se debilitaba. Hacia la década de 1970 ya había una gran masa de “desclasados” sin acceso a beneficios, generada por la estructura del modelo *de facto* emergente. En el Cuadro 7 se muestra que el porcentaje de la población económicamente activa no cubierta por ningún sistema de seguridad social ascendía, en promedio, a un 56% en 1980.

Un factor más indirecto detrás de la exclusión de largo plazo era la debilidad del sistema tributario como un prestador de recursos razonablemente progresivo

y estable. Ya se ha señalado que ésta era una consecuencia del crecimiento del sector informal. Pero más frontalmente era una consecuencia de las elecciones políticas que se hacían cuando existía una opción más fácil: tomar préstamos del exterior. Esta opción se convirtió en un recurso ridículamente tentador a lo largo de la década de 1970: de todos los países de América Latina, sólo Colombia tuvo la sensatez de resistirse, por lo que su capacidad para las políticas sociales de largo plazo se vio sustancialmente beneficiada. Esta prudencia obedecía a una configuración de su política económica que era producto de las consecuencias institucionales de la naturaleza del sector cafetero.¹⁹

Las excepciones en cuanto al gasto social continuaron siendo Costa Rica y Uruguay durante todo el período de la posguerra (Cuadro 8). Costa Rica adoptó la medida radical de abolir su ejército en 1949 en beneficio directo del sector social. Uruguay hizo elecciones políticas igualmente contundentes, pero finalmente fue testigo de cómo su autonomía política sucumbía a los militares que tomaron el poder en 1973 y cómo el poder se consolidaba en manos de una clase dominante reestructurada en detrimento del modelo de crecimiento iniciado.²⁰

Cuadro 8
Gasto público (del Gobierno central) en el sector social y de defensa en la década de 1950
(porcentaje sobre el gasto total)

	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	México
1950					
Defensa	30,2	28,3	17,6	6,1	12,9
Sector social	14,0	11,0	22,8	23,8	16,3
Educación	8,6	—	4,4	9,4	11,4
Salud	3,0	—	8,4	4,0	4,9
Seguridad social	2,4	—	8,4	10,4	4,9
1950					
Defensa	21,1	27,6	21,9	3,8	11,3
Sector social	19,0	10,7	26,8	24,2	26,0
Educación	14,3	—	15,7	19,6	14,7
Salud	3,2	—	11,1	2,3	11,3
Seguridad social	1,5	—	11,1	23,6	11,3

Fuente: Thorp, 1998, p. 179

La exclusión también se arraigó en este período a través de una amplia gama de instituciones. La debilidad del poder Judicial para respaldar los derechos de aquellos que no tenían atribuciones ni poder incidió sobre la credibilidad fiscal,

19 La importancia vital del monitoreo y control de calidad de miles de pequeños productores llevó a la élite a formar una notable innovación institucional, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Véase Thorp (1991).

20 Finch (1981), véase también Finch (1998).

ya que la evasión impositiva quedaba impune. La institucionalidad deficiente de las empresas públicas también daba lugar a falta de monitoreo y control, abuso y desacreditación del rol del Estado.²¹

El regreso a un modelo de mercado más libre

Con la crisis de la deuda, el principal imperativo era ajustar los balances macroeconómicos para poder cumplir con los pagos, de modo que la tendencia inicial en todos lados fue ajustar la economía y aceptar la condicionalidad externa. Algunos países, como Chile, ya estaban implementando un régimen neoliberal y la abrumadora ortodoxia de la década de 1980 sostuvo lo siguiente: fue el fracaso del Estado lo que nos condujo hasta aquí y el camino se plagó de mentiras en estricta adhesión a la ortodoxia presupuestaria y a la idea de disminuir en la mayor medida de lo posible la intervención del Estado. Tal como se reconoce hoy día, en los años ochenta esto llegó demasiado lejos y se adoptó de manera demasiado simplista: lo que se necesita, como ya se ha dejado en claro, es un sector público con más capacidades, que habilite al mercado para trabajar bien. En otras palabras, una visión positiva y no negativa. Esto es más cierto cuanto más se priorice la idea de reducir la exclusión. Pero en la década de 1980 y en algunos países hasta bien entrada la década de 1990, dadas las estructuras de exclusión y desempoderamiento heredadas, el efecto que produjeron las nuevas políticas fue continuar e incluso acentuar las desigualdades, como se demuestra en el Cuadro 9 más adelante.

Se consideraba que era urgente eliminar las “distorsiones”: esto significaba, por ejemplo, flexibilizar el mercado de trabajo, eliminando muchas restricciones que daban a los trabajadores cierto grado de protección. Si bien había razones para hacerlo, esto no haría más que empeorar los niveles de exclusión a menos que estas medidas se acompañaran con acciones positivas y contundentes orientadas a mejorar las capacidades y la autoestima de la población y crear fuentes alternativas de ingreso que estuvieran a su alcance. El impulso urgente (y correcto) por restaurar el orden de las finanzas públicas implicó una caída en el gasto social, que no se reflejaba en los indicadores de alfabetismo y expectativa de vida porque las mediciones son bastante estables y no recogen las fluctuaciones de corto plazo en términos del bienestar. La toma de conciencia de que el costo social era demasiado grande llevó a que se recurriera masivamente a los fondos sociales, lo que, repetimos, no es un error *per se* pero que suelen manejarse por fuera de las carteras ministeriales involucradas (para aumentar la eficiencia a corto plazo) y que, por lo tanto, tienden a debilitar la institucionalidad clave de toda política

21 La crisis de la deuda dejó al descubierto el grado de endeudamiento sin control ni monitoreo que imperaba por entonces. Hubo excepciones notables a este cuadro general de ineficiencia, como algunas empresas del sector productivo: Petrobras y la empresa estatal de servicios de agua de San Pablo, ambas en Brasil (Hall y Lobina 2002).

social. Además, su naturaleza impulsada por la demanda –siguiendo el estilo del “mercado”– excluyó a quienes no eran capaces de articular sus demandas.

Dejaremos los acontecimientos más sutiles de fin de siglo para que sean analizados por otros autores que contribuyeron a este libro. En los últimos diez años se ha venido reconociendo cada vez más la necesidad de cuestionar las raíces de la desigualdad, pero el éxito alcanzado por tales cuestionamientos también necesita ser cuestionado. Dado el alcance de nuestro trabajo, aquí concluimos con las lecciones que nos proporciona la historia para dar forma a dicho cuestionamiento.

Reflexión final: las consecuencias en materia de desempoderamiento de la desigualdad instalada

A lo largo de todo este análisis del siglo se ha hablado del desempoderamiento como consecuencia de las estructuras e instituciones de exclusión. Por último, como aprendizaje de la historia, es importante que exploremos las consecuencias políticas de ese desempoderamiento. Las estructuras políticas dominadas por un número relativamente reducido de personas acomodadas han logrado, con el tiempo, generar crecimiento así como una creciente desigualdad, con un escaso nivel de cuestionamiento por parte de los excluidos. Por supuesto que han existido los cuestionamientos –rebeliones, revoluciones, guerras de guerrillas e intentos de gobiernos “populistas”–, pero casi siempre terminaron en represión y, de alguna manera, a una vuelta al modelo en boga. Esto se debe a la falta de voz y de capacidades de los excluidos tanto como a la absoluta dificultad de modificar una estructura fuertemente arraigada, donde las características de exclusión se traducen en instituciones débiles y/o corruptas, en estrechez de miras y/o en la supremacía del interés personal.

Para avanzar en este análisis sería necesario examinar más profundamente de lo que es posible para el alcance de este trabajo y las habilidades de sus autores, las instancias más contundentes de cuestionamiento y sus consecuencias. Por ejemplo, el profundo compromiso de Cuba se topó con serias dificultades para la transformación así como con obstáculos externos. En Nicaragua, el proyecto revolucionario Sandinista privilegió la democracia participativa, pero muchas veces vio reñidos sus objetivos de unidad nacional y hegemonía popular a través del proceso democrático.²² El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Bolivia logró algunos beneficios significativos pero no logró encontrar las herramientas que le permitieran alcanzar un desarrollo de su estructura económica que fuera incluyente: hoy día, la distribución del ingreso en Bolivia es congruente con el patrón de toda América Latina. A nivel subnacional, también

22 Luciak (1995).

encontramos pocas instancias de cuestionamientos significativos y sostenidos: tal vez el más notable es el *Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra* (MST), en Brasil, que ha logrado mantenerse movilizadado a lo largo de varias décadas (Navarro 1994, pp. 141-46, Houtzager 2005).

Cuadro 9
Coefficiente de Gini: hogares
Distribución de hogares según los ingresos totales del hogar

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica		México	Uruguay		Venezuela
	urbano	nacional	Santiago	nacional	urbano	nacional	nacional	urbano	Montevideo	nacional
1938				0,45						
principios de 1950	0,37		0,44	0,51			0,59			
1960		0,57	0,46							
1961	0,41									
1963							0,61	0,57		
1964			0,46	0,54	0,57					
1967							0,59	0,55		
1968			0,50						0,33	
1969	0,41									
1970		0,63								
1971			0,47	0,52	0,57	0,44				0,49
1973									0,33	
1974	0,42									
1977						0,39	0,55			
1978			0,52	0,47	0,56					
1979		0,61							0,44	
1980	0,46	0,62			0,57	0,42				
1981			0,52						0,43	0,39
1984					0,51		0,48			
1985						0,39				
1986	0,50								0,41	0,42
1987		0,63	0,54			0,43				
1988				0,47	0,52	0,43				
1989		0,65					0,52		0,41	0,40
1990	0,52	0,63	0,52			0,41				0,40
1991									0,44	
1992	0,51		0,52		0,56	0,42	0,53			
1993				0,46	0,56	0,42			0,38	
1994	0,54				0,56					
1995					0,54					

Nota: La distribución del ingreso se presenta aquí en forma de coeficiente de Gini para el ingreso de los hogares, que si bien no es una medida técnicamente ideal, es la única disponible durante medio siglo para muchos países de América Latina. El coeficiente de Gini se deriva de la "curva de Lorenz", que resume la distribución del ingreso acumulado en función de la población. Va de cero (equivalente a la distribución completamente igualitaria del ingreso nacional entre los hogares) a la unidad (equivalente a un solo hogar que recibe todo el ingreso nacional) de modo que un coeficiente ascendente en el tiempo refleja una distribución cada vez peor del ingreso, mientras que un país con un coeficiente más bajo que otro significa que tiene una mejor distribución de la riqueza.

Fuente: Altimir (1997a, Gráf. 1), revisado por el autor a fin de incluir sólo aquellos cálculos considerados razonablemente comparables.

Lo que da nuevo impulso a esta preocupación por la capacidad limitada de los excluidos para hacer oír sus reclamos es que a fines de la última década nos encontramos ante un contexto democrático mucho más sólido, si bien los partidos políticos –instrumentos clave para dar voz a los excluidos– parecen estar inmersos en un estado de confusión mayor que el de costumbre, lo que explica el desfile de presidentes elegidos que parecen no responder a un partido o al menos al partido tradicional establecido. Esto afecta sustancialmente otra tendencia que se ha convertido en una parte natural del nuevo modelo de democracia con mercado: la descentralización. Es una estrategia clave para el empoderamiento, pero si los partidos políticos locales son clientelistas y proclives a generar divisiones, la capacidad de empoderamiento que tiene la descentralización se diluye de inmediato. Perú es un ejemplo de esto: estudios sobre las acciones colectivas de indígenas muestran un exitoso grado de movilización y organización a nivel comunitario, pero cuando la necesidad les exige hacer un planteo a nivel municipal, ganan la corrupción y la capacidad de dividir intrínseca a la forma de hacer política del partido local.

El IPES está utilizando deliberadamente a Europa como un punto de contraste. Es notable que, además de los puntos de contraste obvios –como la escasez y no la abundancia de trabajo después de la Guerra, instituciones eficientes, el desafío de la reconstrucción de la posguerra, la ausencia del trabajo informal–, el grado de control que el electorado ejerce sobre las opciones reales es marcadamente diferente. Los resultados tal vez no siempre sean de nuestro agrado –por ejemplo, cuando el electorado rural europeo logra subsidios que perjudican a América Latina– pero representan a las claras el nivel de inclusión y participación que existe. Los consiguientes esfuerzos por construir consenso producen un nivel de coherencia y sostenibilidad en la toma de decisiones políticas que no son típicas de América Latina, donde, por el contrario, las políticas a menudo han sido paternalistas y desarraigadas.

A medida que nos adentramos en el siglo XXI, muchos países están asumiendo enérgicamente el desafío de las estructuras de exclusión y desempoderamiento. Son tiempos apasionantes y promisorios. Pero sólo si reconocemos hasta qué punto no sólo la exclusión sino su consecuencia, el desempoderamiento, se han instalado en la manera de pensar de los individuos, en el funcionamiento de las instituciones e incluso en las expectativas, capacidad e incluso deseo de los ciudadanos de participar en la solución del problema, habrá acaso esperanzas de llegar a soluciones coherentes y constructivas.

Bibliografía

- ASTORGA, PABLO, AME R. BERGÉS y EDMUND V. K. FITZGERALD
2006 "The Oxford Latin American economic history database", The Latin American Centre at Oxford University. Disponible en <http://oxlad.qeh.ox.ac.uk/>
- BIRN, ANNE-EMANUELLE
2006 "The national-international nexus in public health: Uruguay and the circulation of child health and welfare policies, 1890-1940" *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Vol. 13, N° 3 (Julio-Sept), pp. 33-64.
- CÁRDENAS, ENRIQUE, JOSÉ ANTONIO OCAMPO y ROSEMARY THORP
2000 *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, An Economic History of Twentieth-Century Latin America, Vol. 2. Basingstoke: Palgrave Macmillan en asociación con St Antony's College.
- CAUMARTIN, CORINNE, GEORGE GRAY-MOLINA, AND ROSEMARY THORP
2006 "Inequality, Ethnicity, Political Mobilisation and Political Violence in Latin America: The Cases of Bolivia, Guatemala and Perú" *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 25, N° 4, pp. 453-80.
- CHALHOUB, SIDNEY
1993 "The Politics of Disease Control: Yellow Fever and Race in 19th Century Rio De Janeiro" *Journal of Latin American Studies*, Vol. 25, pp. 441-463.
- CLARK, MARY A.
2004 "Health Sector Reform in Costa Rica: Reinforcing a Public System" en Robert R. Kaufman and Joan M. Nelson (Eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press en asociación con Johns Hopkins University Press.
- COMETTI, ELIZABETH
1958 "Trends in Italian Emigration", *The Western Political Quarterly* Vol. 11, N° 4 (Dic.), pp. 820-834.
- DOS SANTOS, SALES AUGUSTO
2002 "Historical Roots of the "Whitening" of Brasil" *Latin American Perspectives* Vol. 29, N° 1 (Enero), pp. 61-82.
- ENGERMAN, STANLEY L. y KENNETH L. SOKOLOFF
2005 "Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development" *National Bureau for Economic Research Working Paper* N° 11057. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w11057>.
- FINCH, MARTIN HENRY JOHN
1998 "Towards the New Economic Model: Uruguay 1973-97" University of Liverpool Institute of Latin American Studies Research Paper N° 22.
1981 *A political economy of Uruguay since 1870*. New York: St. Martin's Press.
- HALL, DAVID AND EMANUELE LOBINA
2002 Water privatisation in Latin America, 2002, Informes PSIRU, julio. Disponible en <http://www.psiru.org/reports/2002-06-W-Latam.doc>.

- HOUTZAGER, PETER P.
2005 "The Movement of the Landless (MST) and the juridical field in Brasil", *Institute of Developing Studies Working Paper* N° 248 (Agosto). Disponible en <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp248.pdf>
- LESSER, JEFFREY
1995 *Welcoming the Undesirables: Brazil and the Jewish Question*. Berkeley: University of California Press.
- LUCIAK, ILIA A.
1995 *The Sandinista Legacy: Lessons from a Political Economy in Transition*. Gainesville: University Press of Florida.
- MOYA, JOSÉ C.
1998 *Cousins and Strangers: Spanish immigrants in Buenos Aires, 1850-1930*. Berkeley: University of California Press.
- NAVARRO, ZANDER
1994 "Democracy, Citizenship and Representation: Rural Social Movements in Southern Brazil, 1978.-1990" *Bulletin of Latin American Research* Vol. 13, N° 2 (Mayo), pp. 129-154.
- PAREDES, MARTIZA
1997 "Fluid Identities: Exploring Ethnicity in Perú", documento de trabajo *CRISE*, Queen Elizabeth House, Oxford.
- PELÚAS, DANIEL
2001 *José Batlle y Ordóñez: El Hombre*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- PORTES, ALEJANDRO y SCHAUFFLER, RICHARD
1993 "Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector" *Population and Development Review* Vol. 19, N° 1. (Marzo), pp. 33-60.
- ROBINSON, JAMES y DARON ACEMOGLU
2006 "De Facto Political Power and Institutional Persistence", *American Economic Review* Vol. 96, N° 2, pp. 326-330.
- SOLBERG, CARL
1969 "Immigration and Urban Social Problems in Argentina and Chile, 1890-1914" *The Hispanic American Historical Review* Vol. 49, N° 2. (Mayo), pp. 215-232.
- STOLCKE, VERENA
1988 *Coffee Planters, Workers and Wives: Class Conflict and Gender Relations on Sao Paulo Plantations, 1850-1980*. Nueva York: St. Martin's Press.
- THORP, ROSEMARY, ALAN ANGELL y PAMELA LOWDEN
2001 *Challenges for Peace: Towards Sustainable Social Development in Peru*. Oxford: Oxford University Press.
- THORP, ROSEMARY
1998 *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Baltimore: Banco Interamericano de Desarrollo, distribuido por John Hopkins University Press.
1991 *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- VANGER, MILTON I.
1980 *José Battle y Ordóñez of Uruguay: The Creator of His Times, 1902-1907*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Fragmentación y exclusión social en América Latina: la dimensión político-administrativa

Joan Prats

Democratización en América Latina: ¿por qué tan difícil?

El progreso democrático en América Latina es significativo. Durante los años sesenta, sólo tres países conocieron regímenes democráticos. Hoy en día, la democratización alcanzó toda la región, con la única excepción de Cuba. El nivel de derechos políticos y civiles creció significativamente durante los ochentas y noventas. Se crearon instituciones democráticas formales en toda la región; se celebraron procesos electorales transparentes; los parlamentos son más pluralistas y representativos; se intentó mejorar la rendición de cuentas horizontal a través de un amplio dispositivo de instituciones de control; y las crisis políticas están siendo solucionadas en el marco de los procedimientos constitucionales... Entonces, ¿cuales son las preocupaciones? ¿Por qué el apoyo a la democracia ha caído de 61% en 1996 a 53% en 2004, según el Latinobarómetro? ¿Por qué las actitudes autoritarias están ganando importancia en algunos países?

Las democratizaciones latinoamericanas se sobrepusieron en el tiempo con un cambio en el modelo económico de desarrollo y con transformaciones globales. Reformas económicas percibidas como impuestas por Instituciones Financieras Internacionales eran muy impopulares. Ajustes fiscales, estabilidad macroeconómica, liberalización del comercio, privatizaciones... cambiaron el modelo agotado de desarrollo económico de sustitución de las importaciones, sin poder generar un crecimiento económico sostenible. Para la opinión pública, después de dos décadas de esfuerzos de democratización, el rendimiento socioeconómico de países latinoamericanos no ha sido positivo, ni en términos de crecimiento, ni en la reducción de la pobreza y de las desigualdades.

Recientemente, la comunidad internacional ha estado enfatizando la relación entre desigualdades y desarrollo. Es muy sabido que América Latina es la región más desigual del mundo. Lo que no se observa lo suficiente es que las desigualdades en

este continente se acompañan de mercados fragmentados, bajos niveles del Estado de derecho y de efectividad gubernamental, y altos niveles de corrupción (Chile siendo la excepción, a pesar de la importancia de las desigualdades en este país). La pobreza, la desigualdad y las exclusiones no fomentan la calidad democrática. Al contrario, alimentan instituciones políticas informales, principalmente el clientelismo. También dificultan la reforma del Estado. Los Estados latinoamericanos, a pesar de ser democráticos, son institucionalmente débiles en la medida que resultan incapaces de: (1) asegurar el Estado de derecho, (2) hacer reformas fiscales y coleccionar impuestos de forma efectiva, y (3) proveer servicios y políticas universales.

En este contexto, los partidos políticos tienden a ser fragmentados, poco institucionalizados, no programáticos, clientelares y instrumentalizados por líderes individualistas o sujetas a liderazgos fragmentados. Siguen habiendo numerosos déficits de representación en las democracias latinoamericanas, especialmente para lo que respecta a los pueblos indígenas, las mujeres y los pobres. Sin embargo, el desafío más urgente para la gobernabilidad democrática es que el sistema político parece incapaz de acomodar el amplio conjunto de intereses sociales en un proyecto político disciplinado. Coaliciones inter-partidarias son muy necesarias pero a la vez muy débiles y vulnerables en la medida que no están construidas en partidos institucionalizados y compromisos programáticos. El transfuguismo y la compra de votos en el Parlamento se desarrollan. El crimen organizado puede influenciar la política.

Las democracias latinoamericanas están bajo presión porque, para ser exitosas, requieren al mismo tiempo: (1) luchar contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; (2) fortalecer las capacidades del Estado; (3) construir el mercado interior, integrándolo en los mercados regionales y globales; (4) mejorar la calidad de las democracias. Otros países más afortunados pueden ordenar estas transformaciones de una forma más adecuada. En América Latina resulta ser una tarea muy compleja el implementar políticas democráticas de calidad.

En esta reflexión se tratará de entender (a) algunos factores que impiden el desarrollo democrático y que a la vez reflejan las capacidades institucionales insuficientes de los Estados latinoamericanos; (b) las raíces profundas del populismo y algunos rasgos de los nuevos populismos en América Latina; (c) finalmente se subrayarán las inmensas dificultades para la reforma institucional y la inadecuación del abordaje comúnmente utilizado por la cooperación internacional.

Las brechas abiertas de América Latina: crecimiento, desarrollo humano, pobreza, informalidad, desigualdades y debilidad institucional y del Estado

Forjada en tres largos siglos de historia colonial, la desigualdad en América Latina se revela hoy extrema y persistente. Tomemos primero la desigualdad en el

ingreso. El decil superior e inferior reciben en promedio en América Latina un 48% y un 1,6% respectivamente del ingreso total. En los países desarrollados estos promedios son del 29% y del 2,5%. América Latina es la región más desigual del mundo. Su país más igualitario, Uruguay, es más desigual que cualquier país desarrollado de Europa del Este. La desigualdad en el ingreso tiende, además, a beneficiar al 1% más rico y, comparada internacionalmente, resulta que sólo el primer y segundo decil participan por encima de la media mundial; a partir del tercer decil todos los latinoamericanos están porcentualmente por debajo de los promedios mundiales. En otras palabras, las clases medias son comparativamente menores y más pobres. A partir de la segunda mitad de los 90 se registra un empobrecimiento general de las clases medias que no excluye el segundo decil más privilegiado.

Las desigualdades también se dan en el acceso a los bienes y servicios básicos. En México, por ejemplo, según datos del estudio sobre desigualdades en América Latina del Banco Mundial de 2004, el quintil inferior de la población accede a 3,5 años de escolarización mientras que el quintil superior lo hace a 11,5 años. Ello no incluye las desigualdades derivadas de la desigual calidad de la educación pública y privada ni las desigualdades por razones étnicas, raciales o de género. En materia de salud, los niños brasileños del quintil inferior tienen tres veces más probabilidades de morir antes de los cinco años que los niños del quintil superior. En las habitaciones del quintil más pobre viven 4,5 personas mientras que en las del quintil más rico viven 1,6 personas. El mapa de las desigualdades se extiende asimismo a las probabilidades de acceder al agua potable, el saneamiento básico, la electricidad, la telefonía, los derechos de propiedad seguros, la justicia y la administración pública, la seguridad social y el empleo...

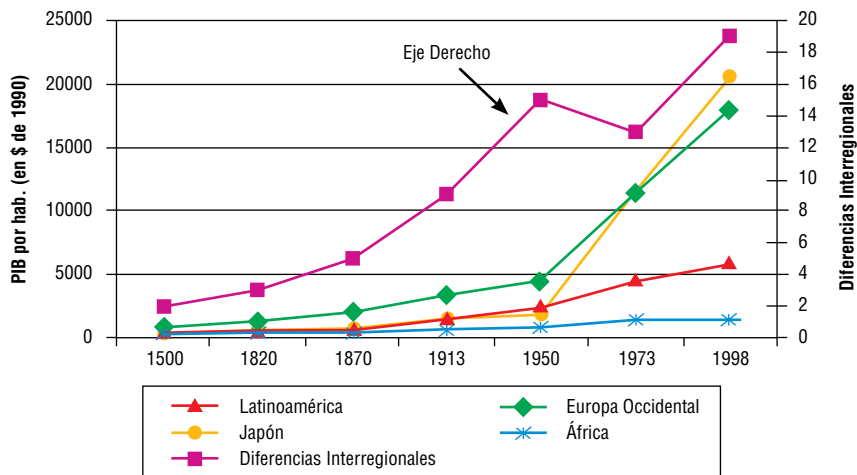
Hay que remarcar que esta desigualdad generalizada y extrema resulta muy persistente en el tiempo. De los datos disponibles se deduce que en el último medio siglo, tras haber experimentado los más diversos regímenes políticos y modelos de crecimiento, América Latina se ha hecho más desigual de lo que era en los 70 y probablemente más desigual de los que era en los 50. Incluso los países que como Chile parecen haber encontrado el camino del crecimiento duradero apenas consiguen reducir su extrema desigualdad.

Todo esto no es sólo moralmente reprobable. Además (1) es percibido como injusto, como una auténtica “brecha de la vergüenza”, por más del 85% de los latinoamericanos; (2) hace más difícil la reducción de la pobreza pues a mayor desigualdad mayor necesidad de crecimiento para una misma reducción de la pobreza; (3) tiene consecuencias negativas sobre el crecimiento económico y el desarrollo en general tal como pone de relieve la economía del desarrollo más reciente, y (4) determina graves desigualdades en la participación e influencia política y deteriora con ello la calidad de la democracia.

Nuestra hipótesis es que las desigualdades se producen y reproducen en la institucionalidad mayormente informal característica de casi todos los países latinoamericanos. Es en las instituciones donde se expresa y organiza la interacción entre los activos económicos, las oportunidades, las fuerzas políticas y los procesos socioculturales. Si vemos los procesos económicos como una cadena que vincula a los activos con los mercados, los hogares y los gobiernos, observaremos que estos procesos no se dan en el vacío sino que se encuentran a cada paso mediados por instituciones y que en éstas se halla la fuente de las desigualdades. Como se señala en un estudio pionero del Banco Mundial (“Breaking with History. Inequalities in Latin America”, Banco Mundial 2004), “la causa de la persistencia de la desigualdad en la región es que la construcción y evolución de las instituciones ha respondido a los intereses y defensa de las elites independientemente del tipo de régimen político o económico del momento”. Quizás sea la institucionalidad de los Estados latinoamericanos el mejor reflejo de todo esto.

Cuadro 1
Evolución del PIB por habitante de diversas regiones del mundo
y de las diferencias interregionales

PIB por habitante en dólares constantes de 1990 (eje izquierdo) y evolución de la diferencia interregional, entre la región más desarrollada y la menos desarrollada (eje derecho)

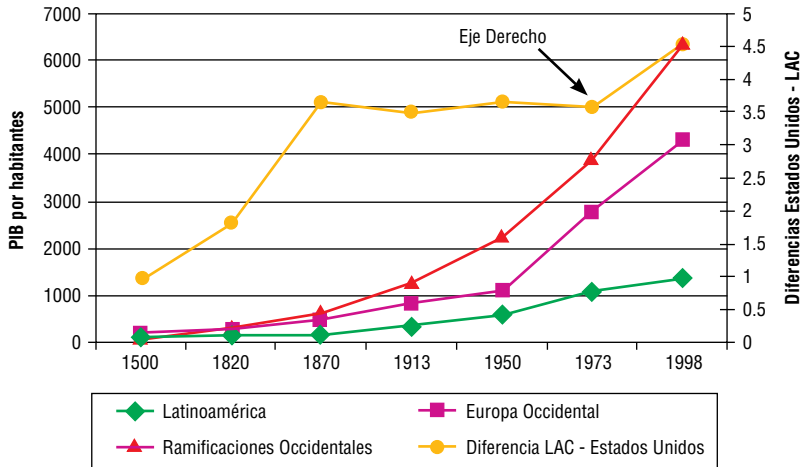


Fuente: Madison (2001)

Como puede observarse en el cuadro 1 precedente, la primera brecha de desarrollo que llama la atención para América Latina es el menor crecimiento del PIB per cápita en relación a otras regiones del mundo con la excepción de África. La distancia con Japón (que tenía un PIB per cápita menor en los 50) y Europa Occidental se ha incrementado extraordinariamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Cuadro 2
Crecimiento económico de Latinoamérica y el Caribe en comparación
con varias regiones del mundo

Crecimiento de varias regiones del mundo en relación a Latinoamérica y el Caribe (eje izquierdo)
 y diferencias de PIB por habitante entre Latinoamérica y Estados Unidos (eje derecho)

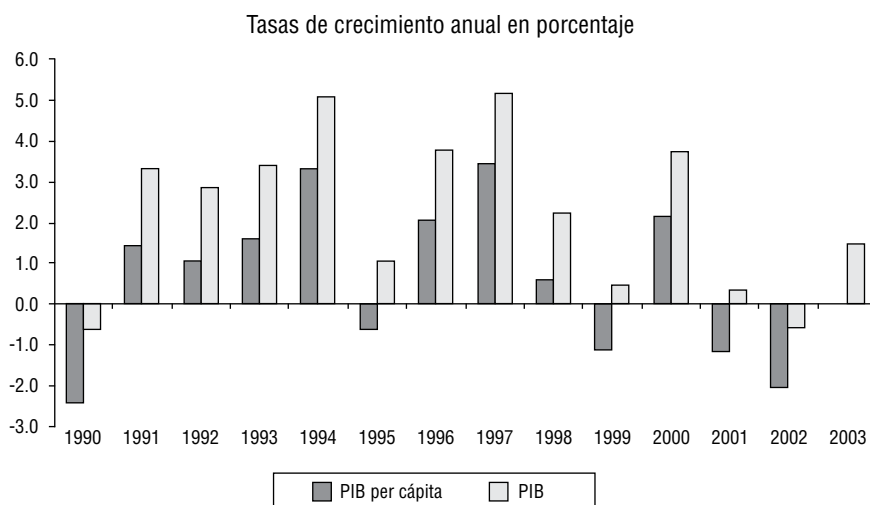


(PIB por habitante en \$ de 1990, PIB de Latinoamérica en 1500 = 100)

El cuadro 2 nos muestra que el PIB por habitante de América Latina se ha ido distanciando negativamente en relación al de Europa Occidental y sobre todo de los Estados Unidos de América. La brecha es hoy mayor que nunca en la historia.

Los dos cuadros anteriores se traen para significar que las brechas y problemas de desarrollo de América Latina no son de hoy sino de larga data histórica y que, como se trata de mostrar más adelante, se corresponden con la persistencia histórica de las brechas de pobreza y desigualdad, las cuales tampoco se explican sino por su correlación con modelos de gobernabilidad política altamente excluyentes y con modelos de gobernabilidad económica escasamente eficientes.

Cuadro 3
Crecimiento insuficiente y volátil (1990-2003)

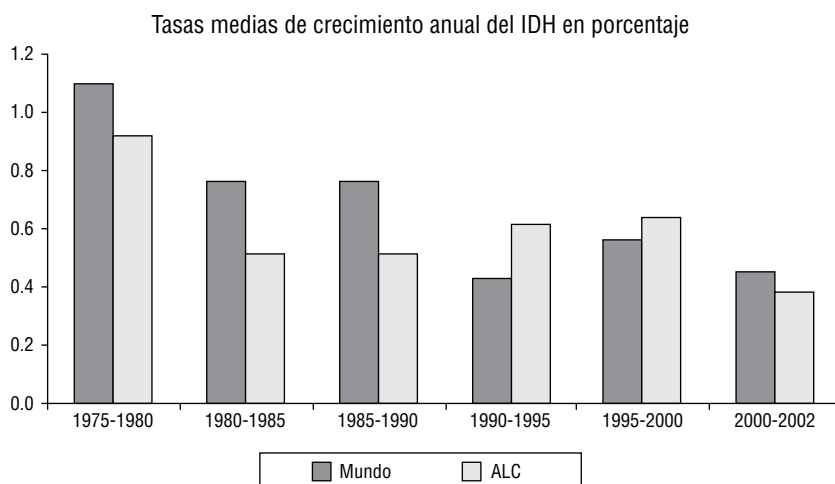


La región incluye a 20 países, todos a excepción de los incluidos en la región del Caribe. Las cifras referidas a 2003 corresponden a estimaciones preliminares.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2003b, 2004b)

El cuadro 3 nos muestra que el crecimiento económico de la región nunca ha conseguido superar a su crecimiento demográfico por lo que el PIB per cápita siempre ha crecido menos que el PIB absoluto. Se ve, por otro lado, que el crecimiento no es duradero sino que está sujeto a una gran volatilidad.

Cuadro 4
La brecha del Desarrollo Humano. 1975-2002



El cuadro 4 expresa que, al pasar de considerar el crecimiento y el PIB per cápita a considerar el Índice de Desarrollo Humano (que incluye ponderadamente, además del PIB per cápita, la expectativa de vida y el nivel de educación), desde 1975 (año a partir del cual se dispone de datos), el IDH de América Latina ha avanzado menos que el del resto del mundo agregado, salvo en la década de los 90.

Cuadro 5
Avance del Desarrollo Humano en la región (1975-2002)

El promedio se ha realizado sin ponderar por el número de habitantes

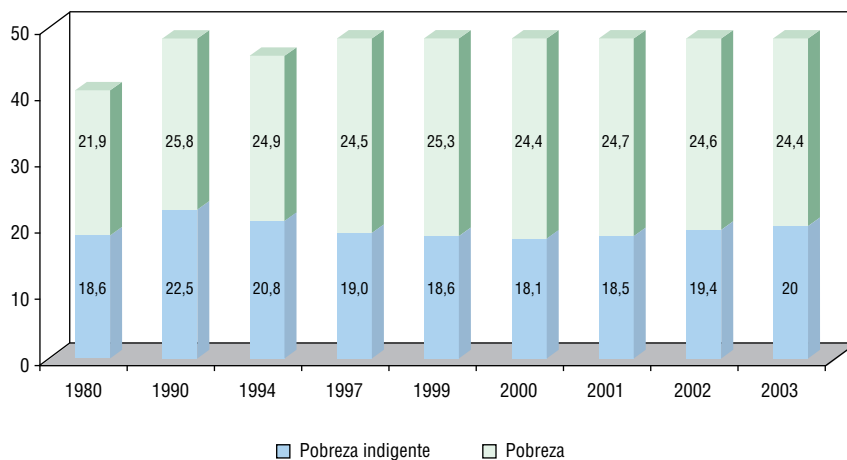
IDH clasificación 1975 (102 países)	IDH clasificación 2002 (177 países)	País o región	Δ IDH (en %)	Δ IDH (en valores absolutos)
65	114	Bolivia	33.01	0.17
62	115	Honduras	29.98	0.16
66	121	Guatemala	27.25	0.14
56	103	El Salvador	22.03	0.13
		Promedio mundial ¹	20.88	0.11
47	72	Brasil	20.34	0.13
50	98	Rep. Dominicana	19.61	0.12
38	43	Chile	19.35	0.14
58	118	Nicaragua	18.05	0.10
		Promedio ALC ¹	17.80	0.11
48	85	Perú	17.13	0.11
43	73	Colombia	16.94	0.11
49	100	Ecuador	16.67	0.11
39	53	México	16.57	0.11
42	89	Paraguay	12.59	0.08
30	45	Costa Rica	11.95	0.09
36	61	Panamá	11.72	0.08
29	46	Uruguay	9.75	0.07
25	34	Argentina	8.80	0.07
35	68	Venezuela	8.66	0.06

Fuente: elaboración propia a partir de datos de PNUD (2004)

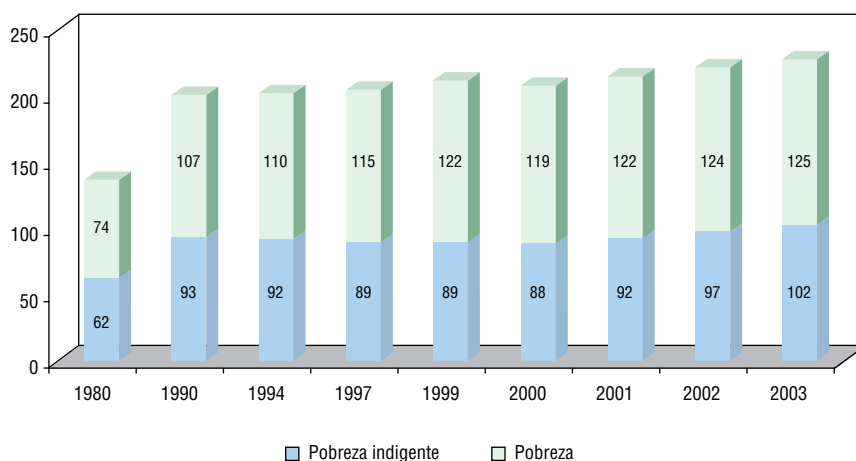
El cuadro 5, en correlación con el 4 anterior, muestra que (1) sólo países muy pobres de América Latina como Bolivia, Honduras Guatemala y El Salvador elevaron su IDH por encima del promedio mundial de crecimiento, (2) que sólo Brasil, República Dominicana, Chile y Nicaragua elevaron su IDH por encima del promedio latinoamericano y (3) que un número significativo de países se elevaron por debajo de este promedio.

Cuadro 6
Evolución de la pobreza y la indigencia en América Latina. 1980-2003

Porcentaje de personas



Volumen en millones de personas



El número y porcentaje total de pobres en la región se obtiene mediante la suma de las dos barras. Los datos referentes a 2003 corresponden a proyecciones preliminares.

Fuente: CEPAL (2004a, 2004b)

El cuadro 6 muestra cómo entre 1980 y 2003 la pobreza se ha incrementado en la región tanto en términos relativos como absolutos. El gran incremento de la pobreza se produjo principalmente en los años 80, la llamada década perdida. Los indicadores relativos se estabilizaron en los 90, mejorando los de indigencia, pero volvieron a la tendencia negativa a comienzos del 2000.

Cuadro 7 La persistencia de la desigualdad (1960-1999)

Medias regionales del coeficiente de Gini sobre la distribución del ingreso, por décadas

Región	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
América Latina y el Caribe	52,7	48,7	47,5	49,0
África Subsahariana	39,0	48,5	42,5	43,4
Medio Oriente y África del Norte	41,9	43,8	39,2	39,7
Sudeste Asiático y Pacífico	33,0	40,5	40,7	36,0
OCDE y otras economías industrializadas	32,7	34,3	32,1	32,8
Asia del Sur	33,7	33,0	32,0	30,6
Europa Oriental	23,5	22,2	24,1	28,5

Medias regionales a partir de los promedios por país de cada década. Las muestras de países no son homogéneas a lo largo de las diferentes décadas por motivos de disponibilidad de datos. El coeficiente de Gini es un índice de desigualdad que va de 0, situación que refleja equidad absoluta, a 100, situación de extrema desigualdad donde un único individuo lo acumula todo.

Fuente: Rey de Marulanda y Guzmán (2003) sobre la base de datos de Deininger y Squire (1996).

Los Estados latinoamericanos, democráticos o no, se han caracterizado por su incapacidad para proveer bienes públicos (seguridad, legalidad, previsión, servicios básicos...) con carácter universal. Dada la desigualdad existente, a los grupos privilegiados les ha salido más a cuenta o hacer que el Estado les provea sólo a ellos los servicios o procurarse la provisión privada de los mismos. Dado el limitado número de contribuyentes, pagar impuestos para la provisión universal de bienes públicos resulta en exceso gravoso pues los pocos que pagan tendrían que pagar en muchos casos la provisión pública y la privada. La desigualdad socialmente dualizadora y excluyente explica las dificultades de la reforma fiscal en toda América Latina.

En mayor o menor grado en todos los países las elites y los grupos más pobres son de naturaleza clientelar, es decir, basadas en el intercambio desigual de beneficios particulares (voto a cambio de recibir un beneficio personal o de grupo). El clientelismo es una institucionalidad informal sin cuyo conocimiento específico no se entiende nada. A mayor extensión y peso del clientelismo mayores dificultades existirán para formar alianzas amplias que presionen por bienes públicos universalizados y menores serán los incentivos para que las elites desarrollen las correspondientes capacidades en el Estado. Cuando emergen nuevos actores se intentará incorporarlos a la distribución selectivamente reconociéndoles “derechos especiales”. Así se incentiva el corporativismo de ciertos grupos obreros y campesinos, su incorporación a la estructura formal de un Estado patrimonial, “distributivo” y altamente prebendal. Obviamente todo esto milita contra la ciudadanía universalizada, los partidos políticos programáticos y las políticas capaces de producir desarrollo a la vez que incentiva la captura de rentas, el compinchismo entre el gobierno y las empresas formales –incluidas las transnacionales– y la corrupción.

Los procesos democratizadores iniciados en los 80 y generalizados en los 90 han sido insuficientes para revertir esta institucionalidad informal de tan larga data. La universalización de la ciudadanía y la construcción de Estados eficaces e inclusivos sigue en gran parte pendiente. Contra lo que superficialmente se indica en el informe del PNUD sobre democracia, no es que la desigualdad y la pobreza dificulten la democracia de ciudadanía. Es que ni siquiera permiten el buen funcionamiento de la democracia electoral pues ésta no se expresa sólo en indicadores formales sino en instituciones informales –clientelismo, patrimonialismo, compinchismo, prebendalismo, corporativismo, corrupción...– que producen una realidad democrática electoral problemática y muy distinta a la de los países donde esta informalidad no se da o se da de manera mucho más mitigada. El oficio político es muy diferente según se dé o no y en qué grado se dé esta informalidad institucional.

Las dificultades del crecimiento y del desarrollo humano en América Latina así como las encontradas para la superación de la pobreza se encuentran estrechamente relacionadas con el dato fundamental de la persistencia y profundidad de las desigualdades y que todo ello se expresa en la débil institucionalidad o gobernabilidad latinoamericana. Los cuadros anteriores revelan que al igual que sucedía con la pobreza y la desigualdad los países latinoamericanos, por lo general, tienen niveles de gobernabilidad o institucionalidad inferiores a los que corresponderían a su renta per cápita pudiendo también hablarse en consecuencia de una brecha de gobernabilidad.

¡Tomemos los populismos en serio!

Conviene no menospreciar lo que no nos conmueve. Dicho sea a propósito de un debate en Washington, en la sede del Fondo Monetario Internacional, a propósito de la presentación del nuevo libro de Javier Santiso, *Pragmatism: Latin America New "Ism"*? Moisés Naim era uno de sus comentaristas y vino a decirle algo así: “Javier, tu libro es excelente; entre otras cosas, destacas la experiencia de Chile como el gran éxito latinoamericano; pero el día en que me expliques por qué la Presidenta Bachelet mueve a tan pocos fuera de su país y por qué el Presidente Chávez o Castro conmueven multitudes en su país y fuera de él, habremos entendido algunos procesos más profundos que el nuevo pragmatismo en economía”. Naim se estaba refiriendo sin duda a los populismos.

Los populismos latinoamericanos son el fantasma que se agita dentro y sobre todo fuera de América Latina como causa o amenaza de todos los males presentes y futuros. Hoy, tras las derrotas de Humala en Perú y de López Obrador en México la “comunidad internacional” parece más sosegada. Pero le queda por delante un buen período de inquietud. Quizás sea el tiempo de tomarse en serio a los populismos, es decir, de tratar primero de entenderlos. Preferimos hablar

de populismos en plural para expresar, en primer lugar, la heterogeneidad del fenómeno. Hay populistas de derecha –Uribe– y de izquierdas –Evo, Castro o López Obrador–; hay populistas que se han declarado no ser de derechas ni de izquierdas –Ollanta Humala– y los hay que se sienten incómodos con estas clasificaciones traídas de la Revolución francesa –Chávez–; hay Presidentes que unas veces son clasificados como populistas y otras como de izquierda reformista –Kirchner–. Por lo demás, hay populistas de hoy y hubo populistas en un ayer nada lejano –América Latina entre 1930 y 1960– que aún están bien presentes en el imaginario colectivo de muchos latinoamericano/as.

El populismo es un fenómeno que se resiste a las definiciones. Bonilla y Páez, dos buenos estudiosos del tema, lo han caracterizado como “una vieja tradición política que interpela al pueblo, que rompe con los convencionalismo del establishment, que tiene la habilidad de usar múltiples ideologías, que eventualmente moviliza a las masas, y que generalmente se organiza detrás del carisma de un caudillo”. Esta caracterización es una buena primera aproximación, aunque fría: no nos transmite las razones por las que los populismos reverdecen con tanta facilidad y pasión en América Latina; no nos dice nada de por qué los populismos –teniendo raíces innegables y hasta expresiones actuales en Rusia, Europa y Estados Unidos– han encontrado sus terrenos más abonados en América Latina. En realidad, el populismo es uno de esos fenómenos que se deja describir pero no definir. Y para describirlo hay que acudir a su historia.

Recomendamos un trabajo de Alberto Methol Ferré (elaborado fuera de los circuitos intelectuales transnacionales, pero emanado de la entraña histórica misma de la región), *América del Sur: de los estados-ciudad al Estado Continental Industrial*. Partiendo de la vieja frase de Perón, “el siglo XXI nos encontrará unidos o dominados”, Methol indaga la generación de latinoamericanos que a principios del siglo XX empezaron a repensar la unidad continental. El uruguayo Rodó que en 1900 publica *Ariel* es el primer gran propulsor de la unidad moral e intelectual de América Latina que plasmó en su propuesta de Nación de Repúblicas Confederadas retomando así el proyecto histórico que se le abortó a Bolívar en 1826. En 1910 el argentino Manuel Ugarte ofrece la primera síntesis histórica y política de América Latina en su *El Porvenir de la América Española*. En 1911 apareció *La Evolución Política y Social de Hispanoamérica* del venezolano Rufino Blanco Fombona. En 1912 se publicó *Las Democracias Latinas de América* del peruano Francisco García Calderón. El estudiantado universitario fue el gran dinamizador de estos nuevos ideales de unión. El estudiantado a través de sus revueltas, movilizaciones y congresos fue el primer exponente del latinoamericanismo y de él surgió también la gran marea nacional populista.

La primera transformación de estas elaboraciones intelectuales y movilizaciones en proyecto político se debe a Víctor Raúl Haya de la Torre, el fundador y padre de la Alianza Popular Revolucionaria Americana, el APRA. El populismo de Haya de la Torre es un primer intento de construir o avanzar el Estado y la Nación

en Perú. A él se debe la primera teorización política sobre las “polis oligárquicas” que es lo que existía debajo de los rótulos de las “naciones” latinoamericanas. Éstas eran en efecto estados-ciudades antiguos que controlaban espacios gigantescos agro-minero-pecuarios exportadores. “Eran países anacrónicos en sus bases, enormemente ricos, pero de una riqueza sin potencialidad porque los inventos eran de otros. No podíamos exportar nada con valor agregado suficiente. Con una gigantesca renta agraria o minera comprábamos los objetos de la modernidad, teníamos la mímica de la modernidad, pero nada más” (Methol).

Entonces surgió una generación de latinoamericanos que se propusieron convertir la mímica en realidad. Todo ellos fueron nacional populistas. Pero ya entonces el populismo fue decretado inferior, aunque bien mirado es “el único pensamiento político que surgió en América Latina desde sí misma y generó a Haya de la Torre en Perú, a Vargas en Brasil, a Perón en Argentina, a Ibáñez en Chile, a Lázaro Cárdenas en México, a Rómulo Betancourt en Venezuela” (Methol), a Velasco Ibarra en Ecuador, a Gaitán en Colombia y a Víctor Paz Estensoro en Bolivia. Vargas en Brasil y Perón en Argentina fueron autoritarios. Los otros mantuvieron concepciones limitadas y relaciones ambiguas con la democracia, pero todos ellos incorporaron a la construcción de la nación y al ejercicio de la política a las masas, al pueblo, a sectores antiguos y nuevos excluidos de la participación en las viejas repúblicas oligárquicas cuya crisis social, económica y política estuvo en la base del surgimiento de los liderazgos y las políticas populistas.

Las repúblicas oligárquicas exportadoras latinoamericanas a medida que hacían crecer a sus países iban generando en las grandes ciudades portuarias masas de proletarios y empleados, artesanos, pequeños comerciantes, maestros, profesionales que se unían a las masas históricamente desheredadas en el campo o las minas... todos ellos dejados fuera de los mecanismos de representación política oligárquica. En Europa estas masas fueron encuadradas por los partidos y sindicatos socialistas y social-demócratas mediante el sufragio universal, la conquista progresiva del estado del bienestar y la transformación correspondiente del estado liberal y la economía liberal en un Estado Democrático y Social de Derecho y en una Economía Social de Mercado. Todo esto supuso un proceso de creación de nuevos actores, de luchas y de pactos, generadores de nuevas instituciones. De este modo se fue conquistando en Europa una ciudadanía universal –basada en los derechos civiles, políticos, económicos y sociales– anclada en una institucionalidad sólida.

Pero en América Latina las cosas discurrieron muy de otro modo. Por supuesto que los emigrantes especialmente del Sur de Europa trataron de encuadrar a las masas emigradas en los instrumentos políticos de sus países de origen –con un fuerte componente anarquista y socialista revolucionario-. Pero el intento no resultó porque se trataba de dos realidades completamente diferentes. Los Estados europeos existían de larga data como sistemas institucionales completos y habían

realizado ya la revolución industrial. Los movimientos sociales y políticos europeos acabaron renunciando a sus ideales revolucionarios a cambio de una renovación a fondo de la enmohecida institucionalidad de sus viejos Estados. En contraste con ello, los Estados y las naciones latinoamericanas en realidad no eran tales. Apenas controlaban su territorio y dejaban a las grandes masas fuera de la identidad nacional, la representación política y la inclusión social. La institucionalidad de las repúblicas oligárquicas era débil y en gran parte informal. La industrialización era una tarea pendiente. En estas condiciones la movilización popular no podía hacerse desde las ideologías sino desde el proyecto político de una patria nueva: la promesa de una Nación y un Estado que incluiría a las multitudes, que les daría identidad y que les pediría su fuerza movilizadora. Esto fue lo que hizo el nacional populismo latinoamericano en sus diversas variedades. Sus líderes fueron ante todo “constructores nacionales”, aunque se trate, como veremos, de naciones y Estados que poco tienen que ver con los europeos. Su retórica fue antioligárquica y antiimperialista pero, en general, no fue anticapitalista.

Fijémonos en el caso de Perón. Argentina entre 1945 y 1955 tenía unos diecisiete millones de habitantes. La primera consigna del peronismo fue industrializar para dar ocupación y empleo a las multitudes. Se trataba de poner las rentas de la exportación de los recursos naturales al servicio de la industrialización generando un tejido empresarial industrial capaz de sustituir las importaciones. Pero aún así el mercado nacional se quedaba chico y para agrandarlo era necesario integrar las economías. Para ello, Perón, en 1951 buscó la alianza entre Argentina y Brasil como núcleo básico de aglutinación, como el motor del camino hacia la Patria Grande, hacia la unidad necesaria de América del Sur. “O unidos o dominados”. Pero la cosa no funcionó. Las razones son dos bien claras:

- 1) La primera es que el populismo peronista, por su propia esencia, contribuyó a construir una nación pero sobre bases institucionales muy débiles. El caudillo autócrata hizo una política distributiva y social sin duda, pero basada en el clientelismo, es decir, en la distribución de beneficios sociales a cambio de votos –la mano de Evita tendida sentidamente a los descamisados no generaba ciudadanos con derechos sociales garantizados por las instituciones del Estado. Del mismo modo, el mercado interior se protegió para las empresas nacionales en base en gran parte a criterios de lealtad política, con lo que faltaron las instituciones y las políticas incentivadoras de la productividad y de la orientación a exportar.
- 2) La segunda es menos evidente: se trata de constatar la imposibilidad de generar integraciones económicas efectivas entre países de muy débil institucionalidad. Cuando los Estados que se integran económicamente no han sido capaces de construir dentro de sus fronteras las instituciones de una verdadera economía de mercado, resulta casi imposible que puedan construir un espacio supranacional de mercado regido por reglas que queden fuera de la manipulación arbitraria por parte de los Estados miembros o de sus

grupos empresariales o sociales más destacados. Aquí se encuentra la razón básica por la que las integraciones regionales latinoamericanas han quedado siempre por debajo de las expectativas generadas. Los populismos generan retórica de integración pero difícilmente pueden generar una integración económica eficaz precisamente porque su viabilidad política resulta incompatible con el fortalecimiento de la institucionalidad económica y jurídica que requieren los mercados eficientes. Conscientes de ello, desde antiguo, oponen el comercio de los pueblos –controlado por la discreción de los gobiernos– al libre comercio, aun si se tratara de un libre comercio bajo reglas fijadas por los gobiernos pero que éstos no pueden cambiar a capricho.

Una característica de los populismos de esta primera época es lo que se conoce como populismo económico. Suele citarse la carta que Perón dirigiera a Ibáñez en 1953: “Mi querido amigo dele al pueblo, especialmente a los trabajadores, todo lo que sea posible. Cuando parezca que ya les ha dado demasiado, déles más. Todos tratarán de asustarle con el fantasma del colapso económico. Pero todo eso es mentira. No hay nada más elástico que la economía, a la que todos temen tanto porque no la entienden”. Este populismo económico alcanzó a gobiernos del inicio del proceso de democratización como fueron los de Alfonsín en Argentina, Alan García en Perú y José Sarney en Chile. Practicaron lo que Alejandro Foxley ha llamado el “ciclo populista”: un primer año de expansión fiscal para generar mayor poder adquisitivo; un segundo año en que se paga la cuenta en términos de inflación y déficit fiscal; un tercer año con crisis económica transformada en crisis social a través de movilizaciones, y un cuarto año de abierta crisis política. Salvador Allende también practicó el populismo económico así como los Sandinistas en Nicaragua. Algunos señalan que Hugo Chávez ha sido rescatado del déficit fiscal por el abrupto incremento del precio del petróleo.

Los Estados nacional populistas, que se generalizaron en América Latina entre los años 40 y 60 del siglo pasado, hacia finales de los 60 y principios de los 70 entraron:

- 1) en crisis de crecimiento económico –la industrialización por sustitución de importaciones no fue capaz de sobrepasar el estadio de bienes de consumo ni de elevar la productividad ni de abrirse a mercados más amplios–,
- 2) en crisis social –las políticas distributivas se quedaron sin recursos y por lo demás no habían conseguido reducir significativamente la desigualdad crónica de la mayoría de países latinoamericanos–, y
- 3) en crisis política –la corrupción, el camarillismo y la arbitrariedad– siempre los acompañaron. Tras fuertes tensiones sociales e intentos revolucionarios varios –fue un tiempo de gran ideologización– fueron sustituidos por dictaduras militares brutales que ensayaron por primera vez un nuevo modelo de desarrollo a cargo de un nuevo tipo de Estado, el burocrático-autoritario.

Pero antes de seguir con el relato, revisemos las condiciones que hicieron posible la emergencia de aquellos populismos así como algunas de sus características y consecuencias más sobresalientes. Nos servirá para contrastarlas más adelante con las condiciones y características de los populismos actuales.

Los primeros populismos latinoamericanos nacieron de una combinación de condiciones que vale la pena recordar:

- a) Una crisis económica, social y política de las repúblicas oligárquicas provocada en parte por el deterioro del valor de las exportaciones, en parte por la incapacidad de los gobiernos de conferir identidad y de incluir socialmente a las masas populares y en parte por la crisis de representación política y la deslegitimación social de los gobiernos oligárquicos;
- b) Unos Estados y Naciones incompletos, que no son capaces de controlar y articular sus vastos territorios ni de incluir y conferir identidad nacional a su población en crecimiento;
- c) Una institucionalidad política y económica formal muy débil, incapaz de adaptarse e integrar a los nuevos actores sociales y de generar nuevas reglas del juego más inclusivas y eficientes.

Dándose este tipo de condiciones, entonces como hoy, el nacional populismo apela y moviliza al pueblo contra la oligarquía y el imperialismo –considerados socios entre sí y enemigos del pueblo ambos– no para hacer ninguna revolución socialista –el populismo no es anticapitalista– sino para refundar el Estado y construir la Nación desde el pueblo, por el pueblo y para el pueblo. El pueblo y los movimientos sociales en que se expresa pasan a ser el nuevo icono político. No se trata de universalizar un estatus jurídico de ciudadanía. Los derechos que se quieren conquistar y garantizar no son derechos individuales –considerados como liberales y burgueses– sino los derechos colectivos del pueblo. El sistema político que se vislumbra no quiere representar ciudadano/as sino que se considera como “la autorepresentación política del pueblo a través de los movimientos sociales”. De todo esto se derivan varias características:

- 1) Una primera es la enfatización de todos los aspectos simbólicos, comunicacionales, emotivos y hasta de espectáculo. Se trata de expresar dramáticamente que existe una ruptura con la oligarquía vendepatria y con el imperialismo declarados ambos enemigos permanentes a los que nunca se acaba de vencer. Frente a la corrupción alegada del régimen político anterior se hace ostentación de austeridad y honestidad –que en ausencia de instituciones no suele resistir el paso del tiempo–. Se cuestiona el racismo y el clasismo preexistentes aunque no necesariamente se les supera. Se polariza y tensiona a la sociedad propalando imágenes de lucha entre el pueblo y la oligarquía, entre nosotros y los otros, llevándose las cosas a nivel de escisión civil. Todo lo cual adquiere mayor espectacularidad dramática por el carácter mediático de las sociedades actuales.

- 2) Una segunda característica de los populismos clásicos es la preeminencia concedida a los movimientos sociales sobre las estructuras más formales de partidos y sindicatos. Los sistemas populistas se apoyan en la articulación de coaliciones distributivas integradas por una diversidad muy amplia de actores sociales todos ellos considerados como expresión directa del pueblo: movimientos sociales muy diversos, sindicatos alineados con el régimen populista, grupos empresariales que acompañan el proceso, funcionarios nuevos que pasan a ocupar los empleos públicos, dirigentes y trabajadores de las empresas nacionalizadas o protegidas, gremiales varios subvencionados, campesinos que han obtenido tierras de la reforma agraria o que esperan obtenerlas... El populismo trata de desarrollar un sistema de corporativismos que trence toda la estructura social. En realidad el sistema populista no concibe a la persona como ciudadano dotado de derechos sino como miembro de un movimiento o corporación sin la pertenencia y subordinación al cual no se darán condiciones para el desarrollo personal.

Así las cosas, los populismos tienden a utilizar el clientelismo político como método de acción política. No todos los clientelistas son desde luego populistas. Pero los populistas siempre son clientelistas. Su servicio al pueblo consiste en distribuir discrecional y selectivamente bienes y servicios principalmente a través de las organizaciones sociales que soportan el régimen, cuyos dirigentes acaban siendo cooptados y subordinados al poder político populista. Las dirigencias de los movimientos políticos en los que se dice que se expresa el pueblo siempre acaban siendo capturadas e instrumentalizadas a través del clientelismo. El mito del gobierno populista como autorepresentación política del pueblo tratará de cerrar el círculo de legitimación. Obviamente sólo con muy bajos niveles de cultura política puede pasar todo esto, pero en América Latina no andamos faltos de estos mínimos culturales y es de ellos, a los que suelen pertenecer los más pobres y excluidos, de donde trata de nutrirse el populismo.

Una nueva característica de los populismos coherente con todo lo anterior es su ambigua relación con la democracia representativa y la naturaleza fuertemente personal y discrecional del liderazgo populista. Los populistas nunca han considerado que el pueblo se exprese ni exclusiva ni principalmente a través de las elecciones ni que el poder popular se ejerza tan sólo a través de las instituciones. Los populistas manejan una ambigüedad muy consciente sobre la democracia representativa. No se trata de completarla con la democracia participativa, lo que sería una demanda de la izquierda reformista. Los populistas se reservan el derecho a invocar al pueblo como titular último de la soberanía nacional cada vez que las instituciones de la democracia formal amenacen con desviarse de la "verdadera" voluntad popular. Si las cosas van bien para el gobierno populista, éste mantendrá a los movimientos sociales alimentados clientelariamente y sólo

movilizados para los actos simbólicos. Cuando las cosas vayan mal, el pueblo volverá a las calles, plazas y caminos para enderezar las desviaciones de las instituciones políticas capturadas circunstancialmente por los enemigos del pueblo o en riesgo de serlo. Cuando todo se deteriore, se hará evidente que pocas palabras como “patria” y “pueblo” han llegado a ser coartada o refugio de tantos canallas. Valga una cita del bueno de Stalin que el 4 de mayo de 1935, dirigiéndose a los futuros oficiales del Ejército Rojo, les decía: “de todos los capitales valiosos que existen en el mundo, el más valioso y el más decisivo es el pueblo”.

El populismo no puede vivir sin un liderazgo fuertemente personal y discrecional. Ello se debe a que las instituciones políticas formales quedan extraordinariamente debilitadas al tener que convivir con organizaciones y movimientos sociales situados fuera de su lógica. Entonces los conflictos entre los actores de la coalición que sostiene al populismo no son mediados ni resueltos institucionalmente sino por el liderazgo personal y discrecional del Presidente populista. Éste tenderá a no crear instituciones asignadoras de poder y solucionadoras de conflictos entre actores para no hacerse prescindible. El populista es todo lo contrario al Príncipe de Maquiavelo que le aconsejaba hacerse prescindible creando instituciones. No tiene nada de la grandeza de Napoleón quien afirmaba: “los hombres no pueden fijar la historia, sólo las instituciones pueden hacerlo”, y se dedicó a crearlas y duran hasta hoy. Los líderes populistas latinoamericanos sólo anduvieron estos caminos de manera muy incompleta e imperfecta.

¿Son diferentes los populistas actuales? Algunos creen que los populistas de hoy sólo son nuevos de puro viejo. Pero no es cierto. Nada pasa en balde. En primer lugar, América Latina ha conquistado unos niveles de democracia y cultura democrática que, aún siendo muy incompletos, tienen difícil retorno. América Latina se halla insatisfecha no con “la” democracia sino con la democracia específica que vive. La crisis latinoamericana, como se ha dicho, no es *con* sino *en* la democracia. Los populismos actuales mantienen desde luego toda la ambigüedad de los viejos populismos en relación a la democracia representativa. Pero necesitan legitimarse electoralmente y respetar un mínimo de pluralismo político. Cuando vengan momentos difíciles pondrán en riesgo los mínimos de institucionalidad democrática, pero habrán de contar con una resistencia civil democrática impensable en tiempos del primer populismo.

En segundo lugar, los actuales populistas parecen haber abandonado lo que Sebastián Edwards y otros han llamado la “macroeconomía populista”. Ahora vigilan la inflación y el déficit y tratan de ganar respetabilidad internacional manteniendo la autonomía del Banco Central. Pero esto va contra la lógica populista de instrumentalización política de toda la institucionalidad, incluida la económica. De este modo a veces no se resiste a la tentación de sustituir la autonomía de las instituciones por una mímica de autonomía que no acaba de engañar a nadie y que desde luego no resistirá una coyuntura económica seria-

mente desfavorable. Lo que los populismos actuales no parece que puedan iniciar es el desarrollo de nuevas capacidades productivas basadas en una multiplicación de nuevos empresarios y empleados de alta productividad. Para ello tendrían que crear las condiciones institucionales y las políticas económicas adecuadas y oportunas, las cuales pasan por conceder autonomía y reglas de juego ciertas, es decir, por generar una institucionalidad que no parece compadecerse con las exigencias de supervivencia a largo plazo del populismo.

Algunas lecciones sobre aprendizaje colectivo y desarrollo

La informalidad institucional, económica y política explica el fracaso económico-social de las democracias latinoamericanas y prevé el fracaso de los populismos. El Consenso de Washington fracasó porque su recetario de políticas no tuvo en cuenta las “capacidades institucionales” de las democracias latinoamericanas.

La clave para evaluar el Consenso de Washington y para entender el desempeño de sus políticas u otras que en el futuro quieran emprenderse está en reconocer la importancia de las instituciones políticas y las capacidades administrativas efectivamente vigentes. De hecho, las instituciones políticas –las formales y las informales– son como la “fábrica social” productora de las políticas. Las instituciones en absoluto son políticamente neutras, es decir, capaces de procesar cualquier tipo de políticas. Contrariamente y especialmente en sociedades altamente desiguales, el particular equilibrio distributivo que las instituciones políticas expresan, determina el ámbito y alcance de políticas públicas que son capaces de producir e implementar.

No podemos seguir creyendo que las políticas económicas son recomendadas desde la única lógica de la experticia técnica y realizadas por unos políticos benevolentes, omniscientes y omnipotentes como sucede cuando adoptamos una visión normativa de la política económica y achacamos sus problemas de implementación a la famosa “falta de capacidad técnica –que se suple con un puñado de consultores– o de voluntad política –que es la responsabilidad nacional–”. Por el contrario, cuando reconocemos que toda propuesta de reforma es sólo el comienzo de un proceso que es político en todos sus estadios de formulación e implementación, incluida la opción por un tipo y otro de agencia administrativa y de su forma de organización, podemos aproximarnos más y mejor a la realidad. Desde una perspectiva positiva, la política económica aparece como un juego dinámico, cuyas condiciones son inciertas y cambiantes y cuyas reglas son construidas al menos parcialmente por los participantes a medida que el juego avanza. Cada participante tratará de manipular el movimiento subsiguiente del juego para obtener el resultado que mejor se ajuste a sus intereses. Si se adopta esta sencilla perspectiva las instituciones pasan a cobrar un rol determinante para el entendimiento de la formulación y aplicación de las políticas.

Como ha señalado Dixit,¹ desde esta perspectiva visionamos cada acto de política no como una elección hecha para maximizar una función socialmente deseable sino como un episodio o jugada dentro de la serie de reglas e instituciones existentes pero que permiten cierto margen de libertad para realizar movimientos estratégicos que son capaces de afectar o alterar las futuras reglas e instituciones. Desde esta misma perspectiva las constituciones y leyes en general tampoco son vistas como textos sagrados escritos bajo condiciones *ex ante* ideales y de ausencia de conflicto, merecedoras de consenso unánime y proveedores del conjunto de reglas necesarias para la anticipación de los futuros actos de política. Constituciones y leyes se consideran como contratos incompletos que regulan un mundo cambiante y complejo y que contienen algunas previsiones sobre los procedimientos con los que trataremos contingencias imprevistas y que se hallen sujetos a enmiendas explícitas y a cambios implícitos producidos por actos de política.

Ninguna sociedad existe sin conflictos. Ninguna sociedad subsiste sin mecanismos eficaces de solución de conflictos. El conflicto social surge en la interacción humana –individual o de organizaciones– como consecuencia de las distintas expectativas de los actores operantes en cada estructura de interacción o marco institucional. El conflicto se da entre actores que actúan estratégicamente porque son conscientes de hallarse insertos en una estructura de interdependencia que puede cambiarse pero que no puede desaparecer. En esa estructura de interdependencia cada actor trata de maximizar sus expectativas (concepto que incluye los propios intereses calculados a través del mapa mental de cada actor y que puede incorporar también la consideración de los intereses generales o resultados sociales agregados) pero para ello tiene que considerar cómo actuarán los demás persiguiendo las suyas. La estructura de interdependencia se institucionaliza cuando los actores llegan a resolver establemente el conflicto distributivo creando una regla que expresa un determinado equilibrio distributivo y que es interiorizada por los diversos actores como regla de solución de futuros conflictos. Es esta interiorización lo que explica que las instituciones se correspondan con los modelos mentales, actitudinales y valorativos prevalecientes mientras el equilibrio institucional se mantiene estable.

La clave para los procesos de cambio institucional continuado, capaz de convertir los conflictos en oportunidades de aprendizaje colectivo permanente se halla en disponer de un contexto institucional que posibilite la reestructuración de acuerdos y compromisos entre los actores cada vez que, como consecuencia de alteraciones en los precios relativos o en las preferencias, surgen conflictos que alteran el equilibrio institucional existente, es decir, no pueden resolverse mediante las reglas del mismo. El gran determinante del modelo

1 Dixit, A.K., 1996, *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, p.30-31

de cambio institucional posible son las instituciones políticas. Cuando éstas no incentivan el cambio incremental continuo, los actores pueden carecer del marco necesario para resolver conflictos, los beneficios potenciales derivables de la reestructuración institucional se perderán, y los actores pueden verse forzados a formar coaliciones o grupos para romper los bloqueos y vías muertas mediante huelgas, violencias, golpes de Estado o cualquier otro medio. Este escenario será tanto más probable cuanto mayor sea la desigualdad y el grado de polarización social y política. El cuadro se complica mayormente cuando los actores sociales, además de carecer del marco institucional incentivador de la concertación, disponen de escasa libertad de negociación y dudosa capacidad para mantener la lealtad de sus representados. En tales casos puede no existir intersección posible entre los actores sociales, deviniendo imposible la reestructuración institucional, incluso aunque de la misma pudieran derivarse beneficios potenciales muy importantes.

La reforma constitucional e institucional es pues el momento del conflicto, de la palabra y de los pactos, es decir, es el tiempo de la POLÍTICA. Cuando se acepta la necesidad de la reforma constitucional e institucional para que avance el desarrollo humano se redescubre el valor de la política y los políticos. Pero como no se trata de la política ni de los políticos producidos por la gobernabilidad anterior, la reforma de la política se convierte en un tema imprescindible de la nueva agenda de desarrollo.

La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes...

La mayor parte de las democracias latinoamericanas se encuentra actualmente en una coyuntura decisiva. El entusiasmo inicial que acompañó la ola de democratización que se propagó en América Latina hace más de una década ha comenzado a erosionarse y, en muchos casos, ha sido reemplazado por la insatisfacción y el cinismo. Además, existe un creciente consenso de que se requieren reformas institucionales de amplio alcance para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Pero a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucraron aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. En pocas palabras, cualquier intento por poner en práctica las llamadas “reformas de segunda generación” estará destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros”.²

2 BID, (2000), *Desarrollo Más Allá de la Política*, Washington, BID.

El reconocimiento de la importancia que para el desarrollo tienen las instituciones y la política corre paralelo al de que el conocimiento del contexto singular de cada país es crucial a la hora de formular e implementar políticas. Frente a los simplismos monocausales interpretativos del desarrollo, cuya última expresión habría sido el Consenso de Washington, el sentido común nos dice que ninguna aproximación sirve para ser aplicada en no importa qué país. La teoría del desarrollo última va en el mismo sentido y la exigencia de estrategias específicas para cada país recibió a fines de los 80 y durante los 90 el respaldo de un floreciente trabajo teórico sobre equilibrios múltiples y crecimiento endógeno que enfatizaron el carácter crucial de las condiciones iniciales. Especificidad de cada país significa que la clave para el éxito del desarrollo estriba en atacar sus constricciones en el momento justo y del modo justo y no en adaptar un paquete de políticas de pretendido valor universal, que justifican al fin la pereza o la incapacidad para captar los elementos singulares de cada realidad nacional y muy especialmente las constricciones derivadas de la institucionalidad informal. Por supuesto que esta especificidad de país no implica la irrelevancia de las lecciones de otros países o de principios básicos consistentes.³

En un documento técnico titulado *Economic Growth in the 1990's. Learning from a Decade of Reform*, economistas que revisan por qué la aplicación del saber convencional de los 90, garantizado por las mejores cabezas de las Universidades más brillantes, ha producido resultados tan decepcionantes en términos de desarrollo, las conclusiones más importantes son:

- 1) Que si bien los mejores resultados se han dado con el avance hacia verdaderas economías de mercado, los principios generales de éstas admiten diversas políticas y diversos procesos de construcción institucional, por lo que las políticas económicas y la consultoría económica, si quieren ser efectivas, deben ser específicas para cada país y muy sensibles a cada institucionalidad.
- 2) Que no existe un solo sistema de reglas de mercado. El crecimiento sostenido depende de una serie de funciones clave que deben mantenerse en el tiempo: acumulación de capital físico y humano, eficiencia en la asignación de recursos, adopción de tecnología y distribución de los beneficios del crecimiento. Cuál de estas funciones resulta más crítica en el tiempo y qué políticas deben formularse para asegurarla, qué instituciones se necesita crear y con qué secuencia, es algo que sólo puede establecerse en función de las condiciones iniciales y la historia de cada país.
- 3) El gran error de los 80 y los 90 fue creer que existían “mejores prácticas”, “maletas de soluciones en busca de problemas” que podrían ahorrarnos

3 El argumento se encuentra desarrollado en J.D. Wolfensohn y F. Bourguignon, *Development and Poverty Reduction. Looking Back, Looking Ahead*, paper, The World Bank, noviembre 2004, pág. 4 a 8.

el esfuerzo del análisis en profundidad de cada realidad nacional. Pero el tiempo ha revelado que sólo un análisis económico más profundo que descubra, en otras dimensiones, las relaciones entre la institucionalidad económica y política puede relevar los obstáculos que impiden el crecimiento de calidad en cada país. “La elección de políticas y reformas institucionales específicas debe provenir de estos diagnósticos en profundidad. Esta aproximación requiere reconocer las especificidades de cada país y demanda un análisis económico, institucional y social mucho más riguroso abandonando de una vez la formulación de políticas en base a paquetes preestablecidos de acciones”.

Hoy se acepta que el error más común de los 90 fue haber pretendido trasladar los principios generales de las políticas de desarrollo en un cuerpo único de acciones. No hay un solo modo de lograr la estabilidad macroeconómica, la apertura y la liberalización. No se pueden confundir los fines con los medios. La estabilidad macroeconómica, por ejemplo, no se consigue siempre ni sólo reduciendo el déficit fiscal. Del mismo modo la liberalización comercial y la integración económica internacional pueden conseguirse mediante instrumentos y tiempos muy diversos como muestran los casos de China, India, Corea y Mauricio.

Las razones alegadas para explicar este fracaso y decepción son varias: quizás falte tiempo para ver los resultados, quizás en algunos países las reformas no se impulsaron suficientemente ni se implementaron con la debida coherencia... Pero la opinión que hoy se impone claramente es que el fracaso se debió a no haber tomado en cuenta la importancia de las instituciones. Como señalaba Francisco Gil Díaz, Ministro de Hacienda de México, “las políticas que se emprendieron eran un pálido reflejo de lo que una economía de mercado debería ser, si entendemos la economía de mercado como el marco institucional necesario para que florezca un crecimiento sano. Lo que ha sido implemento en nuestro continente es una caricatura grotesca de la economía de mercado”.

“Las empresas estatales fueron privatizadas sin prestar mucha atención a los mercados en que debían operar. La liberalización financiera permitió que intermediarios ineficaces canalizaran los recursos, domésticos y externos, hacia empresas estatales y prestatarios privilegiados, contribuyendo con ello a la producción de crisis masivas. En algunos casos la falta de fuerzas políticas competitivas y de verdadera libertad de prensa permitió que algunos de los mejor conectados políticamente se aprovecharan de las privatizaciones y hasta tomaran el control de los recursos naturales haciendo que la corrupción floreciera al tiempo”.

Hoy sabemos que para que se produzca un crecimiento sano y sostenido necesitamos un sistema institucional que garantice de modo permanente y equilibrado cuatro funciones básicas: la rápida acumulación de capital, la asignación eficiente de recursos, el progreso tecnológico y la participación general

en los beneficios del crecimiento. La forma específica de estas instituciones y la secuencia en que deben implantarse deben ser el resultado de las condiciones específicas de cada país.

Consideremos ahora los déficits institucionales más comúnmente constatados por los diagnósticos en base a los cuales se establecen los programas, proyectos y acciones de reforma institucional. Destacamos:

- Alta “volatilidad” política
- Baja institucionalidad de los partidos
- Baja satisfacción ciudadana por el funcionamiento de las instituciones políticas
- Déficit serios en los censos y en los operativos electorales
- Dificultad de formación de mayorías estables en los Legislativos
- Dificultad en la gestión de la Agenda política presidencial
- Patrimonialización de la burocracia
- Alto nivel de captura del Estado por los intereses privados o corporativos
- Bloqueo de la reforma e ineficacia fiscal
- Bajas capacidades regulatorias y de supervisión de servicios públicos
- Baja eficacia gubernamental
- Bajo nivel de Estado de derecho incluido el funcionamiento del poder Judicial
- Alto nivel de corrupción
- Escasa confianza en las instituciones administrativas, judiciales y policiales
- Altos niveles de informalidad política, judicial y administrativa.

La respuesta que la cooperación internacional ha dado a la construcción de estos déficit han sido, por lo general, bastante inapropiadas:

- Se ha seguido la metodología de constatar y taponar agujeros...
- No se ha indagado ni penetrado en las regulaciones profundas del sistema que se trata de reformar, lo que conllevaría el descubrimiento de la informalidad vigente...
- No se ha indagado la relación del ámbito que se pretende reformar con los otros ámbitos del sistema político-institucional integral del que forma parte...

Y sobre todo no se ha distinguido entre la forma y la función de las instituciones. No se ha comprendido que una misma forma institucional puede acabar produciendo resultados diversos de desarrollo en contextos de diferente informalidad institucional.

No se ha comprendido la profunda observación de North según la cual en contextos de creencias y normas informales diferentes, para conseguir las mismas funcionalidades de desarrollo habrá que acudir a formas institucionales diferentes y apropiadas...

La cooperación válida tiene que ser capaz de ayudar a la indagación de los actores nacionales con el fin de encontrar el camino institucional apropiado en cada contexto...

Esto no quiere decir que toda vale. Existen límites, que tendrían que valer tanto para los neo-populismo en alto riesgo de involución autoritaria como para las “democracias electorales” incapaces de construir las capacidades institucionales y las políticas que el desarrollo requiere.

Sin democracias capaces de producir resultados económicos y sociales no se avanza hacia la expansión de la ciudadanía y la autonomía personal y de entidades intermedias. No basta, pues, cualquier tipo de crecimiento. Los crecimientos de corte distributivo en Estados altamente discrecionales no producen ciudadanos ni organizaciones sociales autónomas sino personas y organizaciones “clientelizadas”...

Las “democracias electorales” no han sido capaces de generar modelos productivos que amplíen radicalmente la base empresarial y del empleo de calidad. Los mercados internos han permanecido en gran parte fragmentados, muy imperfectos, incompletos, informales y en una relación muy asimétrica con los mercados globales. En este contexto tenía que fracasar el relanzamiento de la integración económica regional basada en los mercados.

Pero los neopopulismo con su cultura económica miserablemente distribucionista, su ausencia de reconocimiento del valor de las instituciones y de la conexión entre instituciones políticas y económicas, formales e informales, hoy como ayer, no podrá basarse sino en la distribución clientelar de la renta ocasional exportadora, será incapaz de generar una industrialización, hoy como ayer, que aguante la competencia internacional, se llenará la boca de comercio de los pueblos sin ser capaz de cambiar el modelo de producción, mantendrá la discrecionalidad en la acción pública y, por todo ello, fracasará en la revolución productiva que, en un contexto como el de la mayoría de países latinoamericanos, es la compañera necesaria de la aún necesaria revolución democrática. Ésta al fin y al cabo no es otra cosa que el constituir ciudadana/os y agrupaciones de ello/as dotadas de autonomía suficiente para participar de modo libre e igual en los procesos políticos.

La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa

José Antonio Sanahuja¹

Introducción

En muchos aspectos, la Unión Europea puede ser vista como un “microcosmos” de la globalización. En ninguna otra área del mundo, ni siquiera en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se ha llegado a tanto en materia de liberalización e integración de los mercados en aras de la eficiencia económica. Pero también es la Unión Europea (UE) donde más se ha avanzado, y se puede avanzar, en la configuración de un marco regional de gobernación, pese al “déficit democrático”, y se han establecido mecanismos supranacionales redistributivos, de carácter vinculante, para promover la cohesión social. Este experimento histórico de redefinición de la soberanía, de gestión económica y de generación de igualdad contribuye, a su vez, a definir el papel de la UE como “actor global”. La UE actúa como “potencia civil” que busca promover ciertos valores en sus relaciones internacionales, en particular los asociados al modelo social europeo.

Todo ello está presente en el diálogo sobre cohesión social que desarrollan la UE y América Latina. Esta reflexión trata de examinar la experiencia y el modelo europeo de cohesión, para extraer enseñanzas válidas para América Latina, y verificar en qué medida ese modelo es consistente con el enfoque que la UE ha dado a esta cuestión en sus relaciones con América Latina.

1 Algunas secciones de este trabajo se basan en ideas desarrolladas conjuntamente con Christian Freres, en Freres y Sanahuja 2006a y 2006b. Las opiniones y juicios aquí vertidos, sin embargo, son de la exclusiva responsabilidad del autor.

¿Qué es la cohesión económica y social para la Unión Europea?

Capitalismo regulado, solidaridad, y “modelo europeo de sociedad”

La cohesión social es un concepto tan impreciso como controvertido. Una revisión exhaustiva de la bibliografía realizada por Kearns y Forrest (2000), y posteriormente por Beauvais y Jenson (2002: 2) señala que la cohesión social se puede identificar con uno o varios de estos elementos constitutivos: a) los valores comunes y la cultura cívica; b) el orden social y el control social; c) la solidaridad y la reducción de las disparidades en la distribución de la riqueza; d) las redes sociales y el denominado “capital social”; y e) el sentido de pertenencia e identidad con una comunidad, definida por el territorio, la cultura, u otros factores. También se debate si la cohesión social es una causa o una consecuencia de otros aspectos de la vida social, como el desarrollo socioeconómico, y, por ello, si puede y debe ser promovida por las políticas públicas.

Dentro de ese amplio abanico de perspectivas y conceptos, ¿existe una noción “europea” de la cohesión social? Y si existe, ¿cuál es? Es necesario reconocer que en el seno de la UE existen diferencias notables, que reflejan profundas divergencias en cuanto a los tipos de Estado de bienestar anglosajón, continental y escandinavo (Esping Anderson 1990. Albert 1991). La propia Comisión Europea (CE) admite esta variedad de enfoques cuando afirma que “*los Estados miembros han desarrollado su propio enfoque de acuerdo a su historia y opciones colectivas (...)* Las variaciones dentro de la UE son considerables” (Comisión Europea 2005: 4). Sin embargo, pese a esas diferencias nacionales, la Comisión identifica varios elementos comunes:

- Las políticas sociales y económicas están construidas sobre valores compartidos tales como solidaridad y cohesión, igualdad de oportunidades, la lucha contra la discriminación, etc., reflejando una preferencia europea por una economía social de mercado.
- Los ciudadanos europeos tienen mayores expectativas del Estado que las que se encuentran en Asia o en Estados Unidos, con lo cual el sector público suele desempeñar un papel importante en la organización y financiación de sistemas nacionales.
- Existe una “dimensión europea” que responde a la lógica de la integración, y que complementa y refuerza a los sistemas nacionales.
- Existe una fuerte tradición de diálogo social y asociación entre los gobiernos, las empresas y los sindicatos, aunque los mecanismos varían de país en país.

En un sentido amplio, el concepto de cohesión remite al “modelo social europeo”, que trata de combinar la eficiencia económica derivada de la liberalización de los mercados, con políticas redistributivas basadas en el principio de

solidaridad, de manera que unas y otras se refuercen en un “círculo virtuoso” de crecimiento y creación de empleo. Ello exige mecanismos reguladores para corregir las “fallas” de mercado, un sistema universal de protección social, y asegurar el diálogo social.

Si se examina lo establecido en los Tratados constitutivos, en distintos reglamentos comunitarios, o en textos emanados de la Comisión, todos los elementos arriba indicados se mencionan en alguna ocasión. Pero no hay margen de duda respecto al concepto de Cohesión Económica y Social –término preferido por la UE– vigente en la Unión Europea (UE), centrado en la solidaridad y la redistribución de la riqueza, con una doble perspectiva: por un lado, la cohesión como objetivo y finalidad *per se* de la acción comunitaria; por otro, la cohesión como medio o instrumento para promover un desarrollo “armonioso” y “equilibrado” de la UE.

En ese marco, el componente redistributivo es clave. En el primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea (1996: 14), se establece que la cohesión se promueve a través de las políticas “*para alcanzar mayor igualdad en las disparidades económicas y sociales entre Estados miembros, regiones y grupos sociales*”, en particular en cuanto a la desigualdad en la renta y el acceso al empleo, que se convierten en un factor de marginación y exclusión de sectores sociales como los desempleados de larga duración, los jóvenes, las mujeres, los pobres o los discapacitados. En el derecho derivado encontramos definiciones que, aun siendo más amplias, responden a esa misma orientación. En el Reglamento que establece las disposiciones generales que regulan el funcionamiento de los fondos estructurales, adoptado en 1999, se establecía que el objetivo de esos fondos es “*promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, del empleo y los recursos humanos, y la protección y mejora del medio ambiente, así como eliminar las desigualdades y a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres*”.

Por esta razón, a menudo se ha identificado la cohesión con la “convergencia real” entre Estados miembros y regiones de la UE, a partir de indicadores de renta y empleo, en contraposición con la convergencia de los indicadores macroeconómicos que se han empleado en el programa de convergencia conducente a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y al posterior “Pacto de Estabilidad”.

Sin embargo, la afirmación de la dimensión europea de ese “modelo social europeo”, y en particular la aparición de la Cohesión Económica y Social como política comunitaria, son hechos relativamente tardíos. La cohesión no se contempló en los Tratados de Roma, y hasta 1975 no aparece el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), inicialmente un instrumento para compensar al Reino Unido, que se adhirió a la CEE en 1973, por los escasos recursos que captaría de la política agrícola común. Hasta finales de los ochenta, la política de desarrollo regional y los fondos estructurales tenían recursos limitados, una actuación fragmentada, y no existía una estrategia común. Tampoco contaba

con una base jurídica propia, y se había fundado sobre el artículo 235, conocido como la “cláusula de imprevisión” del Tratado de la CEE.

Es en el Acta Única Europea de 1986, casi treinta años después de haberse constituido la Comunidad Económica Europea (CEE), cuando se introduce la cohesión económica y social como política comunitaria, con su correspondiente base jurídica, con el objetivo de “reducir las disparidades entre niveles de desarrollo de diversas regiones y el atraso de las regiones menos favorecidas, incluyendo las zonas rurales”, con el Tratado de Maastricht (1992), la cohesión se define como objetivo de la UE, y como medio para alcanzar “un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible”. Maastricht y las posteriores reformas de Ámsterdam y Niza han insistido en la vinculación entre la cohesión y la reducción de las desigualdades con una perspectiva de desarrollo regional. En el Título XVIII del Tratado de la Comunidad Europea, referido específicamente a la Cohesión Económica y Social, se precisa que para promover ese objetivo, *“la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”*.

En rigor, los Tratados son poco concretos tanto desde el punto de vista jurídico, como conceptual. En realidad, lo que definen es un mandato de acción, y se establecen unos medios para desarrollar ese mandato, pero no una meta delimitada (como la unión aduanera o el mercado interior), cuya verificación sería, por lo demás, difícil de concretar (¿cuándo se alcanzaría una UE con el nivel “adecuado” de cohesión?). Se trata de un concepto de marcado carácter programático, que además se ha ido redefiniendo, de manera flexible, a lo largo del (López Escudero 2000: 348)

La tardía aparición y desarrollo de la política de Cohesión en los Tratados y en las políticas de la UE no se explica sin hacer referencia al ciclo de expansión económica de posguerra y a su declive posterior. En los años cincuenta y sesenta, se optó por un modelo de integración que pretendía obtener mejoras de eficiencia a través de la liberalización comercial, sin que se previeran mecanismos comunes para atenuar los costes del ajuste que se derivaría de la apertura de los mercados y la reestructuración productiva. Como ha señalado Loukas Tsoukalis (2004: 63), el fuerte crecimiento económico de este periodo y la expansión del Estado del bienestar permitió asumir con relativa facilidad esos costes a través de las políticas keynesianas nacionales. La única excepción se encuentra en el sector agrícola, el más integrado y el más sensible al ajuste, en el que se establecieron mecanismos comunitarios para regular los mercados y asegurar las rentas agrarias.

Ese modelo se quiebra con la crisis de los setenta, que da inicio a una etapa de rápido deterioro económico, con desequilibrios fiscales, menor crecimiento, caída de la competitividad, desempleo e inflación, que supone el fin de las políticas nacionales de matriz keynesiana. Frente a ello, se intentó promover un

nuevo ciclo expansivo a partir de la fórmula neoliberal, basada en la estabilización macroeconómica y la desregulación de los mercados de bienes, servicios y capitales, con el objeto de promover la reestructuración económica, la generación de economías de escala y aprendizaje, y mayor competitividad internacional. A ello contribuyó la reflexión sobre el desarrollo regional, los “distritos industriales”, y las nuevas teorías sistémicas de la competitividad en alza en este periodo. Estos elementos se encuentran, de hecho, en el núcleo del Mercado Interior y el programa para la unión monetaria, que se desarrolló de 1986 a 1999. Sin embargo, ello podría acentuar los desequilibrios sociales y territoriales en el seno de la UE, y supondría costes sociales y económicos elevados que no podrían ser absorbidos por las políticas nacionales, en particular en un contexto de mayores asimetrías como el que comportaría la ampliación de la UE, con la incorporación de países como España y Portugal.

Reconociendo estos problemas, la Comisión Delors planteó un vínculo explícito entre el mercado interior, la redistribución y el fortalecimiento de la capacidad reguladora de las instituciones europeas, que fortalecerían su papel con mayores competencias propias, y más capacidad para la coordinación de las políticas nacionales. Esta visión trató de impulsar una Europa capaz de regular los mercados, redistribuir recursos y dar forma a la asociación de actores públicos y privados. Se basa, además, en el supuesto de que un mercado integrado funciona más eficientemente si existen instituciones comunes y coordinación de políticas para complementar la acción a nivel estatal, y se garantiza la provisión de bienes públicos regionales, como la preservación del medio ambiente, las redes europeas de transporte, de información, y la investigación y el desarrollo tecnológico. Según la propia Comisión Europea (1996: 12): *“Con una creciente integración europea, es inevitable que la UE incremente su responsabilidad compartida con los Estados miembros en el mantenimiento del modelo europeo de sociedad. La UE, al igual que los Estados miembros, también debe tener a su disposición los medios para hacerlo, a través de las políticas de cohesión”*.

Aunque se planteó explícitamente que la liberalización económica debía contar con el contrapeso de la cohesión, el enfoque de la Comisión Delors no era tan integrado ni tan coherente como en ocasiones se presenta. Tanto el Informe Cecchini sobre los costes de la no-Europa, como el Plan Delors para la consecución de la Unión Monetaria, obviaban la difícil cuestión de los costes del ajuste, limitándose a señalar que podrían ser abordados con un reforzamiento de las políticas de cohesión. De igual manera, la teoría de las uniones monetarias ha destacado la importancia de una hacienda federal y las transferencias interterritoriales para poder desplegar políticas contracíclicas, pero el diseño de la unión monetaria, antes y después del Tratado de Maastricht, estuvo dominado por la preocupación por la estabilidad macroeconómica, y se dejó fuera de su diseño el federalismo fiscal. A la postre, se optó por un diseño políticamente más factible, que mantenía el diseño ortodoxo de la unión monetaria y se limitaba a reforzar la

dotación de los fondos estructurales, incluyendo la creación de un nuevo Fondo de Cohesión. Esto último se debió, en parte, a la obstinada exigencia de España de que existiera alguna compensación del esfuerzo de convergencia macroeconómica, comparativamente mayor, que habrían de hacer los “países de la cohesión”, ya que éste podría llegar a perjudicar la “convergencia real”. Como ha señalado Tsoukalis (2004: 70), a lo largo de ese proceso la UE adquirió nuevas funciones en materia de regulación, redistribución y estabilización macroeconómica, pero con un presupuesto común que sólo es ligeramente superior al 1% del PIB, ello apenas es una compensación parcial de los instrumentos de política que se han debilitado a nivel estatal. A una conclusión similar llega el clásico análisis de Fritz Scharpf (1999) en el que se observa la dificultad de construir políticas comunes o coordinadas a partir de la “integración positiva”, frente a la mayor facilidad para liberalizar los mercados que se deriva de la lógica supranacional de la “integración negativa”.

Lo antes señalado se desprende de la propia evolución de la política de cohesión a lo largo de sus veinte años de andadura. Como se ha indicado, el Acta Única Europea introdujo esta política en el derecho originario con unas metas más amplias que la política regional, y otorgando a la CE medios de acción de carácter redistributivo. Ese salto cualitativo fue confirmado con la reforma de los fondos estructurales de 1988. A través del denominado “Paquete Delors I” (1988-1993) se duplicó su dotación, llegando al 0,27% del PIB de la CE, y se definieron sus principios de actuación.

Culminado el mercado interior, el Tratado de Maastricht dio inicio al proceso de convergencia conducente a la unión monetaria, y en una lógica similar, la Comisión propuso un nuevo incremento de la dotación de los fondos estructurales, a los que desde 1994 se sumó el Fondo de Cohesión. Con el “Paquete Delors II” (1994-1999) su dotación llegó a los 208.000 millones de ECU, una tercera parte del presupuesto de la Comisión Europea, y el 0,46% del PIB de la UE. Una nueva reforma de los fondos estructurales en 1993 trató de integrar la acción de todos los fondos en una estrategia global de lucha contra el desempleo y de desarrollo de las regiones más desfavorecidas, que asignó el 80% de los recursos de los fondos estructurales (que no incluyen el Fondo de Cohesión que cuenta con una reglamentación propia) a las regiones “objetivo 1”, con una renta per cápita promedio inferior al 75% de la renta comunitaria.

Por otra parte, según Liesbet Hooghe (1998: 457), la propuesta de Jacques Delors no era sólo un reflejo de lógicas funcionales. También debe ser vista como expresión de una pugna ideológica entre la visión neoliberal de la integración europea, y la opción a favor de un “capitalismo regulado” del entonces Presidente de la Comisión Europea, del “eje” franco-alemán, y de otros Estados miembros, como los países menos avanzados de la UE, o

“países de la cohesión” (España, Grecia, Irlanda y Portugal). Otros autores se han referido a esta pugna, al hablar de capitalismo “anglosajón” y “renano”, señalando que la política de cohesión sería la expresión, a escala europea, de este último (Albert 1992).

Si esta afirmación es correcta, la expansión de la política de cohesión desde finales de los años ochenta, y su estancamiento y reorientación desde finales de los años noventa podrían ser interpretados como el inicio y el fin de un ciclo de políticas que, en sus etapas finales, revelarían el retorno de una concepción más liberal de la integración europea, y las dificultades para mantener el modelo europeo de “capitalismo regulado” ante las presiones competitivas de la globalización, acentuadas, en el caso europeo, por los costes de la ampliación.

Con la tercera reforma de los fondos estructurales, adoptada en 1999, se añadieron recursos adicionales para financiar las políticas estructurales de preadhesión, pero en el periodo 2000-2006 se mantuvo invariable el esfuerzo financiero alcanzado en el periodo anterior, con 213.000 millones de euros y el 0,46% del PIB comunitario. Sin embargo, el debilitamiento financiero de la política de cohesión se ha hecho más visible en las perspectivas financieras 2007-2013, que reducen el esfuerzo financiero del 0,46% al 0,31% del PIB de la UE-15 en un escenario de una UE ampliada a 27 miembros, y más, en el que los receptores tradicionales, como España, lograron importantes concesiones en el marco de la negociación intergubernamental para seguir recibiendo fondos (Yuill, Méndez y Wislade 2006). Aun manteniendo su naturaleza redistributiva, se ha hecho más marcada su orientación como instrumento financiero de la Estrategia de Lisboa, y de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) (Comisión Europea 2005d).

¿Ha sido la política de cohesión un “motor” de convergencia estructural? Atendiendo al indicador habitual (la renta per cápita anual promedio de los Estados miembros y de las regiones conforme a la clasificación estadística NUTS 2 empleada por la Comisión), parece claro que los cuatro países de la cohesión, y en especial Irlanda y España, han mejorado. Respecto al promedio de la UE-15, de 1988 a 2001 la renta per cápita anual de Irlanda pasó del 68% al 122% (aunque si se toma en cuenta el PNB en vez del PIB es algo más baja, por el efecto de la repatriación de benéficos de empresas multinacionales que operan en ese país); en España, del 74% al 84%; en Portugal, del 59 al 74%, y en Grecia, del 60% al 68%. Entre 1985 y 2005, España pasó del 71% al 90,1% de la renta promedio UE-15, por lo que, en principio, dejaría de ser elegible para las ayudas del Fondo de Cohesión, que se otorgan a países que se sitúan por debajo del 90% de ese indicador.

No obstante, existen profundos desacuerdos respecto a las causas y es difícil analizar *ex post* la influencia de cada uno de los factores que inciden en ese pro-

ceso de convergencia. Como cabe suponer, las visiones liberales insisten en las ganancias de eficiencia generadas por la apertura, especialmente en economías como la española, relativamente más cerradas en el momento de la adhesión, en la afluencia de inversión extranjera, y en el “efecto convergencia” generado por el mero funcionamiento del mercado interior, en un contexto de estabilidad macroeconómica. Otras visiones resaltan el papel de la UE a la hora de mejorar la gobernanza y promover la estabilidad de los marcos reguladores, así como las transferencias de la política de cohesión.

Aunque está clara la convergencia entre países, entre regiones la tendencia es menos clara. España es uno de los pocos casos donde la reducción de las disparidades regionales es más clara, y si bien ello se puede deber a las transferencias europeas, el modelo de organización territorial, altamente descentralizado, puede haber jugado un papel importante, así como otras variables referidas a calidad de las instituciones, estabilidad macroeconómica, y políticas nacionales (Sapir 2003: 59-63). En el caso de Alemania tras la unificación, por ejemplo, el aporte de su Gobierno ha sido mucho mayor que las de por sí cuantiosas transferencias de renta de la política de cohesión. En cuanto al aumento de la desigualdad que se observa en el seno de varios países y de la UE en su conjunto, es difícil saber si éste hubiera sido menor de no existir la política de cohesión, y es difícil separar los efectos derivados de la integración, de los que se derivan de la globalización y del cambio tecnológico.

En cualquier caso, esas transferencias han sido importantes *per se*. En los casos de Grecia y Portugal, se han situado entre el 3% y el 3,5% del PIB, llegando a suponer hasta un 10% de la inversión total. En el caso de España, a pesar de ser el principal receptor en terminan han supuesto entre el 1% y el 1,5% del PIB, y una media anual para el periodo 1989-2006 de unos 5.430 millones de euros. Se trata de cifras relevantes, que no pueden ser soslayadas. Lo más importante es que se han concentrado en sectores como la infraestructura de transportes, educación y formación de los trabajadores, y medio ambiente. También en España, se estima que los fondos europeos han financiado el 24% de la inversión en infraestructuras de transporte, en especial en autopistas y trenes de alta velocidad, y por ello han sido un factor importante de modernización y mejora de la competitividad.²

No obstante, no se debe exagerar la influencia de las transferencias de fondos de la UE sobre la cohesión social y territorial. En el debate político se ha extendido el mito del “maná europeo”, que obvia el hecho de que la principal responsabilidad sigue recayendo en mecanismos nacionales; y la UE es, en el mejor de los casos, un complemento de los esfuerzos nacionales.

2 Véanse los informes periódicos sobre la cohesión económica y social de la Comisión Europea, de 1996 (I Informe), 2001 (II Informe) y 2004 (III Informe).

La cohesión económica y social, hoy: un enfoque global y comprehensivo orientado a la creación de empleo y la mejora de la competitividad

A la luz de los Tratados y de las competencias atribuidas a la UE, la cohesión económica y social forma parte del núcleo central de las políticas de la Unión, en particular en lo referido a la política económica, la política social y de desarrollo socioeconómico. No es, por lo tanto, una mera política compensatoria de los costes del ajuste en los grupos sociales y los territorios “perdedores” del proceso de integración, ni se limita a ser un mecanismo para reducir asimetrías entre países y regiones, aunque ambas cosas sean componentes relevantes de la política de cohesión.

La cohesión, en su doble acepción de objetivo y medio de acción de la UE, puede ser promovida a través de una amplia gama de instrumentos y políticas de la UE:

- a) La política económica en su conjunto, a través del procedimiento de coordinación multilateral en el seno del Consejo previsto en los Tratados. En particular, en el artículo 159 del Tratado de la Comunidad Europea se establece que: *“Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 158 [la cohesión económica y social].*
- b) El funcionamiento adecuado del mercado interior, en un marco de libre competencia y de creciente movilidad de factores, incluyendo la mano de obra, que ha de promover la convergencia gradual de salarios y rentas.
- c) La política de empleo de la UE, que trata de realizar el potencial de la Unión para crear más y mejores empleos a través de una economía basada en el conocimiento, según plantea la Estrategia de Lisboa de 2000.
- d) La política social de la UE, a través de la vigencia del principio de igualdad en el acceso, las condiciones de trabajo y la retribución; el diálogo social europeo, el reconocimiento de la negociación colectiva a escala europea para empresas con presencia en varios Estados miembros; de la mejora y la modernización de la protección social, la inclusión social, el fortalecimiento de la igualdad de género y de otros derechos fundamentales, y la lucha contra la discriminación.
- e) Acciones redistributivas explícitas, a través de la acción de los fondos estructurales, que se orienta a la inversión en capital humano, la creación o modernización de las infraestructuras de transporte, y a la protección y mejora del medio ambiente, o la revitalización del tejido económico local o regional.
- f) Las contribuciones directas de los Estados miembros al presupuesto comunitario, moduladas en función de su riqueza relativa, como instrumento específico para promover la cohesión (a este instrumento se refiere expresamente el Protocolo 28 del Tratado de la UE sobre cohesión económica y social, adoptado en 1992).

Por otra parte, la política de cohesión ha estado estrechamente emparentada con otras políticas comunitarias, tratando de promover y explotar sinergias y encadenamientos positivos (*spill overs*) en áreas estratégicas, en especial en cuanto a su dimensión de desarrollo regional: la política de transporte –las redes transeuropeas de transporte, basadas en corredores viarios de alta capacidad y trenes de alta velocidad son una prioridad expresa del Fondo de Cohesión–; la política de medio ambiente, y en especial, los proyectos “marrones” de mitigación de la contaminación y, como objetivo general, la sostenibilidad; y la política de investigación y desarrollo tecnológico (I+D).

No hay que olvidar, en este contexto, el papel de la Política Agrícola Común (PAC). Entre los instrumentos financieros de la UE se encuentran las ayudas directas a la producción del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), sección garantía, que complementan las rentas agrarias y que tienen importantes efectos en la cohesión social y territorial. Hay que recordar al respecto que la política agrícola común es, en muchos aspectos, una política de rentas que trata de mantener ciertos equilibrios entre el campo y la ciudad, ya que el artículo 33 del Tratado CE establece que uno de sus objetivos es “*garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura*”.

Pese a su enfoque global y comprehensivo, la política de cohesión se ha basado, según López Escudero (2000:349), en un “despliegue selectivo de medios”, debido al fuerte énfasis que ha dado a la actuación a través de la intervención financiera estructural, que se basa en los recursos de los fondos estructurales (Fondo Social Europeo, FSE; Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER; Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, FEOGA, sección orientación; el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera, IFOP), a los que se suma desde 1993, el Fondo de Cohesión, y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). El mayor énfasis en los fondos estructurales se observa, en particular, en el periodo que se extiende desde finales de los ochenta hasta finales de los noventa, en el que su dotación se incrementa en torno al 150%, y se crean nuevos instrumentos, como el Fondo de Cohesión. A mediados de los noventa, estos instrumentos representaban alrededor del 37% del presupuesto comunitario, y cerca del 0,4% del PIB agregado de la UE.

Ese crecimiento es, como se ha señalado, parte de un proceso más general de profundización de la integración europea. El fuerte aumento de los recursos es, en parte, resultado de un diseño político, pero probablemente se debe más a las negociaciones intergubernamentales de este periodo, en particular, a la exigencia de los países de menor desarrollo (sobre todo, España) de un “paquete financiero” que compensara los costes económicos que comportaría la creación del mercado interior y la unión monetaria, y la aceptación por parte de los países a los que corresponde las mayores cargas financieras de la UE (Alemania) a sufragar esas compensaciones. En cualquier caso, hay que recordar que la política

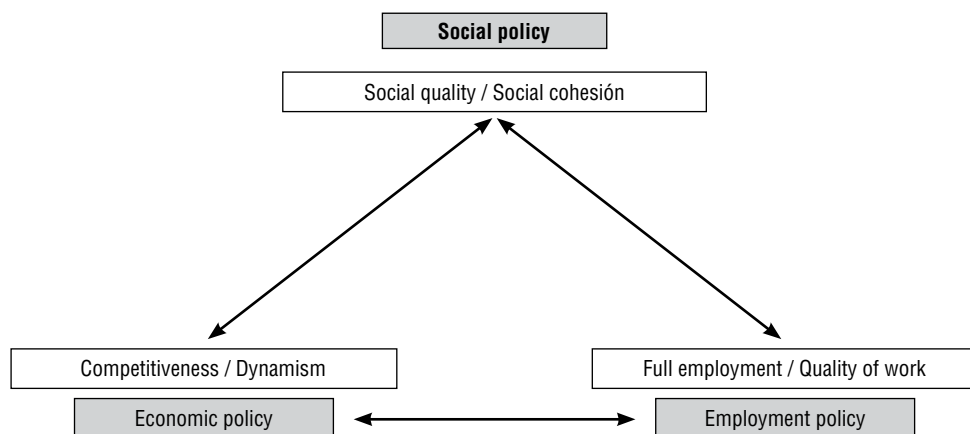
de cohesión, y específicamente la acción de los fondos estructurales, tiene como destinatarios tanto a los Estados (el Fondo de Cohesión), como a las regiones (FEDER y FEOGA-orientación), y a grupos sociales específicos (el FSE). Casi todos los Estados miembros, incluso aquellos de mayor desarrollo relativo, tienen regiones relativamente más pobres –para ser región “objetivo 1” elegible para las ayudas estructurales, la renta per cápita promedio ha de ser inferior al 75% del promedio de la UE–, por lo que son destinatarios de sus acciones, aunque en conjunto sean contribuyentes netos. Este ha sido el caso de Alemania, que aun siendo contribuyente neto al presupuesto de la UE, ha podido captar un significativo volumen de ayudas para los nuevos *länder* de la extinta Alemania del Este, tras la unificación. Este hecho facilita la “apropiación” de la política y la percepción de que los beneficios de ésta se distribuyen de manera equitativa.

Debido al fuerte peso de los fondos estructurales como instrumento de la política de cohesión, uno de sus rasgos más marcados es el énfasis en la inversión en capital humano y en infraestructura. Aunque se puede argumentar que, en última instancia, los recursos son fungibles, la política de cohesión y en particular los fondos estructurales han prestado un fuerte apoyo a la inversión pública en los países de menor desarrollo relativo de la UE. En esa orientación, hay que recordar que la intervención financiera estructural de la UE se ha guiado por los principios y criterios de planificación plurianual; carácter integrado de las estrategias; concentración; asociación o “partenariado”; y co-financiación o adicionalidad, de manera que puedan movilizarse más recursos, y se incremente el impacto de las intervenciones.

Desde finales de los noventa, y en parte como respuesta a las presiones competitivas de la globalización, se ha hecho más marcada la orientación de la política de cohesión al apoyo de las políticas activas de creación de empleo, y a la mejora de la productividad y de la competitividad. Esa orientación también responde a la preferencia de la UE por agendas de política de carácter intersectorial, que eviten un enfoque excesivamente compartimentalizado y sectorializado de las políticas, que debilitaría su coherencia y su eficacia. Este enfoque intersectorial ha sido promovido, en particular, por el libro blanco de la gobernanza europea (Comisión Europea 2001a: 15).

Ese vínculo entre empleo, política social, y cohesión económica y social se ha explicitado en la Estrategia Europea de Empleo (EEE) de 1997; en la denominada “Estrategia de Lisboa” de 2000, y la “Estrategia de Lisboa revisada” de 2005, que pretenden hacer de la UE *“la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de alcanzar un crecimiento económico sostenido con más y mejores empleos, y mayor cohesión social”*. De igual manera se ha planteado la “Agenda de Política Social” de la Comisión Europea (2000: 6), que establece que esa meta ha de alcanzarse a través de una combinación de políticas (*policy mix*) adecuada, que genere un “círculo virtuoso” de crecimiento, empleo y cohesión social, y permita mantener y modernizar el “modelo social europeo” (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Combinación de políticas (policy mix) para el crecimiento, el empleo y la cohesión social, según la Comisión Europea



The policy mixes to be established to create a virtuous circle of economic and social progress should reflect the interdependence of these policies and aim to maximise their.

Fuente: Comisión Europea (2000: 6)

En la visión planteada por esa Agenda, el crecimiento sostenido con bajas tasas de inflación y finanzas públicas saneadas son aspectos cruciales para el aumento del empleo y la cohesión social. La coordinación fiscal a escala europea también es un aspecto clave para completar el mercado interior y juega un papel crucial para evitar la erosión de los ingresos tributarios a través de una “competencia fiscal” dañina. Una política de protección social bien orientada también es esencial para la adaptación al cambio de la economía y para proporcionar una fuerza de trabajo calificada y eficiente. Una educación y una capacitación de alta calidad, accesible a todos, fortalecen la inclusión social y la competitividad. El aumento de las tasas de empleo es el fundamento de la financiación de los sistemas de protección social. Finalmente, para cerrar el círculo, la cohesión social previene y minimiza la subutilización de los recursos humanos.

Dado que estas áreas de política afectan a competencias nacionales, más que a las competencias comunitarias, se ha optado por acuerdos de tipo intergubernamental, con un mayor peso del Consejo, y desde finales de los noventa, por el denominado “Método Abierto de Coordinación”, creado como parte de la Estrategia Europea de Empleo de 2000, y en uso en el marco del proceso de Lisboa. En este método, las políticas nacionales responden a objetivos comunes, algunos de ellos cuantificables, y son los mismos Estados miembros los que entre sí evalúan su desempeño, dejando a la Comisión un papel más limitado para dar seguimiento a la evolución comparada (*benchmarking*) de los Estados miembros.

Aunque la Estrategia de Lisboa se ha enfrentado a diversas dificultades desde su formulación original, y en su revisión de medio plazo de 2005, sigue siendo un importante referente para el discurso político en la UE, y se ha convertido, junto con la Estrategia Europea de Empleo, en la directriz de la política de cohesión. En ese marco, es cierto que con la Comisión Durão Barroso se está dando cada vez más énfasis a aspectos relacionados con la competitividad económica (Liddle, Brown y Lafond, 2005), pero también hay espacio para ideas como el Fondo de Ajuste a la Globalización (Tsoukalis, 2005), o el concepto de “ciudadanía social” para personas mayores (Palme, 2005), entre otras.

Esa vinculación se explicita y se presenta de manera sistemática en las directrices estratégicas comunitarias 2007-2013 de la *política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo*, aprobadas por el Consejo en octubre de 2006.³ Se definen tres grandes prioridades: hacer de la UE y de sus Estados miembros, regiones y ciudades lugares más atractivos para invertir y trabajar (dimensión territorial); promover la innovación, la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento mediante la inversión en I+D y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (dimensión del conocimiento y la tecnología), y generar más y mejores empleos mediante mayores inversiones en capital humano y la adaptabilidad de los trabajadores. También se pretende mejorar las sinergias con la política de I+D, entre la sostenibilidad ambiental, el crecimiento y la mejora de la competitividad; la igualdad entre mujeres y hombres, y la lucha contra todo tipo de discriminación.

Sobre esta última cuestión se señala, de manera explícita, que “*la igualdad entre mujeres y hombres y la prevención de la discriminación (...) constituyen principios fundamentales de la política de cohesión y deben integrarse en todos los niveles con un enfoque estratégico...*” No obstante, es importante precisar que, a diferencia de los derechos fundamentales y de los que derivan de las políticas de bienestar social, y a pesar de que en gran medida depende de la materialización de esos derechos, no se puede considerar que la política de cohesión constituya un derecho o una titularidad (*entitlement*). Se trata, más bien, de una política que trata de afrontar desajustes funcionales en el funcionamiento de los mercados y el orden social.

La política de cohesión económica y social como “gobernanza multinivel”

La cohesión económica y social refleja una particular distribución de competencias y medios de acción entre los gobiernos locales y regionales, las autoridades nacionales, y la actuación como UE, sea a través de métodos intergubernamentales, como el antes citado método abierto de coordinación, o de los mecanismos comunitarios de naturaleza supranacional. Es, por lo tanto, el resultado de la colaboración de la CE y de los Estados miembros, y, dentro de éstos, de

3 Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006.

las administraciones centrales, regionales y locales, y de actores locales no gubernamentales que operan en sus respectivos territorios, de manera altamente descentralizada y en virtud del principio de subsidiariedad.

Como ha señalado Hooghe (1998), en el nivel “macro” la política de cohesión contribuye a dar forma a un gobierno multi-nivel para la gestión de políticas comunes definidas en las negociaciones intergubernamentales. A nivel mesopolítico, se produce un cambio, desde las estructuras de dirección estatal, a las que conforman redes de actores regionales y locales, públicos y privados. Las autoridades nacionales y la UE proporcionan un marco que reduce los costes de transacción y alientan la movilización de los recursos locales.

De hecho, en lo referido a los fondos estructurales, la Comisión se reserva el control parcial de las “iniciativas comunitarias”, pero en la mayor parte de las acciones, la planificación y la implementación corresponde a los Estados miembros, a través del “Marco Comunitario de Apoyo” y los respectivos programas nacionales. En el seno de estos programas, conforme mayor es el grado de descentralización político-administrativa, mayor es el grado de participación de los actores descentralizados –el caso de las comunidades autónomas españolas sería paradigmático–. Pero incluso en los países con menor grado de descentralización, el eje de desarrollo regional y local de la acción de los fondos estructurales constituye una “estructura de oportunidad” que promueve la autonomía de los actores locales, sean públicos o privados.

Más allá del proceso de planificación, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht existe un Comité de las Regiones, como órgano de representación y participación institucionalizada de las regiones y los entes locales. Aunque de carácter consultivo, su papel no es desdeñable, interviniendo activamente en la definición de la política de cohesión, lo que a su vez es un factor relevante en la legitimación de la política de desarrollo regional de la UE.

Es importante recordar que los fondos de la cohesión no son transferencias incondicionales. Comportan una condicionalidad muy estricta en términos de la calidad y la viabilidad de las acciones, la capacidad de las instituciones, el control del gasto, la cofinanciación nacional, la gestión por resultados, y el marco macroeconómico. En el marco de la unión monetaria, por ejemplo, los Tratados prevén la posibilidad de sancionar a los países que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, cerrando el acceso a los recursos del Fondo de Cohesión. No hubiera sido factible, desde el punto de vista político, que se aceptara un esquema de transferencias transfronterizas de esa cuantía de forma incondicional. Se ha señalado, por ello, el importante estímulo que ha supuesto la gestión de los fondos estructurales en la mejora de las instituciones y la eficacia de las políticas públicas, y cómo éste ha de seguir siendo un objetivo importante de las políticas de cohesión de cara a países de menor desarrollo, como los nuevos Estados miembros, sin menoscabo de sus objetivos tradicionales de mejora de la infraestructura y la formación, (Sapir 2003: 147).

La ampliación y las migraciones: nuevas fronteras de la cohesión económica y social

La ampliación ha hecho aún más relevante el reto de la convergencia estructural. Tras la ampliación de 2004, todos los Estados miembros que se han incorporado desde 2004, salvo Malta, Hungría, la República Checa y Eslovenia, tienen una renta per cápita inferior al 60% del promedio comunitario. Si se atiende a las 268 regiones NUTS 2 de la UE-27, las disparidades son más marcadas: en 2004 la renta per cápita oscilaba entre 303% del centro de Londres, al 24% del noreste de Rumania, con una de cada cuatro regiones por debajo del 75% del promedio, y las 15 más pobres situadas en Polonia, Bulgaria y Rumania.

En términos de convergencia, el desafío de la ampliación no tiene precedentes. Con una tasa de convergencia del 2%, reducir la brecha actual supondría 50 años, y se estima que estos países podrían alcanzar una renta de entre el 65% y el 75% del promedio comunitario –es decir, el punto de partida en 1986 de España y Portugal– en el año 2035. La Comisión ha estimado que sólo en redes transeuropeas y medio ambiente, que son el objeto del Fondo de Cohesión, los nuevos Estados miembros requerirán alrededor de 20.000 millones de euros anuales (Weise 2001).

Sin embargo, desde 2000 las asignaciones a los fondos estructurales han experimentado una reducción en términos relativos, y en las perspectivas financieras 2007-2013 los “países de la cohesión” han logrado que se prolonguen las ayudas comunitarias. Aunque se ha reducido significativamente el monto total, España, antes el principal beneficiario en términos absolutos, continuará siendo uno de los principales destinatarios de las ayudas, incluyendo el Fondo de Cohesión, hasta 2013. De todas maneras, el ritmo de convergencia de los nuevos Estados miembros no puede acelerarse recurriendo, sin más, a un aumento de los desembolsos, y se ha afirmado que por encima del 4% del PIB puede haber serios problemas de absorción y ejecución. De hecho, algunos de los nuevos Estados miembros, como Polonia, ya muestran dificultades en la gestión de las ayudas estructurales debido a carencias institucionales y de Gobierno.

Junto a la ampliación, las migraciones constituyen el nuevo desafío de la cohesión. Desafío más difícil aún que la mera convergencia de rentas y de otros indicadores sociales, y que pone de manifiesto las limitaciones del concepto de cohesión económica, social y territorial aplicado en la UE, que obvia las dimensiones socioculturales e identitarias, y la manera en la que éstas se convierten en un factor de discriminación y exclusión. Como ha señalado el Consejo de Europa (2000), la integración de los inmigrantes es un pilar clave de la cohesión social en Europa, y es necesario encontrar el equilibrio clave entre diversidad y homogeneidad. La redefinición de la cohesión social y territorial tiene ahora, como lugar clave, los centros urbanos y en particular, la aparición de la versión europea de las “ciudades divididas” por factores socioculturales que se cruzan

con barreras y dinámicas de exclusión de carácter étnico-cultural (Andersen y Kempen 2001). Aunque esta cuestión afecta a las autoridades locales y nacionales, es notoria la ausencia de políticas y mecanismos de alcance europeo, e incluso de ideas, para afrontar esta cuestión.

La cohesión económica y social en las relaciones UE-América Latina

Aproximaciones conceptuales en las relaciones UE-AL

En América Latina el concepto de cohesión social es relativamente novedoso, ha suscitado menos debate y cuando lo ha habido, se ha limitado a círculos políticos y técnicos relativamente reducidos. Si el concepto está “calando” en el discurso político se debe, en gran medida, a que ha sido introducido en el diálogo político birregional, especialmente a instancias de la UE, aunque cabe interpretar que si está siendo asumido no es sólo, ni principalmente, por la influencia de la UE, sino por su validez para aprehender una realidad económica y social caracterizada, precisamente, por importantes carencias de cohesión social. En la región, este concepto se refiere, a menudo, a la lucha contra la pobreza y la desigualdad al interior de cada Estado, o se emplea como sinónimo de la política social. Es más infrecuente que se vincule con el diálogo social y con los pactos sociales, o con la lucha contra la discriminación por razones de género, etnia o de otra índole.

En muchas ocasiones el término aparece estrechamente ligado con los procesos de integración, y en una lectura latinoamericana de la experiencia europea, se reclama en nombre de la cohesión social algún mecanismo financiero para atenuar las asimetrías intrarregionales y redistribuir recursos en el seno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercosur o la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). En todos estos grupos hay actores que abogan por ese tipo de mecanismos –aunque sólo sea a través de estudios o de propuestas técnicas–, y en el caso del Mercosur se ha ido mucho más allá con el establecimiento en 2005 del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), cuyo diseño se asemeja al del Fondo de Cohesión” de la UE.⁴

En relación a América Latina, la propia Comisión Europea ha sido bastante imprecisa, quizás porque no desea promover su propia visión y experiencia, al

4 Ver, por ejemplo, las propuestas para establecer un mecanismo de cohesión en una futura “Comunidad de América del Norte” en Pastor y Bergsten 2001. Los estudios que está realizando el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en el marco del proceso para establecer una unión aduanera en Centroamérica; o los informes presentados en Cochabamba (Bolivia) en diciembre de 2006 en el marco de la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

considerar que no es extrapolable a las realidades latinoamericanas. Se ha promovido, por el contrario, un diálogo especializado con los gobiernos y con actores como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para tratar de promover consensos birregionales en esta materia.

Aun cuando ambas regiones se enfrentan al desafío de la cohesión social, en el marco de las presiones competitivas de la globalización, obviamente éste se plantea de manera muy distinta para cada una de ellas. Como ha recordado la Comisión Europa y el BID (2006: 4), en América Latina el principal desafío es hacer frente a la pobreza, la exclusión y la desigualdad de ingresos, de acceso a los activos productivos, a la educación, la salud y al crédito, así como a los elevados niveles de economía informal.

Como ha señalado Ayuso (2007: 121), se trata de construir ciudadanía a partir de la cohesión social. “La aplicación de las políticas públicas de cohesión requiere de la creación de instituciones sociales participativas y su fortalecimiento. Éstas son una condición indispensable para la construcción de un concepto de ciudadanía que incorpore la dignidad de las condiciones de vida, un mínimo de igualdad de oportunidades y la solidaridad como base de las políticas redistributivas”.

De igual manera, la gobernanza democrática y la cohesión social están íntimamente relacionadas. En su informe sobre la democracia en América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) resalta que a pesar de los avances normativos, las desigualdades, originadas en la etnia, el género y otros factores de exclusión suponen marcadas desigualdades de acceso a las instancias públicas, de participación social y política, y notables diferencias de trato para personas pertenecientes a distintos grupos, en particular los indígenas. Estas carencias en materia de “ciudadanía social” son también el principal desafío de las democracias latinoamericanas, porque los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía social son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía.

En la UE, los principales desafíos son las reformas económicas que promuevan el crecimiento y el empleo frente a los desafíos de la globalización, en un marco de bajas tasas de empleo y elevado desempleo estructural, con respuestas que reflejen los valores europeos. La ampliación, además, ha ensanchado la brecha entre ricos y pobres, y esa brecha puede ser aún mayor en una UE de 27 miembros. Al tiempo, se ha de afrontar el rápido envejecimiento de la población, que exige profundas reformas de los sistemas de protección social que aseguren su adecuación a las demandas sociales, y su sostenibilidad financiera. En este contexto, hay que situar el desafío de la inclusión política, social, económica y cultural de los inmigrantes, que se percibe con más claridad ante la crisis de los distintos modelos de integración que han intentado aplicar los Estados miembros.

La aparición de la cohesión social en el diálogo UE-América Latina

El concepto de cohesión social se origina en Europa, y es la UE la que ha promovido su inclusión en la agenda del diálogo birregional. Este hecho, como veremos, explica por qué el tema concita aún resistencias en América Latina, principalmente porque en ocasiones se percibe como una nueva imposición de la agenda desde los países ricos. Sin embargo, mucho antes de la aparición de este concepto en las relaciones entre la UE y América Latina, ambas regiones han dado mucha importancia a los problemas de la pobreza y la desigualdad. En los años ochenta, en el marco del “diálogo de San José” entre la CE y Centroamérica, se forjó un amplio consenso sobre la relación entre paz, democracia, desarrollo y lucha contra la pobreza. En tanto en el diálogo UE-Grupo de Río también se ha insistido en la relación entre pobreza, desigualdad y consolidación democrática.

¿Qué razones explican la creciente importancia que se otorga a este concepto en las relaciones exteriores de la UE y en las que se mantienen con América Latina? Como hipótesis de trabajo, cabe identificar las siguientes: en primer lugar, la aparición de una “agenda social” de la globalización, que irrumpe en las relaciones internacionales desde mediados de los años noventa. En segundo lugar, la evolución de la agenda de las relaciones birregionales y la creciente preocupación por la persistencia de brechas sociales causadas por la desigualdad y por otras formas de discriminación que atraviesan las sociedades latinoamericanas. En tercer lugar, la creciente importancia del “modelo social europeo” y la cohesión social como elemento que singulariza a la UE como actor internacional, que se afirma como uno de los rasgos constitutivos de su identidad y su legitimidad, cuya influencia dependería de su naturaleza de “potencia civil” capaz de promover unos valores y políticas que la distinguen de otros actores relevantes en el sistema internacional.

Respecto a la primera de esas razones, la evolución de los documentos de la Comisión y el diálogo intergubernamental en el marco de las Cumbres refleja, en muchos aspectos, la creciente importancia de los temas sociales en la agenda mundial, que se expresa con claridad en la Cumbre de Copenhague de 1995, y la posterior Cumbre del Milenio de 2000, que sitúa al desarrollo humano en el centro del debate. En gran medida, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la prioridad otorgada a la lucha contra la pobreza son el reflejo del consenso emergente sobre la necesidad de establecer una “agenda social” de la globalización, y el cuestionamiento de las tesis neoliberales sobre liberalización y reducción de la pobreza. También es la expresión de estos debates en las particulares condiciones de las dos regiones.

En segundo lugar, en los años ochenta, cuando las relaciones euro-latinoamericanas inician una nueva etapa, el debate entre las dos regiones se centraba en lo que eran los problemas básicos de América Latina en esa etapa: cómo

consolidar sus democracias, y cómo lograr una paz negociada en Centroamérica. A mediados de los noventa habían culminado todas las negociaciones de paz en Centroamérica, y aunque con algunas carencias importantes, América Latina consiguió afianzar sus sistemas democráticos. Con los procesos de liberalización y privatización, el “nuevo regionalismo” y el relanzamiento de la integración, la agenda giró hacia los problemas del desarrollo socioeconómico y la inserción en la economía mundial. Debido a que la región no ha progresado lo suficiente, a pesar de seguir las reformas impulsadas dentro del llamado “Consenso de Washington”, esas reformas han sido objeto de crítica y se ha dado más énfasis a los problemas que la liberalización económica no logró resolver: por un lado, las desigualdades socioeconómicas, políticas y de otra índole que caracterizan a las sociedades latinoamericanas; y, por otro, la capacidad de los Estados para responder a las demandas sociales.

En tercer lugar, el modelo social europeo parece ser uno de los elementos constitutivos de la identidad y la proyección externa de la UE como “potencia civil” (Hettne y Soderbaum 2006), y su importancia ha aumentado en el contexto de la posguerra fría y de la afirmación de la UE como “actor global”. Las regiones, como se enfatiza desde la perspectiva constructivista, son entidades construidas social y políticamente a partir de valores e identidades, y éstas se construyen y se refuerzan a través de las relaciones externas y, en el caso de las relaciones UE-América Latina, a través de las relaciones interregionales. Como señala la bibliografía reciente sobre el “interregionalismo”, la construcción de identidades es una de las funciones que caracteriza a esas relaciones (Hanggi *et al* 2006: 6-9). El hecho es que la Comisión ha ido asumiendo expresamente la idea de que la promoción del modelo social europeo y la cohesión económica y social es una manera de “proyectar nuestros valores más allá de nuestras fronteras” (Comisión Europea 2005c: 12).

Es en el contexto de los años noventa cuando el concepto de cohesión hace sus primeras apariciones en los documentos de política de la UE, en consonancia con el fortalecimiento de la cohesión como política de la UE, y del papel internacional de la Unión. A mediados de esa década, la UE planteó una nueva estrategia en las relaciones con América Latina con el “Documento Básico” aprobado por el Consejo en 1994, y la comunicación “Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000” (Comisión Europea, 1995b). Ambos documentos, que abrieron un nuevo ciclo en la relación birregional, vinculan expresamente la consolidación democrática con la reducción de la desigualdad. Estos textos, así como la comunicación de la Comisión sobre el apoyo a la integración regional también adoptada en ese año (Comisión Europea 1995a), abogaban por un modelo de “integración auténtica” que combinara liberalización económica y cohesión social. De igual manera, la comunicación “Una nueva asociación” (Comisión Europea, 1999), previa a la Cumbre de Río, insistió en los aspectos distributivos del crecimiento. Estos textos ya revelan la fuerte impronta de la visión europea de la cohesión y

cómo ésta se ha proyectado en las relaciones exteriores de la UE y en las políticas dirigidas hacia América Latina.

La comunicación adoptada para dar seguimiento a la Cumbre de Río (Comisión Europea, 2000a) anunciaba ya una “iniciativa social” –origen del programa “Eurosocial”, lanzado cinco años después–, con el objeto de luchar contra las disparidades sociales, con acciones que aportaran “valor añadido, resultados rápidos y visibilidad”. Esta iniciativa social fue recogida en el documento de programación de la estrategia regional (Comisión Europea 2002), que establecía una asignación indicativa de entre 15% y 20% de los recursos disponibles.

En la II Cumbre birregional de Madrid en mayo de 2002 se dan los primeros pasos hacia la incorporación del tema. Así en el “Compromiso de Madrid”, la declaración final de este encuentro, los líderes de ambas regiones se comprometen a *“impulsar los procesos de modernización de nuestras sociedades, teniendo en cuenta la importancia del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la diversidad cultural, la justicia y la equidad social.”* La agenda social emerge en aquel documento así como en el documento de “Valores y posiciones comunes” a través de diversas referencias a la integración social (sobre discriminación racial y desigualdad de género), la participación ciudadana, el empleo y la seguridad social y la salud.

La evolución del diálogo político sobre la cohesión social

Situar la cohesión social en el centro de la agenda birregional puede tener profundas implicaciones para estas relaciones. En primer lugar, porque se trata de una cuestión sobre la cual el grado de consenso entre las dos regiones aún no es tan amplio.

De hecho, para los países latinoamericanos este tema puede parecer una nueva forma de intervencionismo desde los países ricos. América Latina apenas está recuperada de la resaca del “Consenso de Washington”, y como parte del nuevo consenso emergente, aparece la cohesión social como una nueva condicionalidad. Así se observa en el nuevo régimen del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) que ha entrado en vigor en 2006; para beneficiarse de sus ventajas es preciso haber firmado una serie de acuerdos internacionales en materia sociolaboral (y queda abierta la necesidad de demostrar su “buena aplicación”). Aunque sea una buena causa, se trata de una condicionalidad.

También se observa el uso de este tipo de condicionalidades en el instrumento de cooperación que está adquiriendo cada vez más fuerza en la estrategia de la Comisión Europea y otros donantes: el apoyo presupuestario. La Comisión recuerda que es necesario poner en marcha reformas fiscales –un elemento clave de la cohesión social– para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, y el principio de corresponsabilidad, pero algunos países centroamericanos se han quejado, considerando que esto supone una nueva forma de condicionalidad.

El concepto de cohesión social como objeto del diálogo político birregional aparece formalmente con la reunión ministerial entre la UE y el Grupo de Río en Vouliagmeni, Grecia, en marzo de 2003. En esa ocasión, el entonces comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, delineó tres tipos de motivos para dar prioridad a la cohesión social: morales, porque la exclusión y la miseria son contrarias a la dignidad humana y los derechos más básicos; económicos, porque existen muchas pruebas que muestran que la desigualdad supone un freno para el crecimiento y el desarrollo; y políticos, porque las desigualdades y la exclusión debilitan a la democracia y contribuyen a la falta de seguridad y estabilidad.⁵

Meses después se convocó un seminario internacional en Bruselas para empezar a dar contenido al tema en la agenda birregional. En ese momento se hizo pública la decisión de incorporar el tema al diálogo birregional, y se puso en marcha un grupo de trabajo con funcionarios y expertos de ambas regiones para elaborar propuestas.⁶ Tanto el comisario Patten como el entonces presidente del BID, Enrique Iglesias, defendieron la necesidad de tratar la cohesión social en foros eurolatinoamericanos, basándose en ambos casos en un análisis de la problemática de la desigualdad y la exclusión. En esa ocasión, el comisario Patten delineó un poco más el concepto, al señalar que *“la cohesión significa compartir los frutos del progreso más ampliamente y proveer a aquellos que ahora están marginados o excluidos un acceso a servicios públicos decentes, a una protección social adecuada y a justicia”*.

Después de dos reuniones, el grupo de trabajo sobre cohesión publicó un breve texto que señalaba los objetivos, los principios y algunas de las posibles acciones que las dos regiones podrían poner en marcha para dar contenido a este nuevo compromiso. Esto llevó a la Comisión Europea a proponer un programa específico en la materia, Eurosocial, que es la materialización de la “Iniciativa Social” anunciada dos años antes. En su comunicación previa a la Cumbre de Guadalajara (Comisión Europea 2004b) propuso que los líderes europeos y latinoamericanos tomaran decisiones concretas para dar contenido al interés expresado por la cohesión social.

Donde realmente adquiere una relevancia como ámbito del diálogo institucionalizado es en la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Guadalajara, México en mayo de 2004. Un poco antes, la comunicación de la Comisión previa a la Cumbre, (Comisión Europea, 2004) situó este tema como uno de los ejes prioritarios para la estrategia regional hacia América Latina, basándose en un grupo de trabajo birregional creado en 2003 con participación de la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

5 Discurso disponible en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp03_160.htm

6 Seminario coorganizado por la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, “Social Cohesion in the EU-Latin America/Caribbean strategic partnership”, 5-6 de junio, Bruselas. Ver http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/sc/index.htm

Esta decisión se plasma fundamentalmente en la creación de Eurosocial (el programa de cooperación de la Comisión Europea en el campo de la cohesión social), que se inicia en 2005, aunque sus actividades principales comienzan en 2006. Se hablará más de ello en un apartado posterior.

Dicho programa fue acogido por los jefes de Estado y de Gobierno de las dos regiones en la Cumbre de Guadalajara en mayo de 2004, donde la cohesión social constituyó un eje central de debate. Así consta en el apartado 49 de la Declaración de Guadalajara: *“Decidimos dar una importancia principal a las cuestiones sociales entre las prioridades de nuestra cooperación birregional. En este contexto, saludamos la aprobación del programa Eurosocial, cuyo objetivo es favorecer los intercambios de experiencias, los conocimientos técnicos (el saber-hacer) y las buenas prácticas entre las dos regiones en el ámbito social y en particular en los sectores de educación y salud, que son fundamentales para aumentar la cohesión social.”*

De hecho, en este encuentro –que introduce novedades de metodología–, se produjeron discusiones relativamente profundas entre los dirigentes de cada parte en el seno de las mesas de trabajo temáticas. En cualquier caso, Guadalajara estableció el precedente claro de la centralidad del tema en la agenda birregional. En la reunión ministerial UE-Grupo de Río en junio de 2005, *“los ministros reafirmaron el compromiso de fortalecer la gobernabilidad democrática y combatir la pobreza, el hambre y la exclusión mediante la creación de las condiciones tendientes a la promoción del trabajo decente y a la creación de oportunidades económicas para los más pobres. Por consiguiente, otorgaron a esa promoción y a esas oportunidades un lugar central en la agenda birregional, ya que contribuyen al incremento de la cohesión social, y en particular de la inclusión social, para impulsar el desarrollo económico y la mejora del nivel de vida de nuestros pueblos, incluyendo la salud y la educación”*.

Al igual que ocurrió con la Cumbre de Guadalajara, en el proceso de discusión entre las dos regiones sobre la agenda de la Cumbre en Viena, varios países latinoamericanos han insistido en no dar mucho relieve al tema de la cohesión social, frente a la posición europea de que sea un eje central. Finalmente, en la Cumbre de Viena se reafirmó que *“... la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad”* (punto 37).

En relación a otros actores, la iniciativa más importante fue la organización de un breve encuentro entre la Comisión, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en mayo de 2005. Hubo coincidencia entre los representantes de estos organismos internacionales acerca de la necesidad de aumentar la cohesión social en América Latina, y cada organización habló de iniciativas concretas que estaban en marcha.

Se constituirá un grupo de trabajo para dar seguimiento a esta reunión. Se trata, sin duda, de un paso simbólicamente importante –aunque pasó desapercibido para la mayoría de los que siguen las relaciones birregionales–, pero hace falta comprometer más firmemente a estas instituciones financieras a hacer el esfuerzo de enraizar este concepto en su trabajo.

La Comisión Europea ha destacado el tema de la cohesión social en la comunicación de diciembre de 2005 relativa a las relaciones con América Latina. Será un eje central del diálogo político y de las intervenciones de la cooperación al desarrollo, si bien se ha descartado realizar acciones en este ámbito a nivel subregional, privilegiándose el nivel de país. Como novedad, se pretende organizar cada año un Foro de la Cohesión Social, entre otros fines para difundir resultados de las distintas actividades que promueve la UE.

Por su parte, América Latina ya empieza a incorporar el concepto en su propio léxico y práctica. Sin ir muy lejos, observamos el ejemplo del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) de la Comunidad Andina (Maldonado, 2005). Como se indicó, en Mercosur se ha creado el FOCEM, un mecanismo de financiación de las asimetrías, aunque incipiente y de dimensiones modestas.

Cohesión social y cooperación para el desarrollo

La cohesión social está estrechamente vinculada con el desarrollo y con la democracia. A diferencia de otras zonas más pobres del Sur, el desafío de desarrollo de Latinoamérica no es de una simple falta de recursos, pues la mayoría de los países de la región tienen recursos suficientes para afrontar o al menos atenuar los problemas de desigualdad propios.

No obstante, se puede decir que los países latinoamericanos se encuentran ante los dilemas propios de países de renta intermedia con una estructura social polarizada e importantes carencias institucionales. Esta transición conlleva un alto grado de vulnerabilidad, y la posibilidad de reversión siempre está presente. A diferencia de los países más pobres, los latinoamericanos están más integrados en la economía y en las finanzas globales, y por ello, están más expuestos a las fuerzas volátiles de los mercados internacionales, con el agravante de la sobrecarga de la deuda externa. Pero, al contrario que los países ricos, no cuentan con las instituciones necesarias para afrontar las convulsiones externas ni para encarar las obligaciones externas sin costes internos para el desarrollo. Además, el alto grado de desigualdad que caracteriza a esta región le obliga a esforzarse más para que el crecimiento económico incida positivamente en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Según la expresión de Alonso (2006: 321), América Latina se encuentra en una especie de “trampa del progreso” que afecta de manera directa a la cohesión social. Este concepto se deriva de la denominada “trampas de la pobreza” de algunos “pioneros” de la teoría del desarrollo, y alude al carácter de “círculo

vicioso” que tiene la pobreza en países en desarrollo, al convertirse en un obstáculo para el crecimiento y la transformación estructural, en particular en países de renta intermedia. La respuesta a esta situación requiere trabajar en tres frentes principales. Primero, en reforzar las capacidades técnicas e institucionales para afrontar los desafíos del desarrollo, lo que implica, entre otras acciones, apoyar políticas públicas relacionadas con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y con otros objetivos como la gobernabilidad democrática. Segundo, estimular al crecimiento económico, la generación de empleo y la promoción de la cohesión social, tres desafíos interrelacionados que darán sostenibilidad a las intervenciones. Tercero y último, es fundamental que se produzcan mejoras en los condicionantes del sistema internacional en materia comercial y financiera para que los países latinoamericanos puedan aprovechar mejor las oportunidades de la globalización.

Desde otro enfoque, en la política general de cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea, el tema de la cohesión social está citado de manera creciente. Pero, no es hasta julio de 2005 cuando la Comisión publica una nueva propuesta de Declaración sobre la Política de Cooperación al Desarrollo que sitúa el tema de la cohesión social (y la lucha contra la desigualdad) en un lugar central. En efecto, la cohesión social es uno de los seis ejes de acción alrededor de los cuales se concentrará sus intervenciones en los próximos años en todos los países en desarrollo.⁷

La asunción de este objetivo es relativamente reciente en cuanto a los ciclos de planificación de la cooperación comunitaria, por lo que los marcos de programación por país y subregión (*Country Strategy Papers*, CSP, y *Regional Strategy Papers*, RSP) del periodo 2002-2006 no contemplan, sino de forma tangencial, ese objetivo. Su incorporación habrá de producirse en el ciclo de planificación del periodo 2007-2013. Es importante precisar al respecto que la CE ha descartado, en principio, realizar acciones específicas para promover la cohesión social en el marco de los procesos de integración regional, por lo que el nivel nacional o bilateral será el marco por el que se opte para ello, a través, presumiblemente, de los programas de cooperación al desarrollo y en especial de los que la CE venía desarrollando en materia de lucha contra la pobreza. Existe, empero, el riesgo de que los nuevos CSP se limiten a utilizar el concepto de cohesión social para programas y proyectos que ya se venían ejecutando.

A nivel regional, la única iniciativa hasta la fecha es el Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina, conocido por el acrónimo Eurosociol, aprobado por la Comisión en 2004 con un presupuesto inicial de 30 millones de

7 Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Unión Europea, titulada: “El consenso europeo sobre desarrollo”. DOCE C 46, 12 de febrero de 2006, pp. 1-19.

euros. Su objetivo general es *“contribuir a aumentar el grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas, incidiendo en las políticas públicas de educación, salud, administración de la justicia, fiscalidad y empleo para que se conviertan en auténticos vectores de cohesión social”*.

A fines de 2004 se abrió un concurso de propuestas para este programa, y en mayo de 2005 se seleccionaron cuatro consorcios de entidades de las dos regiones encargadas de la puesta en marcha del programa durante sus cuatro años de ejecución. La conferencia de alto nivel sobre cohesión social de marzo de 2006, celebrada antes de la cumbre birregional de Viena, ha servido como marco para dar un lanzamiento político al programa.

Como órgano de orientación estratégica para este programa se ha creado un Comité Conjunto con representantes de la Comisión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el BID y la Comisión Económica para América Latina. Un Comité Interinstitucional coordinará el trabajo del programa en contacto con EuropeAid, entidad responsable por parte de la Comisión Europea.

El programa desarrollará fundamentalmente dos tipos de actividades. Por un lado, la sensibilización política para promover valores de solidaridad que puedan servir de respaldo a los programas de cohesión social. Por el otro, el intercambio de experiencias de sus gestores, a partir de una identificación de “buenas prácticas”, principalmente a través de la realización de estudios, actividades de formación, pasantías...

Considerando las dimensiones de la problemática, Eurosocia es una iniciativa relativamente modesta, aunque para hacer valoraciones más firmes habrá que ver los resultados. Desde el punto de vista técnico y de cooperación, puede ser acertado el carácter limitado de este programa, dado su objetivo de extraer lecciones útiles. Pero más allá de este programa, parece necesaria una reflexión sobre medidas más amplias, así como un diálogo político permanente sobre cohesión social.

La cohesión social, los acuerdos de asociación y el libre comercio

Mientras que la cohesión social se ha ido incorporando al diálogo político, y, en menor medida, a la cooperación al desarrollo, en los acuerdos de asociación ha sido, hasta ahora, un elemento ausente. Sin embargo, estos acuerdos constituyen un componente esencial de las relaciones birregionales; aunque sólo están firmados dos, entre la UE y México, y la UE y Chile, existe la previsión de completar una “red” de acuerdos de asociación que, si se dan las circunstancias necesarias, incluirá nuevos acuerdos birregionales entre la UE y el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones y Centroamérica. Estos últimos, en particular, recibieron la “luz verde” en la Cumbre de Viena –el acuerdo UE-Centroamérica– y en los meses posteriores –el acuerdo UE-CAN–, y en diciembre de 2006 la Comisión Europea aprobó los respectivos mandatos de negociación.

Esta ausencia resulta llamativa. Como se ha indicado en la primera parte de este texto, el concepto de cohesión social, en la experiencia europea, es en parte una respuesta a los retos planteados por las asimetrías regionales y estatales y la necesidad de afrontar los costes del ajuste y promover la “convergencia real” en un contexto de integración económica “profunda” que guarda algunas analogías con los acuerdos de asociación. En su componente de libre comercio, se trata de acuerdos “OMC-plus”, pues establecen un marco de liberalización más amplio que el que se negocia en la actualidad en el seno de esa organización –implican liberalización de comercio de bienes, servicios, circulación de capitales, contratación pública, y amplias exigencias en materia de protección de inversiones y de la propiedad intelectual– entre economías del Norte y el Sur. En este tipo de acuerdos, no existe un vínculo positivo automático entre comercio, desarrollo, y cohesión social, como sugiere, salvando las distancias, la propia experiencia de la UE. También parece mostrarlo la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tras diez años de vigencia, cuyas evaluaciones revelan que ha tenido resultados limitados en materia de empleo y crecimiento, y ha ensanchado las diferencias sociales y territoriales en el seno de México, debilitando la cohesión social y territorial en ese país (Audley 2003, Lederman *et al.* 2003, Hufbauer *et al.* 2003).

Al no contemplarse medidas relacionadas con la cohesión social, estos acuerdos revelan los límites de la identidad de la UE como “potencia civil”, y el limitado alcance de la idea de que la UE proyecta el “modelo social europeo” en sus relaciones exteriores. De hecho, los acuerdos de asociación ya firmados son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. En las negociaciones con México, la UE buscó de manera expresa la “paridad NAFTA” para evitar que las empresas europeas quedaran en situación de desventaja respecto a sus competidores. En este sentido, la pretensión europea de ofrecer acuerdos “europeos” distintos a los que ofrece Estados Unidos tiene poco fundamento.

En particular, la posible negociación de acuerdos de asociación con los países centroamericanos y andinos plantea problemas de gran magnitud en términos de tratamiento de las asimetrías y de su impacto en la cohesión social, debido a su menor nivel de desarrollo. Si estos acuerdos se firman, y dejan atrás las preferencias del SPG-plus en vigor hasta 2008, será necesario mantener incentivos ligados a derechos laborales y sociales, buen gobierno y medio ambiente, e incluir en los acuerdos mecanismos específicos para tratar las asimetrías.

Por ello, además del papel que, lógicamente, corresponde a las políticas nacionales, se deberían contemplar mecanismos de carácter birregional para promover la cohesión social, la transformación productiva y corregir las asimetrías, que son mucho más pronunciadas que las que se encuentran en el seno de la UE.

Quizás es ilusorio pensar que la UE va a extender su política de cohesión a terceros países, pero tampoco se debería asumir que la ayuda al desarrollo comunitario pueda cumplir ese papel, pues no cuenta con los recursos necesarios,

y se asigna conforme a lógicas que poco tienen que ver con los desafíos políticos, económicos e institucionales que supone un “acuerdo de asociación” para un país en desarrollo.

Es cierto que la normativa multilateral de la OMC no deja mucho espacio para alterar el diseño básico de este tipo de acuerdos, pero hay distintos mecanismos para reducir los costes del ajuste, compensar las asimetrías. Algunos de estos mecanismos ya han sido puestos en práctica en algunos acuerdos Sur-Norte vigentes en la región. El Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR) ha reconocido expresamente esas asimetrías, aun de modo insuficiente, y según Heydon y Lee (2006) puede ser un precursor de futuros acuerdos Sur-Norte que incorporen explícitamente medidas de corrección de las asimetrías. Analizando la experiencia de distintos acuerdos regionales de libre comercio, estos autores identifican las siguientes medidas susceptibles de ser incluidas en los acuerdos: compromisos asimétricos en cuanto a los calendarios del desarme arancelario y los productos cubiertos, incluyendo excepciones para sectores “sensibles”; uso de salvaguardas de transición para la protección de sectores industriales “infantes”; requerimientos flexibles en materia de reglas de origen; periodos transitorios; y medidas de apoyo directo, de carácter financiero, fortalecimiento institucional y asistencia técnica en ámbitos como aduanas, normas técnicas, apoyo a la competitividad, y promoción del comercio y las inversiones.

También se ha sugerido la realización de estudios de impacto *ex ante* que analicen el vínculo entre comercio, empleo y reducción de la pobreza. Asimismo parece necesario evaluar sus consecuencias *ex post*. Estos análisis podrían realizarse conjuntamente, para asegurar su apropiación por ambas partes y su utilidad como herramienta de aprendizaje para el diseño ulterior de políticas y de los programas de cooperación. En el Acuerdo UE-México, en vigor desde hace cinco años, no se ha realizado tal evaluación, y se sabe muy poco respecto a su impacto económico y social. Los datos agregados muestran un aumento significativo del comercio y la inversión, con un notable aumento del déficit de México. Se puede afirmar que la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) es baja, y sólo las grandes empresas son las que aprovechan las oportunidades comerciales del Acuerdo. Este hecho parece deberse a la debilidad del sector, a la orientación de las pymes al mercado interno y al de Estados Unidos, a la falta de políticas de apoyo, y al desconocimiento general del Acuerdo.

Esta cuestión ha sido ampliamente tratada en las instituciones comunitarias. En una importante resolución del Parlamento Europeo de noviembre de 2001, aprobada con vistas a la Cumbre de Madrid, se planteó la necesidad de establecer un “Fondo de Solidaridad birregional” como instrumento financiero de la “Asociación estratégica” (Parlamento Europeo 2001). Este Fondo debería contar con un apoyo presupuestario adecuado, con una aportación inicial del presupuesto de la UE, y canalizar recursos procedentes de organismos multila-

terales (BEI, BID, Banco Mundial...). Los Estados miembros podrían realizar aportaciones en un ejercicio de coordinación y coherencia de sus políticas de ayuda. Este Fondo sería un instrumento concreto para promover la “cohesión” en lo que atañe a las relaciones birregionales, y, de contar con un mecanismo multilateral de gestión, podría respaldar los acuerdos adoptados en las Cumbres, respondiendo a los principios de “asociación” (*partnership*) y “apropiación” de políticas (*ownership*) que no cumplen los actuales programas de ayuda de la Comisión, por su carácter unilateral y el escaso margen de decisión otorgado a los receptores. Finalmente, esta ambiciosa propuesta ha sido respaldada expresamente por parlamentarios, ONG y organizaciones de la sociedad civil de ambas regiones, y ha sido contemplada con interés por algunos Estados miembros.⁸ Existe un estudio de prefactibilidad de este Fondo (Ayuso 2005), que ha sido visto con interés desde América Latina, aunque se ha encontrado con el rechazo de la Comisión Europea y de algunos Estados miembros.

Los derechos laborales son un componente obvio de la cohesión social, y la UE ya los ha considerado expresamente en el SPG-plus, en concreto los denominados “derechos fundamentales” contemplados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, hasta ahora no ha sido así en los acuerdos de asociación. Aunque débiles, algunos acuerdos Sur-Norte firmados por América Latina, como el de Estados Unidos-Chile, ya los contemplan (Polasky 2003: 18).

Los vínculos entre comercio y sostenibilidad tampoco están adecuadamente tratados en los acuerdos de asociación. Esta cuestión deberá estar contemplada en los estudios de sostenibilidad, y dar paso a una política de cooperación en materia ambiental, en paralelo al acuerdo, o a un “acuerdo paralelo” en esta materia, que sea compatible con las metas ambientales contempladas en la agenda multilateral y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Reflexiones finales. La experiencia europea de cohesión social y las relaciones UE-América Latina

No se puede obviar la influencia de la experiencia europea de cohesión económica y social en el diálogo político y, en general, en las relaciones entre la UE y América Latina. Para muchos latinoamericanos, esa experiencia representa una fuente de inspiración y de ideas para promover sociedades más justas y equitativas.

8 La propuesta inicial aparece en los párrafos 35, 36 y 37 de la resolución del PE de 15 de noviembre de 2001. Posteriormente, en el informe sobre la propuesta de Reglamento para la asistencia financiera y técnica a los países de Asia y Latinoamérica, finalmente no aprobado, se introdujeron enmiendas que se refieren al Fondo (ver concretamente las enmiendas 56, 93, 94, 97 del Informe). El PE también introdujo una referencia al Fondo en el Presupuesto de la UE para 2004.

Para la UE, la cohesión constituye una fuente de legitimidad e influencia en sus relaciones con el mundo en desarrollo, e incluso un elemento constitutivo de su identidad como actor internacional en construcción (Sanahuja 2007b).

Esa experiencia responde a principios de filosofía política y de economía política de carácter general, válidos tanto para América Latina como para la Unión Europea, que han sido definidos conjuntamente en el marco del diálogo político UE-América Latina. En términos muy generales, ambas regiones han declarado su compromiso común con una visión del desarrollo que trata de reducir la pobreza y la desigualdad, y afrontar las dinámicas y causas de la exclusión y la discriminación. Sin embargo, la política de cohesión responde a las particulares circunstancias y trayectoria histórica de la UE, y a las fórmulas que ésta ha ido diseñando para materializar el objetivo de la cohesión y el desarrollo equilibrado al que aluden los Tratados. No se trata, por lo tanto, de una fórmula directamente extrapolable a América Latina, a sus políticas económicas y sociales, y a sus esquemas de integración.

Aun así, el examen de la experiencia de la UE puede contribuir a despejar equívocos y visiones distorsionadas sobre la política de cohesión, y las enseñanzas que de ella pudiera extraer América Latina:

En primer lugar, no se puede identificar la política de cohesión con la existencia de fondos o mecanismos redistributivos de carácter transfronterizo. La cohesión requiere de políticas con un enfoque global y coherente, que abarcan desde la estabilidad macroeconómica hasta la lucha contra la discriminación.

En segundo lugar, la cohesión depende, esencialmente, de políticas y recursos nacionales, y América Latina debería poner más énfasis en las políticas internas –en especial la reforma fiscal, la protección social y las políticas activas que promueven la competitividad y el empleo–, antes que en mecanismos redistributivos creados al amparo de sus esquemas de integración regional, o de “fondos de cohesión” financiados por los países industrializados en el marco de los acuerdos de libre comercio, que son aún más improbables.

En tercer lugar, si se trata de promover la cohesión en el marco de los acuerdos de integración regional, los elementos que pueden promover la cohesión no se limitan a los fondos estructurales. Puede ser igual, o más importante, la coordinación de políticas macroeconómicas, la aproximación de legislaciones y la coordinación de políticas en materia de innovación, competitividad, de empleo o de protección social.

En cuarto lugar, las instituciones y la gobernanza importan. La calidad de las instituciones y las políticas, especialmente a nivel local y regional, son elementos clave para mejorar la cohesión social y territorial.

En quinto lugar, la cohesión económica, social y territorial está ligada a un concepto amplio e inclusivo de ciudadanía, y sólo a lógicas de eficiencia, de redistribución o de desarrollo territorial de naturaleza funcional, y en este sentido, el concepto vigente en la UE muestra evidentes limitaciones.

Más allá de las dificultades que puedan surgir respecto a la interpretación del concepto de cohesión social, también resulta claro que éste ya ha sido plenamente asumido en la agenda birregional. Ahora bien, para que el diálogo al respecto sea más coherente, hay que asumir algunas premisas: (i) que Europa admita que no tiene resuelta esta cuestión; por el contrario, se hace cada vez más evidente que surgen nuevos desafíos para mantener la cohesión social, sea en clave migratoria, socioeconómica o territorial; (ii) que Europa reconozca que esta cuestión está vinculada a su posición en otras cuestiones que afectan al desarrollo de América Latina, como el comercio o las finanzas, y existen evidentes problemas de coherencia de políticas; y (iii) que los países latinoamericanos reconozcan, a cambio, que la falta de cohesión social es uno de los mayores obstáculos, en la práctica y no sólo en la retórica, para establecer una verdadera “asociación estratégica” con la UE. En cualquier caso, no es coherente exigir reformas profundas a los latinoamericanos cuando la UE se resiste a abrir su mercado y a trabajar por un sistema financiero más justo y equilibrado.

Para avanzar en el diálogo birregional y construir un consenso más amplio, hay algunas líneas de acción relevantes para ambas regiones:⁹

- 1) *Impulsar el tema en la agenda internacional.* Sería importante fomentar un debate global permanente sobre la cohesión social y dar continuidad al foro anual ya iniciado sobre esta materia. Las reflexiones en torno a los ODM pueden ofrecer un buen espacio. Aunque los ODM se centran en la situación de los países más pobres, quizás sea posible aprovechar ese marco para vincular los ODM con la cohesión social en la particular situación de los países de renta media.
- 2) *Integrar la cohesión social más plenamente en el diálogo.* Este tema tendría que estar en el centro del diálogo birregional, y ello implicaría asumir compromisos “duros”, con verdaderas implicaciones políticas o financieras. Para que esta cuestión ocupe un lugar más importante en el diálogo birregional, parecería conveniente potenciar la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que promueven la cohesión social de forma permanente a través de su trabajo en el campo y su incidencia política. Por otro lado, el emergente espacio birregional de educación puede contribuir a este fin en la medida en que éste aborde los problemas de desigualdad que están presentes en los sistemas educativos latinoamericanos. Por último, sería fundamental dedicar más atención a aspectos emergentes en las relaciones eurolatinoamericanas como los flujos migratorios y la seguridad ciudadana, que se vinculan estrechamente con la cohesión social.
- 3) *Dar un mayor contenido a la cohesión social en la cooperación al desarrollo de la UE.* Es en la cooperación donde se puede trabajar mejor a nivel nacional y subregional. Un reto fundamental es difundir el concepto más ampliamente

9 Ver al respecto las propuestas planteadas en Freres y Sanahuja 2006a: 60-63.

en las sociedades latinoamericanas, algo que parece ser uno de los objetivos de Eurosócial. Con el fin de potenciar los pactos sociales fundamentales para este enfoque, se podría favorecer la creación de consejos económicos y sociales en América Latina, utilizando los que existen en los Estados miembros, como un mecanismo de formación. Otro gran reto es vincular la cohesión social con el desarrollo económico. Un elemento central es la generación de empleos y en general la mejora de la productividad en América Latina. En este marco, es importante dejar claro que no es posible abordar seriamente este desafío con los recursos limitados (ni con los procedimientos tan poco ágiles) con que cuenta (o puede contar) la Comisión Europea. Por ello, es necesario trabajar en dos líneas. Por un lado, habría que “apalancar” más lo que significa hacer que otros se sumen a la tarea con sus propios recursos. En esta línea, sería interesante que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) apoyara programas que contribuyan directa o indirectamente a la cohesión social. Varios Estados miembros han empezado a trabajar en este sentido, pero convendría buscar mayores complementariedades. Por el otro, se podría crear un fondo especial para intervenciones piloto, de dimensión reducida, que tuviera mayor agilidad y que permita la cofinanciación con entidades privadas y públicas de las dos regiones.

- 4) *Introducir la cohesión social como objetivo de los acuerdos de asociación*: La cohesión social también podría ser abordada en las negociaciones para esos acuerdos, en particular en su componente de libre comercio. Para ello, es necesario saber más sobre el impacto, real y potencial, del libre comercio en el empleo, la distribución de la renta, el desarrollo regional y los equilibrios territoriales, y la demanda de servicios sociales. También parece necesario realizar estudios de impacto en los acuerdos en vigor –México, cuyo acuerdo lleva ya cinco años es la referencia obvia–, y estudios de impacto ex - ante en el caso de la Comunidad Andina o Centroamérica, una vez que se inicien las negociaciones. En este último caso, hay un argumento adicional, y es la mayor asimetría que existe con la UE.

Bibliografía

ALBERT, MICHEL

1991 *Capitalisme contre capitalisme*. Paris. Seuil.

ALONSO, JOSÉ ANTONIO

2006 “América Latina: las trampas del progreso”, en Christian Freres y José Antonio Sanahuja. *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona, Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), pp. 321-342

ANDERSEN, HANS THOR y RONALD VAN KEMPEN (eds.)

2001 *Governing European Cities: Social Fragmentation*. Aldershot, Ashgate.

AYUSO, ANNA

2007 “Pobreza, desigualdad y cohesión social. Más allá de los Objetivos del Milenio”, en *Pensamiento Iberoamericano* N° 0, pp. 107-131.

2006 *Análisis de viabilidad del Fondo de Solidaridad Birregional Unión Europea-América Latina propuesto por el Parlamento Europeo*. Bruselas. Parlamento Europeo. Documento de estrategia EP/ExPo/B/2005/18, 28 de febrero.

BEAUVAIS, CAROLINA y JANE JENSON

2002 *Social Cohesion. Updating the State of Research*. Ottawa, Canadian Policy Research Networks (CPRN), Discussion Paper N° F/22, mayo.

BOUILLON, C., BUVINIC, y C. JARQUE

2004 *Construyendo la Cohesión Social en América Latina y el Caribe*. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

COMISIÓN EUROPEA

2005a. *European values in the globalised world. Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*. Bruselas, COM(2005) 525 final, 20 de octubre.

2005b *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Asociación reforzada entre la Unión Europa y América Latina”*, Bruselas, COM(2005) 636 final, 8 de diciembre.

2005c. *European values in the globalised world. Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*. Bruselas, COM(2005) 525 final, 20 de octubre.

2005d. *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Comunicación al Consejo de primavera*. COM(2005) 24, 2 de febrero.

2004a. *A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. III Report on Economic and Social Cohesion*. Bruselas. Comisión Europea.

2004b. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*, Bruselas, COM(2004) 220 final.

2002 Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006, abril.

2001a *La gobernanza europea. Libro blanco*. Bruselas. COM(2001) 428 final, 25 de julio.

2001b. *II Report on Economic and Social Cohesion. Unity, Solidarity. Diversity for Europe, its People and its Territory*. Bruselas. Comisión Europea.

2000 *Social Policy Agenda. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Bruselas. COM(2000) 379 final. 28 de julio.

1999 *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*, Bruselas, COM(1999) 105 final, 9 de marzo.

1996 *First Report on Economic and Social Cohesion*. Bruselas. Comisión Europea.

1995a *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(95) 219 final, 16 de junio.

- 1995b. *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000. Comunicación de la Comisión al Consejo*, Bruselas, COM(95) 495 final, 23 de octubre.
- COMISIÓN EUROPEA/BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
- 2006 *High Level Conference: Promoting Social Cohesion: The European Union-Latin American and Caribbean Experience*. Bruselas, 27-28 de marzo.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO
- 2004 *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe*. Bruselas. CESE (REX/152).
- CONSEJO DE EUROPA
- 2000 *Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities*. Estrasburgo, Consejo de Europa.
- ESPING-ANDERSON, GOSTA
- 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Londres, Polity Press
- FRERES, CHRISTIAN y JOSÉ ANTONIO SANAHUJA (Coords)
- 2006a. *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona, Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- 2006b. "La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina", en Julio Cotler (ed.). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos/Secretaría General de la Comunidad Andina/OBREAL, pp. 29-64.
- HETTNE, BJÖRN y FREDRIK SÖDERBAUM
- 2005 "Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", *European Foreign Affairs Review* N° 10, pp. 553-552.
- HOLLAND, STUART
- 1993 *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990's*. Nottingham, Spokesman.
- HOOGHE, LIESBET
- 1998 "EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism", en *Journal of Common Market Studies* vol. 36, N° 4, 457-477.
- 1996 *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- HEYDON, KEN y HYUNG-JONG LEE
- 2006 *The treatment of asymmetries in regional trade agreements*, Third CEPII-IDB Conference. The New Regionalism: Progress, Setbacks and Challenges, Washington, 9-10 de febrero.
- HUFBAUER, GARY C., DIANA OREJAS, y JEFFREY J. SCHOTT (Eds.)
- 2003 *Nafta: A Seven-Year Appraisal*, Washington, Institute for International Economics.
- LEDERMAN, DANIEL, WILLIAM MALONEY y LUIS SERVÉN
- 2003 *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, Washington, Banco Mundial, diciembre.
- KEARNS, ADE Y RAY FORREST
- 2000 "Social cohesion and multilevel urban governance", en *Urban Studies* vol. 35, N° 5-6, 995-1017.

LIDDLE, R., BROWNE, M, y F. LAFOND

2005. "Equipping Europe for Globalization. What can be done at the EU level?", documento para la reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, Reino Unido, 27 de octubre.

LÓPEZ ESCUDERO, MANUEL

2000 *Derecho Comunitario Material*. Aravaca, McGraw Hill.

MALDONADO, C.

2005 "El Plan Integrado de Desarrollo Social de la Comunidad Andina como propuesta de cohesión social en la región", en *Informa 03*, Lima, Comunidad Andina de Juristas.

MARKS, GARY, LIESBET HOOGE y KERMIT BLANK

1996 "European Integration since the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies* N° 34 (4), pp. 341-378.

PALME, J.

2005 "Why the Scandinavian experiencia es relevant for the reform of ESM", documento en preparación para la reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, Reino Unido, 27 de octubre.

PASTOR, ROBERT y FRED BERGSTEN (Eds.)

2001 *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*. Washington, Institute for International Economics.

POLASKY, SANDRA

2003 *Trade and Labor Regulations. Strategy for Developing Countries*. Washington. Carnegie Endowment for International Peace.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2004 *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.

RED DE COOPERACIÓN EUROLATINOAMERICANA (RECAL)

2002 *De la desigualdad a la inclusión social. Reflexiones y propuestas para la Asociación Latinoamericana/Caribeña*. Roma, Documento RECAL 05/2002.

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO

2007a. "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", número 0 de *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico sobre "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", febrero, pp. 75-106.

2007b. "Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana", en Susanne Gratius, Christian Freres, Tomás Mallo y José Antonio Sanahuja (Coords.), *¿Para qué sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* Madrid. Fundación Carolina/FRIDE/ICEI (en prensa).

2006 "América Latina: visiones y políticas desde Europa", *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, N° 1, pp. 76-83.

SAPIR, ANDRÉ (DIR.)

2003 *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Delive. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Comisión*. Brselas, Comisión Europea.

TSOUKALIS, LOUKAS

2004 *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*. Barcelona. Paidós.

TSOUKALIS, LOUKAS

2005 “Why we need a Globalisation Adjustment Fund”, documento elaborado para la reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, Reino Unido, 27 de octubre.

WEISE, CHRISTIAN

2001 *The Impact of EU Enlargement in Cohesion*. Berlín. German Institute for Economic Research.

YUILL, DOUGLAS, CARLOS MÉNDEZ y FIONA WISHLADE

2006 *Who gets what, when and how?* Glasgow. European Policies Research Center. junio.

Balance y perspectivas de la cooperación UE-AL para la cohesión social

Alexandra Cas Granje

Introducción

La cohesión social es uno de los ejes centrales en las relaciones de la Unión Europea (UE) y América Latina (AL), aunque su incorporación a la agenda del diálogo y la cooperación entre estas regiones es reciente. De hecho, lo que podríamos denominar los “hitos fundacionales” del proceso ocurrieron hace sólo cinco años, en 2003. El primero fue una reunión de la Comisión Europea con el Grupo de Río en Vouliagmeni, Grecia, en el mes de abril. En este encuentro se planteó la conveniencia política de incorporar la cohesión social a los debates y la declaración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, a ser celebrada en Guadalajara el año siguiente.

El segundo hito fue un seminario técnico organizado en junio de aquel año con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para analizar la adecuación de esta idea, esencialmente europea, a la realidad de América Latina. De esta reunión surgieron dos resultados concretos: uno, la constitución de un grupo de trabajo sobre cohesión social, en los que además del BID y la CE participan el Banco Mundial y el FMI, y dos, la participación del Banco, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el comité de orientación estratégica del entonces recién creado programa de cooperación regional EUROSociAL, dedicado esencialmente a las políticas ligadas a la cohesión social.

La evolución ha sido significativa en apenas un lustro. Por un lado, el concepto de cohesión social ha comenzado a enraizar en los debates académicos y políticos latinoamericanos. Desde Guadalajara en el año 2004, el tema ha sido incorporado de manera sistemática en el diálogo y las declaraciones de las

Cumbres. Por otro lado, la cooperación llevada a cabo con los países de América Latina ha integrado plenamente el objetivo de la cohesión social. Además, el programa EUROsocial ha comenzado a funcionar y a dar frutos.

Aunque someramente, en este artículo examinaré la evolución de estos dos procesos, el conceptual –vinculado también con el diálogo político y la sensibilización– y el de la cooperación –especialmente la que se canaliza a través de EUROsocial–. Analizaremos puntos fuertes y áreas donde el progreso es aún necesario. En las conclusiones preliminares, presentaré algunas informaciones relativas a las perspectivas futuras de la cooperación UE-AL en torno a la cohesión social.

La adecuación del concepto de cohesión social a una realidad diferente

En los últimos años, notables intelectuales y organizaciones de América Latina se han interesado y han publicado numerosos volúmenes sobre cohesión social en la región. Esto, de por sí, debe ser considerado como un hecho muy significativo, ya que hasta esta década el tema ha estado ausente de los debates académicos y políticos latinoamericanos.

Es cierto que la cohesión social es una idea esencialmente surgida y desarrollada en Europa, en el contexto de la consolidación de los regímenes de bienestar de la segunda posguerra y de la construcción de la Unión Europea. La cohesión social es un elemento central del modelo de desarrollo de esta región del mundo que parte de la idea de que el crecimiento económico, por sí solo, no es garantía de desarrollo social. La pobreza y la desigualdad son fenómenos multidimensionales, que requieren una aproximación integral centrada en el objetivo de garantizar a todos los ciudadanos los derechos civiles y sociales, como la educación, la salud, el empleo digno, el acceso a las infraestructuras sanitarias básicas o a la protección frente a los riesgos durante todo el ciclo vital de las personas.

El Estado, desde esta perspectiva, tiene que cumplir el papel fundamental de garante de la cohesión social, considerando las causas múltiples de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, actuando en consecuencia a partir de una base fiscal suficientemente sólida. Este modelo de desarrollo ha hecho de Europa un ejemplo de referencia y un polo de atracción. Sin embargo, no es un modelo único y homogéneo, tomando diferentes matices en diferentes Estados miembros. La UE no define ni promueve un modelo de desarrollo sino una visión de la sociedad.

El principio central, compartido por los Estados miembros, es la existencia de una economía de mercado competitiva junto con políticas e instituciones públicas que promueven la solidaridad y la equidad. Es esta la visión que la UE ofrece en su política exterior, pero es preciso considerar la realidad de las regiones y los países con los que la UE se relaciona. En este sentido, no es extraño que

en América Latina, “*lo más parecido a Europa fuera de Europa*”, según el escritor mexicano Carlos Fuentes,¹ el concepto de cohesión social y el modelo europeo ejerzan una atracción particular.

La experiencia ha demostrado que no es posible adaptar sin ajustes los conceptos y las políticas de una región a otra, o en distintos momentos históricos. El Consejo de Europa define a la cohesión social como “*la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de largo plazo de todos sus miembros, incluyendo el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto por la dignidad humana considerando la diversidad, la autonomía personal y colectiva y la participación responsable*”.² Para alcanzar esta situación, el Consejo distingue entre dos alternativas: una aproximación “negativa”, centrada en combatir los efectos perversos de la ausencia de cohesión social (la exclusión de ciertos grupos o individuos, la pobreza, el desempleo), y otra “positiva”, que apunta al fortalecimiento de los mecanismos políticos, legislativos, territoriales y sociales que actúan de manera preventiva frente al riesgo de exclusión social y, por lo tanto, generan cohesión.

Los debates académicos y políticos en América Latina parecerían indicar que, de manera esquemática y obviando su evidente heterogeneidad, la región se encuentra más cómoda en la “aproximación negativa”, mientras que en Europa es más frecuente encontrar estrategias “positivas” de promoción de la cohesión social. Esto es, en mi opinión, el resultado de las diferentes fases de desarrollo en las que se encuentra cada región. En otras palabras, en el contexto latinoamericano, la cohesión social plantea exigencias básicas ya satisfechas en Europa; de manera que no es fácil separarla de lo que tradicionalmente se conoce como lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, problemas candentes y sin duda urgentes. Europa, en cambio, ha pasado a una segunda generación de políticas públicas que instituyen mecanismos e instrumentos que fomentan y refuerzan la cohesión social, la seguridad social, la protección frente al desempleo o el sistema de pensiones. El Estado de bienestar que los gobiernos europeos proveen a sus ciudadanos es lo suficientemente valorado como para respaldar un pacto social acompañado por un pacto fiscal. En la práctica, este pacto significa la buena disposición de los ciudadanos europeos a pagar sus impuestos a cambio de los servicios que el Estado les provee.

Pese a estas diferencias y con muchos matices, el diálogo institucionalizado entre la Unión Europea y América Latina está demostrando que el concepto puede ser útil para la realidad de esta región. Un crecimiento alto y, sobre todo, un crecimiento alto y sostenible es difícil de asegurar si no se atacan las causas de la exclusión social y, fundamentalmente, de la desigualdad en el acceso al bienestar.

1 Artículo publicado el 25 de agosto de 2001 en la sección “Tribuna” del periódico El País de España.

2 Consejo de Europa (2005): *Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide*; Strasbourg; página 23.

Pese al progreso que América Latina ha realizado hacia las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siguen existiendo enormes retos: el mantenimiento de importantes bolsones de pobreza e indigencia, las infraestructuras deficientes que generan inequidades territoriales, la informalidad en el mercado de trabajo o la escasa cobertura de los sistemas de protección y seguridad social son sólo algunos de ellos. Y para superar éstos, las políticas integradas de promoción de la cohesión social pueden ser una estrategia interesante.

En los últimos años son numerosos los trabajos sobre cohesión social surgidos de organismos de la región, especialmente del BID y la CEPAL.³ Centros de pensamiento y reflexión y universidades también se han sumado a esta tendencia. Es importante señalar que en Europa el tema es objeto de discusión y análisis, ya que la UE enfrenta en la actualidad problemas de cohesión derivados del nuevo contexto internacional, su propia expansión, las tendencias demográficas y otros procesos sociopolíticos internos. El concepto puede resultar útil para América Latina como un marco general de acción para un modelo de desarrollo, pero, como ya hemos dicho, sus contenidos específicos y las políticas para impulsarlos deben ser desarrollados de manera endógena. Como afirman dos importantes pensadores latinoamericanos:

No hay un ‘modelo único’ de cohesión social: cada sociedad construye un modelo asociado a sus circunstancias históricas específicas. No hay un modelo ‘bueno’ o adecuado, y otro ‘malo’ o inadecuado de cohesión social. Un ejemplo claro de lo anterior es el contraste entre dos modelos: el estadounidense, cuyo eje central de integración social es el mercado y la movilidad social a través de éste (el ‘sueño americano’), y el modelo europeo-continental que se articula sobre la base de un Estado de Bienestar con un fuerte componente redistributivo, y la garantía de derechos sociales universales. Miradas las cosas desde América Latina, es natural la comparación con esos dos modelos, generalmente estilizados y un poco idealizados; pero hay que ser cuidadosos en que tal comparación no se transforme en una explicación por carencias; es decir, que todo se explicaría porque le ‘faltarían’ tales o cuales atributos del modelo europeo o estadounidense. De lo que se trata no es de evaluar cuán lejos o cuán cerca está esta región de esos modelos paradigmáticos, sino de cuál es el ‘modelo’ apropiado para afianzar su cohesión social a partir de su inconfundible trayectoria histórica.⁴

Más allá del importante debate académico, el tema de la cohesión social se ha incorporado también a la agenda política regional, en los sistemas más

3 Ver, por ejemplo, la publicación del BID del año 2006 (*La cohesión social en América Latina y el Caribe: análisis, acción y coordinación*), o las editadas por CEPAL en 2007 (*Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* y *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*).

4 Tironi, Eugenio y Sorj, Bernardo: “Cohesión social: una visión desde América Latina”; en *Pensamiento Iberoamericano* N°1; Madrid; páginas 119 y 120.

importantes de integración subregional y en muchos países latinoamericanos. Esto parte del convencimiento de que existe una relación inversa entre las desigualdades sociales y la consolidación de la democracia. Como lo subrayó la Comisión Europea en su comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo denominada “Una Asociación Reforzada entre la Unión Europea y América Latina”,⁵ la precariedad y la marginación constituyen factores de debilitamiento de la democracia y de fragmentación de las sociedades, comprometen el crecimiento y el desarrollo económico y crean y refuerzan los problemas sociales y la inestabilidad política.

Este convencimiento se ha visto reflejado en las declaraciones de los múltiples encuentros de diálogo político entre la Unión Europea y América Latina, tanto de nivel ministerial (con el Grupo de Río, o el recientemente creado Foro sobre Cohesión Social), como de jefes de Estado y de Gobierno. El tema de la cohesión social es recurrente en las declaraciones de las Cumbre UE-ALC desde la de Guadalajara en 2004. En la última, celebrada en 2008 en Lima, se aprobó la llamada “Agenda de Lima”, un plan de acción para los años venideros centrado en dos prioridades:

- la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión; y
- el desarrollo sostenible (medio ambiente, cambio climático y energía).

En lo relativo al primero de los puntos, los jefes de Estado de América Latina se han comprometido a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes de 2015. A estos ambiciosos compromisos se añaden también otras metas, como ofrecer servicios universales de salud para niños recién nacidos y mujeres embarazadas, la educación pública universal para niños en edad preescolar o la mejora de la calidad de la educación básica. La Declaración de la Cumbre menciona el papel que deben jugar en este proceso las redes entre instituciones de América Latina y la Unión Europea con una única y especial mención al Programa EUROsocial.

Por otro lado, en la Declaración de Lima se hace una clara diferenciación entre el objetivo de lograr (la cohesión social) y el medio para lograr (la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social). Esta diferenciación terminológica, discutida anteriormente en este artículo, ha sido origen de no pocos malentendidos, pero no ha constituido un obstáculo insalvable para la cooperación. Demuestra, eso sí, que es preciso continuar dialogando para determinar los contenidos específicos que las políticas integradas de cohesión social deben tener en cada uno de los casos, para construir un modelo propio para América Latina (o varios) sin perder de vista los elementos centrales de igualdad de oportunidades, fortalecimiento del Estado y promoción de la participación ciudadana.

5 COM(2005)636 final.

En síntesis, no parece descabellado afirmar que muchos europeos y latinoamericanos compartimos una agenda política común. A pesar de las diferencias, la cohesión social es hoy un objetivo compartido que define un modelo de sociedad y que comienza a ser una referencia para las políticas públicas en América Latina. Esto se debe a muchos factores, entre otros al agotamiento del modelo de desarrollo dominante en América Latina en las décadas pasadas, a la toma de conciencia de lo que el freno a la pobreza y la desigualdad significan para la democracia y el desarrollo económico de la región y también al trabajo de análisis y reflexión desarrollado por instituciones tan respetadas como la CEPAL, el PNUD o el BID. También se relaciona con el diálogo político euro-latinoamericano y, en una parte modesta pero significativa, al desarrollo de un programa de cooperación, EUROsocial, que demuestra que la cohesión social no es una idea abstracta en declaraciones etéreas sino que tiene sus raíces en políticas y en instituciones concretas y reales.

EUROsocial: balance preliminar de tres años de funcionamiento

La Comisión Europea, siguiendo el mandato derivado de las Cumbres, incorporó el tema de la cohesión social en su estrategia general de cooperación con América Latina. En la comunicación de la CE de 2005 ya citada se definió de manera clara que la cohesión social sería uno de los ejes fundamentales de las relaciones entre estas regiones y se incorporaría de manera explícita a los mecanismos de planificación y programación de las actividades de cooperación.

La punta de lanza de este esfuerzo de cooperación es el Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina, conocido como EUROsocial. Diseñado en 2003 y lanzado oficialmente en la Cumbre de Guadalajara al año siguiente, el programa comenzó sus actividades en el año 2005. Su finalización está prevista para la segunda mitad de 2009. La Comisión Europea ha comprometido un monto total de 31,3 millones de euros para esta iniciativa, cuyo presupuesto se completa con aportaciones de cofinanciación de las instituciones participantes, que en parte proviene de recursos de cooperación de algunos Estados miembros (especialmente de España y Francia).

EUROsocial es la traducción en la práctica del mandato político y el diálogo de alto nivel descrito en la sección precedente. Su objetivo es la promoción de la cohesión social a través del impulso a políticas públicas y el fortalecimiento institucional. EUROsocial realiza, esencialmente, intercambios de experiencias entre administraciones públicas de las dos regiones para compartir información y conocimiento acerca de políticas y procedimientos institucionales exitosos, con repercusiones positivas en cinco sectores esenciales para la cohesión social: la educación, el empleo, la fiscalidad, la justicia y la salud. De hecho, es uno de los pocos programas de cooperación –sino el único– sistemáticamente mencionado

en las declaraciones de las Cumbres. Se trata de una iniciativa con un complejo mecanismo de gestión que involucra a más de 40 organizaciones europeas y latinoamericanas en la planificación, ejecución y seguimiento de actividades. Los intercambios pueden ser desde uno o varios países, de Europa o América Latina, hacia uno o varios países de esta última región, e implican en todos los casos la participación de funcionarios y funcionarias de los países transferentes y demandantes de experiencias.

Un primer indicador del alcance de EUROsociAL es la movilización de instituciones y personas en sus intercambios de experiencias. Los datos proporcionados por el sistema de información del programa demuestran que, en las 200 actividades de intercambio de experiencias realizadas hasta la fecha, más de 1.100 instituciones y 5.700 personas han participado en las distintas iniciativas emprendidas (ver tabla). Aunque meramente informativo, este dato demuestra la buena acogida que el programa ha tenido en América Latina y su capacidad de despertar el interés sobre la cohesión social y las experiencias europeas y latinoamericanas exitosas en este campo.

Cuadro 1
Datos generales de intercambios de experiencias EUROsociAL (a 10/09/08)

Indicador	#		
Número de actividades de intercambio	205		
Número de instituciones de países de AL participantes (receptoras y transferentes de experiencias)	853		
Número de instituciones de países de la UE participantes (transferentes de experiencias)	301		
			Total
Número de personas de países de AL participantes en los intercambios	2.447	2.220	4.667
Número de personas de países de la UE participantes en los intercambios	658	395	1.053
Total	3.105	2615	5.720

Fuente: Sistema de Información de Actividades (SIA) – EUROsociAL.

En una reciente publicación de la Oficina de Coordinación de EUROsociAL⁶ se señalan algunos resultados obtenidos y los desafíos que éste todavía enfrenta. Entre los resultados, muchos de ellos son intangibles o difíciles de medir, ya que corresponden a procesos que han sido puestos en marcha. Probablemente el más destacable corresponde al incremento del conocimiento mutuo entre las

6 Se trata de una publicación de la Oficina de Coordinación de EUROsociAL, a cargo de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIA-PP), denominada “Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina”, publicada en 2008 y presentada en el marco de la Cumbre de Lima. Una versión electrónica del documento está disponible en www.programaeurosoci.al.eu.

administraciones públicas y de los contactos entre personas con importantes responsabilidades de gestión en países de Europa y América Latina. El programa promueve el trabajo en redes sectoriales con adecuados medios técnicos. Varias de las redes establecidas son muy activas y seguramente sobrevivirán cuando se agote el financiamiento de EUROsocial.

EUROsocial ha realizado también un importante trabajo de comunicación y difusión. A través de su portal en Internet, es posible acceder a numerosos recursos de información, documentos de análisis y otros materiales sumamente interesantes para quien tenga interés en desarrollar medidas específicas para la promoción de la cohesión social en América Latina. Los cinco sectores que conforman EUROsocial y su Oficina de Coordinación han desarrollado también materiales audiovisuales, entre los que destaca el documental denominado “Un cambio en la mirada”, que describe algunos resultados del programa desde la perspectiva de los beneficiarios últimos de las políticas públicas.⁷

Los mecanismos de gestión del programa, a través de consorcios eurolatinoamericanos encargados del trabajo en cada uno de los sectores, y la implicación directa de organismos multilaterales en el comité de orientación estratégica de EUROsocial, han sido innovaciones con efectos positivos, tanto en la apropiación del programa por parte de los receptores como en la profundización de las relaciones entre instituciones que apuestan por un mismo modelo de desarrollo en América Latina. Aunque lejos de estar consolidados, éstos han sido dos de los puntos fuertes del programa.

Más allá de la importante movilización personal e institucional y de estos efectos positivos intangibles, interesa a la Comisión Europea, como responsable último del programa, analizar si éste está cumpliendo con sus objetivos, es decir, la mejora de la cohesión social en América Latina a través de la promoción de políticas públicas y de instituciones capaces de gestionarlas en los cinco sectores clave presentes en la estructura del programa.

¿Está EUROsocial consiguiendo promover y acompañar políticas e instituciones con potencial para generar cohesión social? La respuesta a esta pregunta no es fácil y a estas alturas sólo puede ser tentativa. En cualquier caso, es preciso partir de cuatro premisas generales:

- En primer lugar, es difícil medir el impacto de las innovaciones de políticas o institucionales sobre la cohesión de las sociedades latinoamericanas. La Comisión Europea trabaja conjuntamente con la CEPAL en la identificación de indicadores de cohesión social, que se pretende sean operativos y puedan servir como una herramienta para dar seguimiento y evaluar las políticas que tengan este fin. Sin embargo, todavía se está lejos de poder demostrar resultados cuantitativos.

7 Existe un sitio Internet dedicado a este documental: www.uncambioenlamirada.org.

- En segundo lugar, EUROsocial está trabajando para que la información sobre resultados sea procesada de manera sistemática. Esto es fundamental tanto para rendir cuentas sobre lo logrado como para poder aprender, avanzar y crear sinergias con otras intervenciones de apoyo a los programas sociales que ya están en marcha.
- En tercer lugar, es necesario considerar que los resultados que se consiguen son el fruto de múltiples factores. El principal es, sin duda, la voluntad de los gobiernos y las administraciones públicas que los impulsan. Lo máximo a lo que un programa de cooperación como EUROsocial puede aspirar es a demostrar que ha fomentado estos procesos, dando acompañamiento a los esfuerzos nacionales, proporcionando información y conocimientos sobre experiencias relevantes.
- Finalmente, hay que ser optimistas de cara al futuro. La reciente publicación de la Oficina de Coordinación de EUROsocial ya citada demuestra que empiezan a producirse resultados significativos tanto en nuevas políticas (proyectos de ley o incluso leyes aprobadas), como en procedimientos de gestión de programas y servicios públicos que mejoran la igualdad de oportunidades en muchos países de la región.

Un breve y rápido análisis de estos resultados demuestra cuál es el camino posible de progreso en las sociedades latinoamericanas. EUROsocial ha acompañado el desarrollo de nuevas políticas y nueva legislación contra la violencia de género en Guatemala, ha realizado una pequeña contribución a la reciente reforma del sistema de salud en Uruguay y ha participado en los debates que dieron lugar al proyecto de reforma tributaria que actualmente se discute en Brasil. También ha promovido la constitución de una red latinoamericana de educación en contextos de encierro y de formadores en temas de negocios y microemprendimientos para pueblos indígenas. EUROsocial ha contribuido a diversos procesos de fortalecimiento institucional, por ejemplo en lo que se refiere a la evaluación del desempeño de la función judicial en Costa Rica, en la introducción de un convenio interdepartamental para combatir el ausentismo escolar en la provincia de Santa Fe, Argentina, o en la implementación de reformas en las administraciones tributarias de varios países –entre ellos El Salvador, Guatemala, Perú y Paraguay– para favorecer la aceptación social de los impuestos. Éstos son sólo ejemplos de los procesos en marcha en América Latina que son acompañados por el programa.

La valoración general que desde la Comisión Europea se hace de EUROsocial es, por lo tanto, crecientemente positiva: el programa está en su fase actual diseñando y ejecutando proyectos piloto que permitirán profundizar el apoyo a algunas de las reformas en marcha, mientras que los intercambios de experiencias son cada vez más intensos y profundos.

No obstante, el programa puede y debe mejorar. Recientemente ha sido completada una evaluación intermedia, que ha aportado una visión externa y

diferente acerca de los puntos fuertes y débiles de EUROsocial y de la que se desprenden muchas sugerencias y recomendaciones de mejora, entre las que es posible destacar cinco que se presentan a continuación:

- Es necesario aumentar y mejorar la participación europea en el programa. En sus primeros años de funcionamiento, algunos de los Estados miembro de la Unión han participado de forma muy intensa (especialmente España y Francia, y en menor medida Alemania, Italia y el Reino Unido). Sin embargo, las experiencias europeas de cohesión social son mucho más ricas y diversas, tanto en las áreas más consolidadas (los países nórdicos) como en los países que se encuentran todavía en una fase de consolidación de un modelo de mercado (en Europa Central y Oriental). Muchas de estas experiencias podrían ser interesantes y útiles para los procesos de reforma que se emprenden en América Latina.
- Es preciso también fortalecer la coordinación y complementariedad con otros programas de cooperación, especialmente los de la propia Comisión Europea, sus Estados miembros y los organismos multilaterales en los países de América Latina. El tema de la cohesión social, como afirmaba al inicio de este artículo, no es patrimonio de la Comisión. Se trata, de hecho, de una aproximación que puede servir para que distintos donantes mejoremos nuestra coordinación y la coherencia de nuestras políticas y programas.
- Hasta ahora, EUROsocial se ha concentrado en el trabajo con las administraciones públicas; en el futuro, si el programa quiere realmente contribuir a la reforma de las políticas y de las instituciones públicas, habrá también que incluir a quienes influyen sobre ellas (organizaciones de la sociedad civil, empleadores, sindicatos, partidos políticos, legisladores) e incorporarlos en las redes creadas por el programa.
- En sus primeros años de vida, esta iniciativa ha dado preferencia a las políticas e instituciones sectoriales en las cinco áreas priorizadas. En el futuro inmediato, resulta imprescindible fomentar el trabajo intersectorial, eligiendo temas estratégicos para la cohesión social que es preciso tratar de forma prioritaria, como la protección social o la informalidad.
- Finalmente, el programa debe seguir en su esfuerzo por contar con un sistema de seguimiento de resultados para informar mejor y analizar de manera más completa lo que se está logrando y lo que queda por hacer.

Perspectivas de la cooperación UE-AL en torno a la cohesión social

La Comisión Europea está convencida de que el trabajo en torno al concepto de cohesión social no es una moda efímera. Constituye, en nuestra opinión, una de las claves para resolver el *puzzle* del desarrollo en muchos países de América

Latina, región de “renta media” cuyo problema principal no es tanto la pobreza cuanto la desigualdad en la distribución de los recursos.

La programación de la cooperación de la Comisión Europea con América Latina para el periodo 2007-2013 prevé una inversión de alrededor de 2.700 millones de euros, sin contar los aportes de otros programas, como los temáticos. Entre un 30% y un 50% de estos recursos será destinado a actividades en refuerzo de la cohesión social. Más específicamente, la programación de la Comisión prevé ya un paquete de hasta 50 millones de euros para asegurar la continuación de EUROsocial. Es responsabilidad de todos los que estamos involucrados en el programa EUROsocial aprovechar al máximo la potencialidad que nos ofrece este marco, capitalizando las lecciones aprendidas desde esta experiencia pionera en la promoción de la cohesión social. Además, la Comisión ha lanzado una nueva fase del programa regional para la cooperación entre gobiernos y entidades subnacionales, URB-AL, que se dedicará también a la promoción de la cohesión social. A esto hay que sumar los importantes recursos con los que cuentan las delegaciones de la Comisión Europea en los países de la región para cooperar de manera directa y descentralizada con los gobiernos latinoamericanos.

La Cumbre de Lima ha mostrado que las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe gozan de buena salud y que hay posibilidades y capacidad de avanzar juntos en las prioridades fijadas conjuntamente.

Lima sirvió, como Viena en el año 2006, para confirmar la importancia de avanzar en la promoción de la cohesión social, impulsando acciones concretas para afrontar este importante desafío en América Latina. EUROsocial, una vez más, fue objeto de interés en la Cumbre. La declaración final señala la importancia de seguir trabajando en los intercambios de experiencias y conocimientos sobre políticas exitosas, lo que constituye un mandato claro de los líderes de ambas regiones para seguir trabajando en el fomento de la cohesión social. Es un gran reto, pero sabemos que los países de la región, con el apoyo de sus socios europeos, están en capacidad de asumirlo.

Reflexiones sobre el diseño, el funcionamiento y los resultados del programa EUROsociAL¹

Antonio Fernández Poyato & Florencio Gudiño

América Latina está viviendo una época de crecimiento económico y fortalecimiento democrático. Desde las profundas simas alcanzadas durante las crisis de finales de los noventa, la recuperación reciente es muy notable. Los datos de progreso son alentadores: la prosperidad aumenta, se crean empleos y la pobreza se reduce, todo ello en un contexto demográfico favorable. El escenario es propicio, en definitiva, para que la región dé un salto hacia niveles de desarrollo más acordes con su potencialidad y su rica historia.

La buena situación general tiene consecuencias positivas sobre las personas: casi todos los países latinoamericanos han visto avances significativos en sus índices de desarrollo humano. Pero el optimismo debe ser mesurado, ya que los desafíos que persisten son todavía enormes y el deterioro del sistema financiero internacional puede generar retrocesos importantes en la región. Desde una perspectiva más estructural, la relativa marginalidad de América Latina en los flujos internacionales de comercio e inversión y las dificultades para la integración regional en esta parte del mundo, hacen que el contexto externo esté poblado de desafíos crecientes, cuando no de serias amenazas. Internamente, las dificultades que muchos países latinoamericanos encuentran para consolidar una institucionalidad eficiente, capaz de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, se mezclan con la continuidad de problemas estructurales como la desigualdad y la informalidad, que afectan tanto a la calidad del empleo como al acceso a servicios públicos fundamentales de calidad.

1 Este artículo se basa en textos de los autores contenidos en la publicación “Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina”, preparada por la Oficina de Coordinación de EUROsociAL y editada por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas en mayo de 2008, en Madrid.

El análisis de la compleja realidad de los países de América Latina, con sus luces y sus sombras, ha llevado a la introducción de un nuevo concepto en la agenda de las políticas para el desarrollo de la región: la cohesión social. La idea, surgida en los foros de diálogo eurolatinoamericanos en el año 2003, fue rápidamente incorporada en los debates, en las recomendaciones de los organismos multilaterales y en las políticas públicas de varios países de la región.

Esto ha exigido un proceso de reflexión, diálogo y adaptación del concepto de cohesión social que está lejos de haber concluido, pero que ha permitido establecer su pertinencia para la realidad latinoamericana. Si la cohesión social implica la ampliación de la igualdad de oportunidades de acceso al bienestar, su búsqueda es esencial en la región más desigual del mundo. Si se trata de fortalecer las políticas e instituciones necesarias para la provisión de servicios públicos de calidad y la generación de espacios de participación ciudadana, entonces es adecuada en un contexto de debilitamiento de la acción pública, falta de confianza en las instituciones y ausencia de proyectos comunes. Si de la crisis financiera actual se ha aprendido algo, esto es la importancia de la acción del Estado para la regulación y el control de los mercados, tanto más en lo que se refiere a la provisión de servicios sociales básicos.

Del diálogo eurolatinoamericano sobre cohesión social nació un programa de cooperación: EUROsocial. Desde el inicio de sus actividades, a finales de 2005, esta iniciativa de la Comisión Europea intenta facilitar el diseño de nuevas políticas y el fortalecimiento de las instituciones latinoamericanas más relevantes en términos de cohesión social. Para lograr este ambicioso objetivo, el programa promueve los debates en torno al concepto, anima redes eurolatinoamericanas de administraciones públicas, intenta sensibilizar a quienes tienen capacidad de influir en las políticas y, especialmente, pone en contacto a las administraciones públicas de América Latina y Europa para que compartan sus experiencias.

Este artículo presenta y discute algunos resultados de esta iniciativa de cooperación y diálogo. El análisis parte de una paradoja, ya que los logros de EUROsocial son tanto más significativos cuanto menos “atribuibles” a sus actividades. En realidad, se trata de un falso dilema, ya que al basarse en la apropiación de las políticas y las prácticas institucionales en los países de la región, EUROsocial se sitúa de lleno en los nuevos consensos que caracterizan a la cooperación técnica para el desarrollo, recogidos en la Declaración de París del año 2005. De hecho, EUROsocial sólo puede afirmar que ha contribuido, a veces de manera significativa, otras de forma marginal, a algunos de los numerosos cambios que se están verificando en la región, que potencialmente se traducirán en mayores niveles de cohesión social en un futuro inmediato. Pero el “crédito” de estas reformas corresponde, sin ninguna duda, a los gobiernos y a las administraciones públicas que los han impulsado.

En esta línea, el presente artículo incluye algunas reflexiones generales sobre el diseño de EUROsocial, en primer lugar, para posteriormente analizar

algunos resultados preliminares de esta iniciativa y el camino que le resta por recorrer. La conclusión propone algunas ideas para una agenda compartida entre los distintos actores que, en América Latina y Europa, deben ser parte de este esfuerzo compartido.

Reflexiones sobre el diseño de EUROsocial

Cuando los líderes europeos y de América Latina dieron la bienvenida a EUROsocial, en la Cumbre de Guadalajara de 2004, el programa no era más que una propuesta de financiación de treinta millones de euros que circulaba por los despachos de la Comisión Europea en Bruselas. En los meses que siguieron a la Cumbre, la propuesta fue evolucionando hasta convertirse en una guía que sirvió para que instituciones europeas y latinoamericanas formaran consorcios y presentaran ofertas (a comienzos del año 2005) en cuatro de los cinco sectores clave del programa: educación, fiscalidad, justicia y salud. La subvención para las actividades en el sector del empleo fue concedida de manera directa a la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

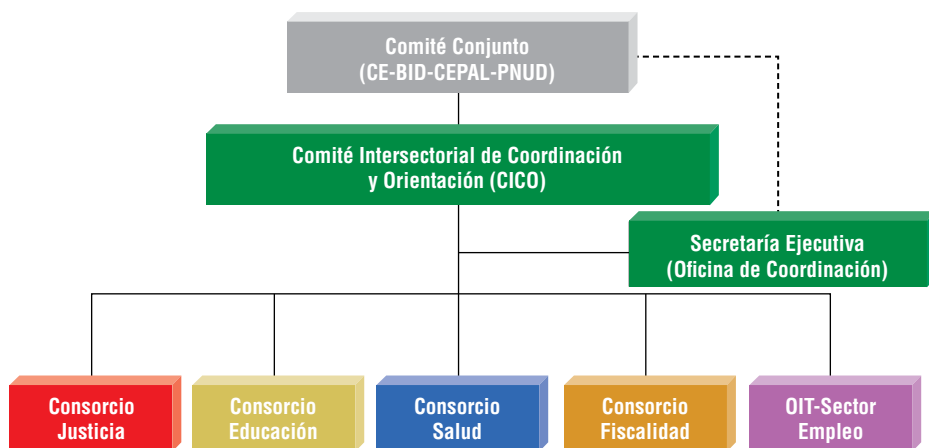
La arquitectura de EUROsocial contenía tres elementos innovadores en los programas europeos de cooperación técnica regional.

Recuadro 1 Los cinco pilares de EUROsocial

¿Cómo se alcanza la cohesión social? En general, con escasas excepciones, no existen “ministerios de cohesión social” o políticas específicas con este fin. Se trata más bien de un marco de referencia integrador –un horizonte común– para las políticas públicas sectoriales, que coordinadamente pueden conducir hasta este objetivo. La cohesión social se vincula de manera directa con la posibilidad de que el conjunto de la ciudadanía disfrute de sus derechos fundamentales y acceda a las oportunidades disponibles para incrementar su bienestar. En este sentido, destacan por su importancia la **educación** y la **salud**, derechos que incrementan las perspectivas de progreso de las personas. El mecanismo de integración social principal en nuestras sociedades es, sin duda, el **empleo**: no sólo porque genera redes de referencia, sino porque, además, las condiciones dignas de trabajo favorecen el acceso a los recursos y a la protección social. Para la protección de los derechos es necesario que todos y todas puedan acceder a una administración de la **justicia** con capacidad de respuesta, independencia, eficiencia y sensibilidad hacia los grupos tradicionalmente desprotegidos. Finalmente, aunque en realidad se trata de la base de todo el sistema, nada de esto es posible si el Estado, que debe liderar los esfuerzos de cohesión social, no cuenta con una **fiscalidad** suficiente y justa, que genere de manera eficiente los recursos necesarios para financiar la inversión social. Los cinco pilares de EUROsocial constituyen, entonces, los sectores clave a partir de los cuales es posible generar cohesión en las sociedades modernas.

En primer lugar, la división en sectores, lógica en términos operativos y conceptuales (recuadro 1), requería la creación de mecanismos de coordinación y orientación estratégica para asegurar la homogeneidad en los métodos de trabajo, la visibilidad y la gestión de conocimientos compartidos, así como para impulsar sinergias y actividades comunes o intersectoriales. EUROsocial fue concebido como un programa único con cinco patas que lo impulsan de manera coordinada hacia el objetivo de la cohesión social. Para esto, la guía preveía la creación de dos comités y una secretaría ejecutiva permanente, que fueron constituidos en el año 2005 y han venido funcionando desde entonces (figura 1).

Figura 1
Estructura de EUROsocial



- El Comité Conjunto, presidido por la Comisión Europea y conformado también por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), proporciona orientación estratégica al programa, emitiendo opiniones y recomendaciones sobre los documentos de programación de actividades. El Comité Conjunto debe velar por la pertinencia de las iniciativas de EUROsocial con los grandes objetivos de desarrollo para América Latina y con otras iniciativas en marcha en la región, promoviendo e impulsando el propio concepto de cohesión social.
- El Comité Intersectorial de Coordinación y Orientación (CICO) reúne a las instituciones líderes de cada consorcio y su función es promover la reflexión práctica acerca de la mejor manera de programar y ejecutar las actividades, tanto sectoriales como comunes, para avanzar hacia el objetivo del programa.

- La Secretaría Ejecutiva (Oficina de Coordinación) es un equipo permanente de apoyo a ambos comités y de comunicación con las unidades responsables de la gestión de las actividades sectoriales. Asumida por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), de España, esta Oficina se ocupa de definir los procedimientos y métodos de actuación comunes para los sectores, de organizar los encuentros anuales de las redes EUROsocial y las reuniones de los comités y los sectores, de gestionar la información y los conocimientos generados por el programa y de asegurar la visibilidad de sus esfuerzos.

El segundo elemento novedoso del programa es la promoción de “consorcios” de instituciones europeas y latinoamericanas. Esto introduce un elemento de complejidad (vinculado con los mecanismos de gestión y toma de decisiones necesarios para hacerlos funcionar), pero al mismo tiempo aumenta de manera exponencial la capacidad técnica, los conocimientos y las relaciones institucionales de quienes tienen la responsabilidad directa de ejecutar el programa. Los consorcios constituyen el núcleo de redes sectoriales que reúnen al conjunto de administraciones públicas europeas y latinoamericanas interesadas, desde cada sector, en las actividades de promoción de la cohesión social. Los efectos de esta innovación organizativa son analizados más adelante.

Finalmente, el tercer elemento del diseño que vale la pena destacar está relacionado con los grupos meta de EUROsocial y con su modalidad prioritaria de intervención. Se trata de un programa que apunta tanto a quienes tienen capacidad para tomar decisiones de política (o influir sobre estas decisiones), como a quienes tienen la responsabilidad de aplicarlas en la práctica. En otras palabras, es una intervención pensada para apoyar a las administraciones públicas latinoamericanas que desean emprender procesos que favorezcan la cohesión social. Y esta cooperación debe ser realizada por quienes tienen experiencias que transmitir, quienes han pasado ya por situaciones similares, es decir, por otras administraciones públicas, de Europa o de otros países de América Latina. EUROsocial fue concebido para favorecer encuentros entre pares, para potenciar una forma de asistencia técnica particular: desde y hacia el sector público.

La firma de los contratos de subvención con los consorcios seleccionados para la ejecución de EUROsocial fue realizada entre los meses de julio y septiembre de 2005, después de una serie de discusiones entre la Comisión Europea y los líderes de cada sector en las cuales se delimitaron, con más precisión, los temas prioritarios a ser desarrollados y el método de actuación. Estas cuestiones fueron también debatidas en la reunión fundacional del programa, celebrada en Cuernavaca (México) a finales de septiembre de aquel año.

El último trimestre de 2005 fue dedicado esencialmente a la organización interna de las unidades ejecutoras de las actividades en cada uno de los sectores y a la definición más precisa de la metodología de intercambios de experiencias.

El año siguiente fue el primero en el que se desarrollaron actividades sustantivas, especialmente encuentros de sensibilización e intercambios de experiencias entre administraciones públicas. Esto llevó a la necesidad de desarrollar una serie de métodos de trabajo para los sectores en los que las palabras clave son “compartir” y “adaptar al contexto”, evitando las tentaciones de imponer modelos o maneras de hacer (recuadro 2).

Recuadro 2 **Una metodología para compartir experiencias**

La Oficina de Coordinación de EUROsociAL preparó, en los albores del programa, una Guía para la Gestión del Ciclo de Intercambios de Experiencias, en la que se presentan los conceptos, las fases y las herramientas necesarias para administrar estas actividades.

Los intercambios de experiencias son definidos como procesos de transferencia entre administraciones públicas de lecciones aprendidas y buenas prácticas –que deben ser pertinentes en el contexto de los países de América Latina– acerca del diseño, aplicación y gestión de políticas y procedimientos institucionales con repercusiones sobre la cohesión social. La transferencia puede ser realizada desde países europeos o desde países de América Latina a través de la formación no reglada (presencial o a distancia), por medio de pasantías o visitas, mediante la asistencia técnica de expertos o por una combinación de estas modalidades.

Una “experiencia” es entendida como una política, plan, programa, proyecto –o, de manera más general, como un conjunto de procesos y operaciones interrelacionados– ejecutado por una administración pública con la finalidad de mejorar la cobertura, calidad o eficiencia de los servicios públicos, integrando a sectores excluidos o mejorando la atención a grupos marginados del sistema, y que por lo tanto pueda tener impacto (demostrado o potencial) sobre la cohesión social. Una experiencia puede tener aspectos positivos (a repetir) o negativos (a evitar), y sólo puede ser entendida en el contexto sociopolítico e institucional en el que ha sido aplicada.

La metodología diseñada comprende distintas fases, desde la identificación de demandas (necesidades) y ofertas (experiencias transferibles), hasta la evaluación de los resultados, pasando por la formulación del intercambio, su ejecución y seguimiento.

Al mismo tiempo, comenzó a desarrollarse un sistema de comunicación y visibilidad basado en la creación de un portal a través del cual es posible acceder a las páginas web específicas de cada sector y al conjunto de los documentos, noticias, herramientas y resultados del programa (www.ProgramaEUROsociAL.eu). El portal incluye secciones públicas y privadas, reservadas a los participantes en las actividades.

Desde entonces, EUROsociAL se desarrolla “a velocidad de crucero”. La evolución de las actividades y resultados en los distintos sectores ha ido de

la mano de la progresiva aceptación de la idea de cohesión social como un objetivo de política pertinente a la realidad de los países latinoamericanos. De hecho, EUROsociAL no habría sido posible sin la extraordinaria demanda de conocimientos de las administraciones públicas de los países de América Latina, demanda que traduce la necesidad y la voluntad política de comunicarse con sus pares de otros países de la región y de Europa, con la finalidad de avanzar en sus procesos endógenos de reforma política y fortalecimiento institucional.

Un análisis preliminar de los resultados obtenidos

En otro artículo de este libro se presenta información cuantitativa sobre las instituciones y personas que han participado en los dos centenares de actividades de intercambio de experiencias realizadas por el programa. Es destacable que prácticamente un 70% de las instituciones participantes en los intercambios proceda de América Latina y, sobre todo, el hecho de que en esta región muchas organizaciones actuaran como transferentes de sus prácticas y políticas, y no sólo como receptoras de experiencias. El programa ha llegado, con distinta intensidad, a los 18 países de América Latina beneficiarios del instrumento de cooperación de la Comisión Europea, en el que se inserta también a la República Dominicana, nación que, pese a no ser formalmente parte de este bloque, ha participado en algunas actividades con financiación propia.

El país más activo en EUROsociAL ha sido, hasta la fecha, Brasil, seguido por Colombia, Argentina, Guatemala, Chile, México, Perú y Nicaragua. En cuanto a la transferencia de experiencias desde América Latina hacia otros países de la región, Argentina y Chile, con más de 20 instituciones que han compartido sus buenas prácticas, encabezan la lista (figura 2).

En lo que se refiere a la participación europea, el programa ha movilizado a más de 300 instituciones de 16 países de la Unión, aunque con una marcada concentración en el arco mediterráneo (especialmente España, Francia e Italia) y en Alemania. De hecho, estos cuatro países concentran casi el 80% del total de las organizaciones participantes como transferentes de experiencias (figura 3). Este hecho refleja tanto la predilección de los países latinoamericanos por vincularse con administraciones públicas de países que consideran culturalmente más cercanos, como la propia estructura de los consorcios que ejecutan EUROsociAL.

El análisis de las personas participantes en los intercambios muestra que más del 80% corresponde a América Latina. Es destacable que la distribución por sexo de los participantes de esta región es prácticamente paritaria, mientras que los europeos casi duplican a las europeas. Si se revisa la distribución de participantes por sectores, son los consorcios de Fiscalidad y Justicia los que

Figura 2
Número de instituciones receptoras y transferentes de América Latina



Fuente: Sistema de Información de Actividades (SIA) – EUROsociAL. Datos a mayo de 2008.

Figura 3
Número de instituciones transferentes de la Unión Europea



Fuente: Sistema de Información de Actividades (SIA) – EUROsociAL. Datos a mayo de 2008.

han movilizado a más personas. Esto refleja la complejidad institucional de estas áreas, que implican a numerosas organizaciones (administraciones tributarias, de la seguridad social y ministerios de Finanzas o Hacienda, en un caso; cortes, consejos de magistratura, ministerios de Justicia, defensorías públicas, fiscalías, defensorías del pueblo, en el otro). Los consorcios Salud y Educación trabajan esencialmente con los ministerios de línea, mientras que las actividades del sector Empleo –también institucionalmente complejo– se concentraron en su primera fase en sólo nueve países de la región.

El nivel de movilización alcanzado puede ser considerado como un primer logro de EUROsocial. Su atractivo se debe al concepto de cohesión social y a su modalidad de trabajo, que resulta sumamente interesante para las administraciones públicas latinoamericanas y aquéllas de países europeos que tradicionalmente tienen más vínculos con la región. En parte, esto se debe a que EUROsocial da respuesta a las necesidades de asistencia de países de renta media, donde el problema no es tanto de recursos financieros como de acceso a información, contactos y recursos técnicos.

Consecuencia directa de la proliferación de las actividades de EUROsocial y su alcance, así como de los esfuerzos de sensibilización y comunicación realizados, es la generación de lo que podría denominarse un entorno propicio para las reformas políticas dirigidas a la cohesión social. En síntesis, no parece descabellado afirmar que hoy existe en la región un conocimiento mayor acerca del concepto de cohesión social, su traducción práctica en políticas y su pertinencia para la realidad de América Latina. Las instituciones que participan de las actividades del programa pasan automáticamente a formar parte de las redes sectoriales constituidas, por donde circula gran cantidad de información. Todos los años, EUROsocial organiza encuentros con algunos miembros de estas redes, que contribuyen a reafirmar el interés por el programa.

Sin embargo, la participación de instituciones y personas en las actividades es solamente un indicador de proceso, que no tendría significado alguno si no se concretara en algunos resultados en la línea de lo que EUROsocial procura obtener: que las políticas y las administraciones públicas en los cinco sectores se transformen en verdaderos vectores de cohesión social.

Estos resultados pueden agruparse en dos categorías: aquellos que se refieren a la reforma de políticas públicas –de nivel macro– y los que se refieren al fortalecimiento de las instituciones y administraciones encargadas de gestionarlas –nivel micro. En los siguientes acápites se presenta una reflexión sobre las categorías y ejemplos concretos de reformas, desarrollados ampliamente en la publicación preparada por la Oficina de Coordinación de EUROsocial en mayo de 2008, ya citada.²

2 Disponible en www.programaeurosocial.eu.

Sobre la reforma de políticas

El liderazgo en la promoción de la cohesión social corresponde al Estado, a través del desarrollo de políticas públicas que generen inclusión, solidaridad y proyectos compartidos.

Ambos conceptos, el de políticas públicas y el de cohesión social, están ligados de manera íntima. La entrada correspondiente a “políticas públicas” en Wikipedia, la enciclopedia que se construye de manera cooperativa en Internet, permite que el cibernauta salte de manera directa al concepto de “cohesión social”. Esta misma fuente afirma que, en un Estado de derecho, las políticas públicas deben “buscar el logro de las condiciones de equidad, protegiendo los derechos de los sectores más vulnerables y discriminados mediante disposiciones especiales de acción positiva”.

En los años noventa, en casi toda América Latina, el Estado ha adoptado una posición deliberadamente tímida a este respecto. Pero esto está cambiando. Existe un convencimiento creciente en los líderes políticos y académicos de la región acerca de la importancia de diseñar medidas que, desde el Estado, sirvan para generar las mejores condiciones posibles para que el mercado funcione correctamente, sin interferencias indebidas en el mundo de la economía y manteniendo, al mismo tiempo, niveles altos de cohesión social.

La ecuación no es fácil: el mantenimiento o la expansión de derechos sociales tiene costes que pueden limitar la competitividad en mercados globalizados. A la inversa, la búsqueda de la competitividad a cualquier precio colisiona casi siempre con derechos adquiridos. Todo esto lleva a la aparición de neologismos siempre polémicos, como “flexiseguridad”, una receta mágica para evitar el desempleo, según algunos; la tumba de los derechos laborales, para otros.

Los debates actuales demuestran, en cualquier caso, que las políticas públicas, y en consecuencia los Estados, han recuperado protagonismo. Pero, ¿qué políticas públicas generan cohesión social? Aunque éste sea un concepto integral, es preciso recordar que las políticas son diseñadas y ejecutadas de manera sectorial. Se trata, entonces, de buscar la manera de que las políticas de educación, salud, seguridad, vivienda, justicia, fiscalidad, empleo, entre otras, contribuyan a que las sociedades se mantengan cohesionadas, generando oportunidades sin discriminación, promoviendo la participación ciudadana, fomentando la igualdad de género y valorizando la calidad de lo público.

No existe una respuesta o un camino único. Las variantes son tantas que lo máximo a lo que se puede aspirar es a encontrar ejemplos que ilustren posibilidades. El diseño de las políticas responde siempre al contexto local al que se aplican, a las necesidades que quieren resolver, a las relaciones de fuerza en parlamentos y gobiernos, a los grupos de presión y cabildeo, a las idiosincrasias propias de cada realidad. Sin embargo, conocer cómo otros han abordado problemas similares puede dar ideas e ilustrar decisiones complejas.

EUROsocial ha acompañado algunas experiencias recientes de políticas que, desde distintos sectores, han contribuido a la cohesión social o tienen un importante potencial generador de equidad. Políticas que apuestan por la inclusión y la solución de algunos de los problemas sociales más acuciantes en América Latina. Se trata, vale la pena insistir sobre esto, de iniciativas de los países, en las que la cooperación internacional (EUROsocial, en particular) ha desempeñado simplemente un papel de acompañamiento, que en muchos casos continuará en el futuro inmediato.

Las modalidades de actuación política difieren casi tanto como los países donde se aplican. En algunos casos, EUROsocial ha participado en debates sobre conjuntos complejos de medidas que afectan al sistema político-institucional, como en los casos de la reciente reforma de la salud en Uruguay, el proyecto de reforma tributaria en Brasil o la promoción de la transparencia presupuestaria en Guatemala. En otros, ha facilitado experiencias para mejorar programas de gran alcance que apuntan a grupos de población previamente excluidos del acceso a servicios esenciales, como el programa EDUCO en El Salvador o la extensión de la asistencia primaria de salud en Panamá.

El rango de políticas también incluye la adopción de nueva legislación, como es el caso de la protección de la mujer frente a la violencia de género en Guatemala, donde EUROsocial Justicia ha sido un actor muy activo y donde sigue trabajando para avanzar en su implementación. Finalmente, el programa también ha acompañado políticas más específicas, como la cooperación de múltiples niveles de la administración y con organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo económico local en el norte de la Patagonia argentina o la reforma del sistema nacional de sangre en Chile para promover la donación altruista.

Muchas de estas experiencias promueven de manera directa la participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de las políticas, no en sustitución del Estado sino como un verdadero “sector público no estatal”. Esto forma parte de una nueva generación de reformas en las que la ciudadanía adquiera mayor protagonismo y, por lo tanto, con un potencial incrementado para generar cohesión social.

Todos estos ejemplos tienen algo en común: se basan en la solidaridad –entre grupos de personas, entre territorios– y potencian la construcción de capital y cohesión social a través de avances hacia la universalización en la prestación de servicios de calidad, mejorando la confianza en las instituciones y facilitando el acceso al empleo, la justicia, la salud y la educación a quienes no podían ejercer sus derechos.

Sobre el fortalecimiento institucional

La construcción de una institucionalidad adecuada en los ámbitos sociales es esencial para impulsar políticas que favorezcan la cohesión. Si en el pasado re-

ciente muchos países de América Latina han dado prioridad al fortalecimiento de los departamentos del Estado a cargo de la economía –ministerios de Finanzas, bancos centrales, organismos reguladores de empresas privatizadas, entre otros–, en la actualidad se impone atender con especial cuidado a aquellos que promueven la igualdad de oportunidades para el acceso al bienestar.

Las administraciones públicas responsables de la salud, educación, justicia, bienestar social o empleo tienen la responsabilidad de ejecutar correcta y eficientemente las medidas que contribuyan a facilitar la extensión y calidad de los servicios que, desde el Estado, son ofrecidos al conjunto de la ciudadanía, con sensibilidad hacia las necesidades de quienes han sido tradicionalmente marginados o excluidos.

La administración tributaria, por su parte, es un actor central en la generación y gestión de recursos fiscales legítimos para financiar las políticas públicas, fortaleciendo el cumplimiento voluntario y optimizando sus procedimientos y registros.

Existen experiencias innovadoras e interesantes en todos estos campos en la totalidad de los países de América Latina. Algunos desarrollos recientes en lo que se refiere a la adopción de procedimientos institucionales para mejorar la eficiencia con que la administración pública trata algunos temas centrales para la construcción de la cohesión social y el acceso de la población a los servicios públicos, fueron acompañados por EUROsocial. En México, por ejemplo, la gestión de hospitales regionales de alta especialización permite que la ciudadanía de todo el país, particularmente la población con mayores carencias y necesidades de atención, tenga acceso a tratamientos e intervenciones de salud de suma complejidad. Desde otra perspectiva, la implantación de un sistema de medición del desempeño de los jueces en Costa Rica es un elemento que forma parte de los esfuerzos del Poder Judicial de este país para que la administración de la justicia se convierta en un verdadero servicio público accesible para el conjunto de la ciudadanía, manteniendo su independencia y mejorando su efectividad y transparencia.

Otro elemento central del fortalecimiento institucional es la promoción del trabajo conjunto entre las distintas ramas de la administración del Estado. La adopción de un convenio interinstitucional para la prevención del ausentismo –causa y sinónimo de fracaso escolar– en la provincia de Santa Fe, Argentina, ha llevado a que las familias, los niños y niñas más vulnerables, encuentren incentivos para asistir regularmente a la escuela. El aumento de la capacidad de las instituciones también se logra mediante la creación de herramientas y protocolos de actuación, tal como lo demuestra el caso del Ministerio Público de Chile, que hoy tiene más capacidad para la persecución de delitos de trata de personas y pornografía infantil. En estos procesos, EUROsocial ha participado de manera activa presentando experiencias europeas y latinoamericanas interesantes.

El conocimiento de lo que hacen los demás tiene un impacto relevante sobre la manera en que funcionan las organizaciones. Esta constatación, parte

de la filosofía de EUROsocial, ha llevado el apoyo a la creación de redes para compartir experiencias y desarrollar actividades conjuntas, como la Red Latinoamericana sobre Educación en Contextos de Encierro (RedLECE), integrada por once países de la región, o la Red Latinoamericana de Formadores de Pueblos Indígenas. Son estos ejemplos de espacios formales de intercambio promovidos por el programa que están dando lugar a la introducción de métodos de trabajo específicos para, en un caso, facilitar la reinserción exitosa y la prevención de la criminalidad, una de las lacras que afecta de manera más degradante a la cohesión social en América Latina; y, en el otro, desarrollar procesos de capacitación en técnicas de producción y comercialización, culturalmente adecuados a la realidad de los pueblos originarios.

Uno de los temas centrales de EUROsocial Fiscalidad es la generación de “ciudadanía tributaria”, o el intento de aumentar la aceptación social de los impuestos. Este es un elemento esencial de la reforma de las administraciones encargadas de esta delicada función, que deben y pueden acercarse más a la ciudadanía para facilitar la comprensión de las relaciones entre la imposición y la mejora del bienestar. Ejemplos exitosos son las recientes innovaciones organizativas introducidas en países como Perú, El Salvador, Paraguay o Guatemala, que contaron con el apoyo del programa. El necesario incremento de la recaudación también puede realizarse con reformas de funcionamiento, tal como lo demuestran los casos de los procedimientos de cobro para empleadores morosos en Honduras y la adopción de nuevas estrategias para la valoración de primas en el Plan Obligatorio de Salud de Colombia. Sin recursos financieros, sin un Estado con capacidad, no hay políticas públicas de cohesión social posibles.

EUROsocial: el camino por recorrer

EUROsocial, en su fase actual, tiene todavía varios retos y tareas pendientes. El primero y principal es consolidar los procesos de cambio que ya se han iniciado, apoyando a los países y a las instituciones de América Latina que han emprendido el camino de las reformas hacia la cohesión social. Con este fin, el programa ha puesto a punto un sistema de seguimiento y evaluación de resultados que permitirá identificar nuevas tendencias y demandas.

Una herramienta novedosa de cooperación que ha comenzado a ser utilizada en el año 2008 son los proyectos piloto. Un proyecto piloto es un conjunto coherente de actividades y procesos específicos para lograr objetivos claros, mensurables y perdurables en el tiempo, para lo cual cuenta con recursos (humanos, materiales y financieros) suficientes.

En el marco de EUROsocial, los proyectos piloto constituyen un tipo de actividad cuyo objetivo es avanzar significativamente en hacer operativos procesos de desarrollo y cambio en elementos de políticas públicas y en procedimientos

institucionales, con efectos sobre la cohesión social. Se trata de instrumentos que permiten inversiones más significativas que los intercambios de experiencia y que estimulan el aprendizaje en las organizaciones, pues permiten experimentar iniciativas innovadoras que pueden servir de modelo a otras instituciones, regiones o países.

Un segundo gran desafío para el programa consiste en interesar en mayor medida a las instituciones relevantes de países europeos con menos vínculos tradicionales con América Latina. Esto, seguramente, permitirá detectar una gran cantidad de experiencias interesantes y potencialmente transferibles en estas naciones, muchas de las cuales han pasado por periodos de transición complejos.

En tercer lugar, EUROsocial debe consolidar su sistema de gestión de conocimientos y utilizar la gran cantidad de información que empieza a generarse para alimentar de forma inteligente los debates sobre cohesión social. Es posible, además, que por el efecto demostrativo del programa y por el impacto de las distintas publicaciones y acontecimientos sobre cohesión social que se desarrollan en América Latina, se incrementen las demandas de asistencia técnica, lo que generará nuevos desafíos para el conjunto de la cooperación europea.

En cuarto lugar, el programa debe incentivar de manera más intensa la realización de actividades intersectoriales o transversales, ya que la cohesión social es un objetivo integral que sólo puede ser alcanzado si se generan sinergias entre las distintas áreas de las políticas públicas.

La ampliación de los debates y los intercambios a otros actores, además de las administraciones públicas –parlamentarios, medios de prensa, partidos políticos, movimientos de la sociedad civil, sindicatos, organizaciones de empleadores–, es un quinto espacio en el que es necesario insistir. Hasta el momento, el papel de estos agentes esenciales en los debates sobre políticas públicas del programa no ha sido potenciado suficientemente.

Finalmente, será esencial que el programa avance en la generación de espacios de colaboración, concertación e intercambio de información con otros proyectos y programas, de la cooperación europea, de los Estados miembros y de los organismos multilaterales y bancos de desarrollo.

A modo de conclusión: apuntes para una agenda de futuro

La búsqueda de la cohesión social es un marco de referencia para las políticas públicas. La cohesión no debería ser considerada, entonces, como un objetivo a lograr y mantener, sino como un horizonte, una referencia en constante mutación, y por lo tanto inalcanzable.

Este horizonte debe, sin embargo, ser definido de manera consensuada por el conjunto de las fuerzas políticas y sociales que, en los países de América Latina,

definen las políticas y los contenidos de las instituciones. La construcción de un nuevo consenso sobre la cohesión social requiere de la participación de todos los actores relevantes, que deben definir sus agendas y alianzas. En este epígrafe, a modo de conclusión preliminar basada en la experiencia de funcionamiento de EUROsocial, se apuntan algunos elementos de posibles agendas de trabajo para el futuro:

- Los **gobiernos de los países de América Latina**, en todos los niveles, son, sin duda, los principales responsables de los avances (o falta de avances) hacia la cohesión social. Es esencial que, en lo que concierne a la definición y ejecución de políticas públicas, se potencie la utilización de un marco de referencia común que implique la universalización de los derechos sociales, con enfoque de género, el liderazgo del Estado y la participación de la ciudadanía. En definitiva, que se contemplen los pilares de la cohesión social en las iniciativas locales, regionales, provinciales y nacionales.

Esto requiere de la búsqueda de coherencia en las políticas públicas, tanto horizontal como vertical. La cohesión no es sólo un resultado de las políticas sociales, sino del conjunto de medidas que afectan al bienestar de la población y a las percepciones subjetivas de pertenencia a proyectos comunes. Esto incluye la política económica y comercial, la desregulación de los mercados y la prestación de servicios, las medidas energéticas, la lucha contra el narcotráfico, la seguridad humana, el ordenamiento territorial, la fiscalidad, entre otras muchas. Además, requiere que los procesos de descentralización sean ordenados y que exista una división muy clara de responsabilidades, obligaciones y derechos entre los niveles de gobierno.

En algunos casos, para alcanzar la coherencia será necesaria la preparación de un plan específico sobre cohesión social, a modo de “paraguas” de políticas. En otros, habrá que considerar la creación de algún tipo de estructura de decisión, coordinación y supervisión de carácter interinstitucional, preferentemente dependiente de la máxima autoridad del Estado (por ejemplo, la Presidencia). Finalmente, también podrá considerarse el establecimiento de fondos específicos para la financiación de proyectos sectoriales con impacto evidente sobre la cohesión social.

- Quienes tienen la responsabilidad de ejecutar las medidas que se adopten, en muchos casos traduciendo mandatos relativamente vagos o ambiguos a prácticas que afectan la vida de los ciudadanos y ciudadanas, son las **administraciones públicas**, también en todos los niveles del Estado. Los funcionarios y funcionarias de los gobiernos deben estar preparados para dotar de contenidos a sus instituciones, políticas y programas, en clave de cohesión social. Para esto necesitan continuidad, profesionalización, información y formación, conocimiento de experiencias, la posibilidad

de pertenecer a redes internacionales e interinstitucionales dentro de su propio país. El fortalecimiento del **servicio civil** es una de las claves para la creación de los nuevos Estados en Latinoamérica. Sólo así podrán constituirse en verdaderas administraciones públicas para la cohesión social.

- La definición de las medidas públicas no corresponde sólo a las autoridades del gobierno, sino al conjunto de las **fuerzas políticas y partidos** que tienen capacidad de iniciativa y de debate, y de quienes finalmente depende la aprobación de nueva legislación. El consenso sobre la cohesión social debe, necesariamente, incluirlas. Este concepto, por su novedad, podría pasar a formar parte de la capacitación y formación de cuadros y líderes políticos y sociales, lo que sin duda enriquecería las discusiones y, a la larga, las políticas públicas.
- El rol de los **interlocutores sociales, sindicatos y empleadores, y las organizaciones de la sociedad civil** es también fundamental. Además de influir sobre la definición de las políticas públicas, en muchos países de la región constituyen un elemento implicado activamente en su ejecución. La alianza del Estado y la sociedad enriquece las políticas, mejora su legitimidad y aumenta la apropiación por parte de la ciudadanía. Esto genera cohesión social. Por lo tanto, es preciso que estas organizaciones participen de manera activa en la definición de las grandes líneas, en los mecanismos de coordinación y, de manera puntual, en su ejecución. Asimismo, deben generar mecanismos de observación, supervisión y control ciudadano de las políticas públicas.
- La **academia, las universidades y los centros de investigación** pueden contribuir positivamente a la orientación de las políticas públicas y a su transformación en auténticos vectores de cohesión social mediante la realización de proyectos científicos de análisis de la realidad social, a través de la producción de recomendaciones específicas de políticas o participando en la evaluación del impacto de las políticas públicas en términos de cohesión social. La generación de evidencias demostrables es un insumo que no sólo mejora el diseño de las medidas públicas, sino que además las dota de credibilidad.
- Los **sistemas subregionales y regionales de integración** en América Latina deben ser incorporados de manera activa a los esfuerzos nacionales de promoción de la cohesión social. Los más importantes incluyen ya programas de desarrollo social o fondos para incentivar la convergencia territorial. La experiencia de la Unión Europea demuestra la importancia de la integración para la cohesión económica, social y territorial y la factibilidad de establecer mecanismos de responsabilidad compartida entre gobiernos nacionales (e incluso subnacionales) y entidades intergubernamentales o supraestatales.

- Los **organismos internacionales** tienen por supuesto una función guía, tanto conceptual como práctica. Su agenda para la cohesión social podrá incluir la animación del debate político, la promoción de redes específicas y, evidentemente –sobre todo en lo que concierne a los bancos de desarrollo, y muy especialmente el BID, y los fondos o programas de cooperación técnica–, la financiación de los procesos de reforma que emprendan los países y que tengan repercusiones positivas en términos de cohesión social.

Un ámbito específico donde estas organizaciones pueden tener un impacto particular es en el de la medición de los avances o retrocesos nacionales en términos de cohesión social, así como en la valoración de las percepciones de la ciudadanía. En tal sentido, sería conveniente, por ejemplo, profundizar en la puesta en marcha del sistema de indicadores de cohesión social propuesto por la CEPAL y dar continuidad a la encuesta ECOSOCIAL, a cargo del PNUD.

- La **Unión Europea** deberá continuar, como está previsto, con el impulso a la cohesión social en América Latina, tanto en el diálogo político como en la cooperación para el desarrollo. La cohesión social es un rasgo distintivo de la experiencia europea y una seña de identidad que puede definir su posición en el escenario internacional. Las declaraciones y debates en el marco de reuniones de ministros y Cumbres deberán avanzar en este tema, sobre todo definiendo grandes lineamientos para los planes de acción. Es importante también que se establezcan mecanismos claros y transparentes de coordinación y división de tareas entre los programas regionales con este fin –especialmente EUROsocial (cuya segunda fase está prevista para el periodo 2010-2013) y URB-AL, dirigido a gobiernos locales– y las iniciativas que se emprendan de manera bilateral en los países de América Latina.
- Las **cooperaciones bilaterales** de los países miembros de la Unión y de otras regiones del mundo podrán también dirigir parte de sus proyectos y programas al apoyo a los planes nacionales de cohesión social y a las políticas públicas específicas o sectoriales que definan los países de la región. Esta es una prioridad adecuada a la realidad de países de renta media como la mayor parte de los de América Latina.

Esta ambiciosa agenda no excluye otras posibilidades, funciones o actores. Simplemente presenta ideas generales para su consideración en el futuro, que deberán ser trabajadas, adecuadas o descartadas en función de los contextos específicos de aplicación de las políticas en los países de América Latina. Esto es lo que hará que la región pueda transitar, como se planteaba en la introducción, el camino de la cohesión social.

Un nuevo paradigma para definir la integración social en América Latina

Alain Touraine & Rodrigo Contreras

Introducción

Durante gran parte del siglo XX, en América Latina se desarrolló un “pensamiento crítico” que definía las condiciones de desigualdad y de exclusión social existentes en la región como producto y consecuencia de la dependencia económica, política e intelectual, respecto de los centros de dominación mundial, así como también respecto de los conflictos de clase y de la difícil integración nacional. En consecuencia, gran parte de la intelectualidad del continente se enmarcó en la tendencia más radical de la teoría de la dependencia, es decir, en la idea de que no hay posibilidad de acción colectiva posible fuera de la denuncia intelectual y del conflicto político y a veces militar. Ello originó una amalgama entre pensamiento y acción política que tendía a una acción crítica orientada hacia la destrucción de una dominación basada en fuerzas económicas y militares exteriores, en un llamado a los derechos humanos, a la defensa de las identidades culturales y también de los principios democráticos. Así se originó un pensamiento interpretativo dominante –muy vinculado al mismo tipo de pensamiento europeo, pero autónomo de éste– que jugó un papel importante en los ciclos de crisis política y económica que ha vivido la región en la segunda mitad del siglo XX; momentos en los cuales sus diagnósticos, que parecían atractivos por su misma radicalidad, poco ayudaron a descubrir y entender las tendencias y las fuerzas nuevas que surgían en la región, las que finalmente configuraron una realidad para la cual no existían categorías de análisis pertinentes.

Hoy en día, después de la caída del modelo soviético y dentro de un contexto marcado por la globalización, este pensamiento crítico está agotado. Sin embargo, éste fue reemplazado por una suerte de “vacío ideológico” y de

una profesionalización del trabajo intelectual, que redundó en una ausencia de temáticas a problematizar. Así, desde principios de los años noventa, en la región ha predominado una sensación en torno a un supuesto “silencio latinoamericano”, el que fomentaría una desideologización y una despolitización semejantes a lo que se observa en muchas partes del mundo, incluidas las sociedades europeas.

No obstante, en estos últimos años han comenzado también a configurarse ciertos rasgos de un pensamiento nuevo, basado en la conciencia de la acción posible, el que le da una importancia central a los actores sociales, a sus condiciones y a sus formas de movilización. Sin embargo, estas nuevas tendencias se deben aún confrontar permanentemente con fuertes obstáculos ideológicos, que limitan la formación de un pensamiento y de una acción realmente liberadores y creadores. Así, y a pesar de los comentarios críticos y pesimistas, se puede observar que a lo largo de estos años ha sucedido en el pensamiento social del continente, un viraje que va desde este “pensamiento dependiente” –el que como dijéramos dominara las ciencias sociales latinoamericanas por décadas–, hacia un tipo de pensamiento, digamos responsable. En otras palabras, observamos una transición de un pensamiento antiautoritario y antioligárquico hacia un pensamiento democrático.

Si bien es cierto que se mantienen a gran escala el dualismo estructural, la dependencia de los movimientos sociales frente a fuerzas políticas y la prioridad dada al pensamiento y a la acción puramente crítica, es imposible no darse cuenta de que una nueva definición del análisis y de la acción ha madurado en muchos países. Ella no duda de la necesidad de superar el dualismo estructural, es decir, del mundo de la participación al sistema de producción y de distribución que históricamente ha existido en la región, aunque sea de una manera subordinada al poder político, para que aquellos que, tanto en la ciudad como en el campo, continúan sufriendo la exclusión y la represión.

Esta transformación habla de un giro más profundo en las prioridades de las ciencias sociales de la región. Se trata de un cambio de eje en el análisis, desde uno centrado en las contradicciones de los sistemas sociales y económicos, hacia otro eje centrado en la defensa y el reconocimiento de los derechos de las personas. Así, la “objetividad” de los análisis de “pensamiento crítico” y “estructuralista”, así como la utilización de conceptos evolucionistas como marginalidad o subdesarrollo, comienzan a ser reemplazadas por el lenguaje del sujeto, por su definición de la libertad y de las necesidades básicas de todos los seres humanos. En pocas palabras, la transformación del pensamiento latinoamericano ha implicado el paso de un análisis de los sistemas sociales al descubrimiento de los actores propiamente tales. Así, ya no cabe duda de que hemos salido completamente del modelo de sociedad y del paradigma que el pensamiento “dependentista” explicaba, ya que el control del Estado y de los actores políticos sobre la vida económica ha ido disminuyendo considerablemente.

Por otra parte, y gracias en cierto modo al trabajo de los economistas y de los científicos sociales, es notable observar que después de un largo periodo dominado por la desorganización de la economía administrada, y después de la constatación de los efectos negativos de los programas de reajuste económico, se ha instalado la idea de que los buenos resultados económicos son en la mayoría de los casos efecto de procesos de iniciativa social, los que tienen sus raíces en la misma base de la población. Ello remarca que el papel es cada vez más fundamental en los procesos de crecimiento económico como de integración social tanto de la educación, como también de la conciencia de que de nosotros mismos depende que la situación de las próximas generaciones sea mejor o peor que la nuestra. No hay acto más suicida que no considerar esto. Sin embargo, como dijéramos, estas nuevas definiciones, que son evidentemente positivas, no pueden ser separadas de los esfuerzos y de una voluntad real de superar el dualismo de las sociedades latinoamericanas, así como también de combinar el respeto de las identidades culturales con programas de integración social y política.

Medio siglo atrás, América Latina discutía sobre la necesidad de pasar de un crecimiento hacia afuera un modelo de desarrollo hacia adentro. Hoy en día se instala con fuerza la importancia de criticar las políticas macro que vienen desde arriba, y que no consideran o no fomentan procesos de desarrollo e integración social desde abajo. Ello habla de una nueva estrategia de desarrollo que requiere poner un énfasis especial en los actores sociales de la vida económica y en las condiciones sociales y culturales en que ellos desarrollan su trabajo. Se trata en definitiva de concebir circuitos de integración social definidos no solamente en función del acceso de los sectores desposeídos a la educación, a la salud, a la justicia y a otros "*public uses*", sino también de ampliar la definición de dichos circuitos para que éstos consideren los factores medioambientales, es decir, sociales y culturales, que afectan e influyen en las personas y que determinan las "*capabilities*" de cada uno para incorporarse o no a los circuitos de integración social.

Los europeos han descubierto lo que es vivir en la sociedad de riesgos; muchos africanos hoy viven en una situación dramática de inseguridad y de desgracia; gran parte del continente latinoamericano está amenazado por su incapacidad de enfrentarse a problemas difíciles, tales como la disminución de la brecha que separa a pobres de ricos, así como también de organizar sistemas políticos y sistemas de comunicación que permitan a la población expresarse libremente y definir las metas fundamentales en los próximos años. Sin embargo, la realidad de cada continente está tensionada, aunque no siempre con la misma intensidad, por una misma dinámica: el fin de lo social. Hablamos de una transformación de la sociedad occidental potenciada por la globalización y por la hegemonía del capitalismo financiero, la que ha conllevado a que cada continente forme parte de un escenario en común, aunque los actores jueguen y ocupen roles diferentes.

Para comprender cómo esto es posible, debemos asumir que hay múltiples formas de modernización, aunque cada una de ellas se inscriban en la misma idea universal de modernidad. Para ser más claros, es necesario observar detenidamente los caminos europeos de modernización. Después de haber creído en la unidad del proceso de modernización en el cual éstos habían entrado los primeros, dejando a los países subdesarrollados o en vía de desarrollo por atrás, pero caminando en el mismo sendero; y después de haber aceptado, durante un período breve, la idea, más bien contradictoria, de un multiculturalismo que hacía imposible la comunicación entre las culturas, hemos aceptado finalmente separar la modernidad y los múltiples procesos de modernización. Ya en la Europa de los siglos XVIII y XIX se puede observar las grandes diferencias entre lo que fue un camino holandés o inglés de modernización, o un camino francés y un camino alemán, sin mencionar otros. Así, durante los siglos XX y XXI, la pluralidad de los procesos de modernización irá aumentando cada vez más, pero dicha pluralidad debe estar siempre vinculada con una referencia universal a la modernidad. De tal manera que unidad y diversidad, pensamiento liberal y defensa comunitaria, no son opuestos el uno al otro, sino más bien las dos caras de la misma realidad.

Ahora, si bien tanto europeos como latinoamericanos vivimos caminos distintos de modernización, ambos continentes conviven, como dijéramos, en un escenario marcado por un tipo de globalización que implica un proceso de pérdida de control de la vida económica por parte de todos los sistemas de regulación social de la economía. La consecuencia es que tanto en América Latina como en Europa, hemos visto cómo los sectores de la vida social que se encontraban fuertemente integrados, en la actualidad se han disociado: Estado nacional, religión, empresa, movimientos sociales, concentración financiera e industrial. Todos estos actores colectivos que daban vida al escenario social han sido aplastados o por lo menos heridos y fragmentados por la globalización y también por el carácter imprevisible de los cambios tecnológicos. Paralelamente, los grupos primarios han perdido fuerza de integración próxima: familia, barrio, escuela, grupos voluntarios, etc. Esta situación nos hace descubrir que lo social, las conductas, las instituciones sociales tienen hoy en día bases no sociales. Por un lado, el mercado domina la producción; por otro lado, no podemos más defender a grupos, intereses o clases sociales sino los derechos individuales. Esta característica esencial de nuestro tiempo, la que explicaremos a todo lo largo de este trabajo, afecta por igual a cualquier país europeo, como a cualquier país latinoamericano.

Hemos establecido hasta aquí tres tendencias que desde nuestras perspectivas enmarcan las nuevas condiciones societales que, a su vez, definen lo que debiese concebirse como integración y cohesión de las sociedades latinoamericanas en nuestro tiempo. En primer lugar, dimos cuenta de una transformación en el pensamiento latinoamericano, en la que un análisis estructuralista y dependentista dio paso a análisis centrados en los actores y, por lo tanto, de las condiciones medioambientales –es decir sociales y culturales– en la que éstos se

desenvuelven. Esta transformación del pensamiento latinoamericano permite un clima positivo para potenciar políticas de desarrollo e integración social que tengan a los actores sociales como sujetos centrales del desarrollo. Finalmente, la sociedad occidental ha avanzado hacia un nuevo periodo histórico, donde lo social como eje articulador de la sociedad ha dado paso a lo cultural. Es en este marco donde instalamos nuestra hipótesis de trabajo, la que plantea que tanto la forma de entender la sociedad así como el diseño de políticas de desarrollo humano para asegurar la creación de mecanismos eficaces de integración social, deben considerar el rol central de los actores sociales, políticos y económicos, así como también los factores medioambientales en los que viven y se movilizan dichos actores. Ello exige entender las formas en que las personas participan de la vida en sociedad, así como de los modos en que éstas se construyen a sí mismas y de la importancia que en este proceso juegan los valores culturales.

A partir de estos elementos, en estas páginas intentaremos responder la siguiente pregunta: ¿cómo pensar la integración social en un contexto en que la sociedad se define en términos culturales? Responder esta pregunta requerirá en un primer momento dar cuánta de los grandes cambios de nuestra época. Ello nos llevará a la discusión sobre los mecanismos y dificultades a partir de los cuales los individuos se integran y viven en sociedad. Comprender las formas en que las sociedades se construyen a sí mismas, el cómo los sujetos se construyen, ven a la sociedad y al “otro”, permitirá entender las expectativas que éstos tienen respecto a su participación en sociedad, y los factores sociales e individuales que facilitan o dificultan dicha participación. En otras palabras, nos interesa poner especial énfasis en la constitución del sujeto, así como en los modos, los estímulos y dificultades en que los sistemas sociales los integran. Ello demanda una discusión sobre el cómo inciden en el proceso de individualización-subjetivación las variables culturales como religión, identidad, sexualidad, defensa del “yo”. En última instancia, nuestro objetivo es dar cuenta de las nuevas formas de exclusión y ruptura que exigen ser pensadas a la hora de formular políticas públicas.

Nuestra discusión sobre los grandes cambios societales de nuestra época la finalizaremos llamando la atención sobre la importancia de los “derechos culturales”, y sobre el cómo la política pública, basándose en éstos, puede aportar a generar circuitos de integración social para que todos podamos vivir iguales y diferentes. Para lograrlo, insistiremos en que los derechos culturales se encuentran ligados a los derechos políticos y, por lo tanto, a la ciudadanía, lo que conlleva a que las demandas y reivindicaciones que el sistema político deberá procesar ya no estarán solamente asociadas a la distribución de los recursos de la sociedad, sino también a aquéllas asociadas a la religión, a la preeminencia del “yo”, a la sexualidad y a las nuevas formas de individualización. Al respecto, en última instancia nuestro objetivo es insistir en que, en un contexto definido por lo cultural, las políticas públicas deben dar cuenta de las formas y las tensiones en que los individuos se construyen a sí mismos, lo que exigirá forzosamente una

nueva forma de entender y definir la formas en que las personas se sienten parte de lo social y las nuevas dimensiones que cobra el bienestar humano.

Finalmente, en la última parte de este trabajo revisaremos cómo distintas “visiones estructuralistas” han problematizado lo referido a la integración social en América Latina, ya sea en términos teóricos o en términos de intervención política y económica. Nos interesa especialmente concentrarnos en las condiciones actuales de la región, a fin de ver cómo a partir de los cambios societales antes descritos, se abren nuevos desafíos e interrogantes asociadas a la profundización de la democracia y a la superación de las desigualdades. Nuestra tesis al respecto es que en América Latina no habrá una verdadera y efectiva integración social si ésta no surge de un profundo programa de reformas sociales que aseguren la equidad y la mejor distribución de los recursos de la sociedad, lo que debiese ser realizado en un contexto democrático, abierto y pluralista.

Los cambios societales de nuestra época

El mundo ha cambiado en todos sus aspectos desde el fin del periodo de posguerra, es decir, a partir del triunfo global del liberalismo económico y del auge de las nuevas tecnologías electrónicas. Las crisis financieras en muchos países, los grandes movimientos migratorios, la caída del régimen y del imperio soviético, el desarrollo acelerado de China, son elementos dramáticos de la transformación completa del mundo. Desde nuestra perspectiva, estas transformaciones son aún más importantes que los cambios económicos, pero su mero conocimiento no es suficiente para entender el conjunto de los cambios que nos dan a todos la conciencia aguda de un cambio de periodo. Somos conscientes de que las ideas, las categorías, los esquemas de análisis que hemos utilizado durante dos siglos ya no corresponden a la situación actual, lo que nos deja casi incapaces de entender nuestra experiencia colectiva.

El primero de los cambios societales de nuestra época es la ruptura de los vínculos fuertes que han existido entre varios sectores de la vida colectiva en unidades territoriales, naciones, regiones o colectividades locales. Los Estados y las sociedades han perdido su capacidad de integración interna frente al éxito del capitalismo. El capitalismo no es la economía y la sociedad moderna en su conjunto, sino de manera más precisa el proceso de autonomización de los actores económicos frente a cualquier esfuerzo de control y regulación motivados por metas culturales, políticas, religiosas u otras. Lo que llamamos globalización es la forma extrema del capitalismo, una economía organizada al, nivel mundial, en un contexto donde ninguna otra institución, política o social, tiene la capacidad de organizarse y actuar a este nivel. De tal manera que, por primera vez, la economía está casi desvinculada de los demás sectores de la vida social, lo

que produce una crisis general de las instituciones sociales, desde los sistemas políticos y la vida urbana, hasta la escuela y la familia.

La globalización es un elemento fundamental de nuestro mundo, no porque representa una internacionalización de la economía, sino porque significa esta ruptura de las sociedades o, hablando de manera más precisa, de los sistemas sociales.

El segundo cambio de mayor importancia es que la “producción de masas”, la que en la época de la sociedad industrial se encontraba limitada al mundo del trabajo, se ha extendido a todos los sectores, al consumo y a la comunicación. El resultado directo de esta ampliación global de la sociedad de masas es que los conflictos sociales ya no oponen a los empresarios versus los obreros o los ciudadanos a los reyes, sino más bien la defensa de la identidad individual o colectiva contra un conjunto de fuerzas externas que crean no solamente una dominación económica, sino también una enajenación cultural. Esto quiere decir que los movimientos sociales, o más bien dicho culturales del mundo actual, no se basan exclusivamente en intereses económicos o en relaciones sociales, sino también en la defensa de un sujeto individual y colectivo frente al poder de de subjetivización tanto de los medios de comunicación social –los que crean formas de vida cultural que no se ligan a una subjetividad– como de las empresas o de los centros mundiales del poder político.

Desde hace varios siglos, la historia de occidente ha estado marcada por una concepción de modernización concebida como la conquista del mundo gracias a la concentración de los recursos en una elite, lo que creó distancia y conflictos extremos entre esta elite y las categorías inferiorizadas como los esclavos, los trabajadores, los colonizados, las mujeres y los niños. En la actualidad, esta visión violenta, eficiente y masculina de modernización, ha comenzado a ser reemplazada por una visión opuesta, orientada hacia la recomposición de la experiencia personal y colectiva frente a los procesos de enajenación que acabamos de mencionar. A nivel intelectual, después de siglos de dialéctica, hemos entrado al mundo de la ambivalencia, como consecuencia de la reconstrucción de los vínculos entre cultura y naturaleza, cuerpo y espíritu, vida privada y vida pública, y entre hombres y mujeres.

Consecuencia directa de los cambios ya mencionados es que después de haber pensado, durante dos o tres siglos (XVI, XVII, XVIII), la vida social en términos políticos –orden y desorden, paz y guerra, poder y revolución– y después de un periodo un poco más corto, que fue dominado por categorías económico-sociales, como clases, inversiones, empleo, capital, justicia social, PIB, hemos entrado a un mundo que se piensa y actúa, como ya lo avanzáramos, en términos culturales. Es sólo cuestión de ver cómo nuestros grandes debates, conflictos e iniciativas, proponen conceptos y experiencias en el campo de la religión, de la sexualidad, de la comunicación intercultural.

Todas estas grandes pautas de transformación social y cultural forman un proceso coherente de cambio. Pero también definen nuevas formas patológicas de destrucción de las redes e instituciones que permitían una cierta integración entre el individuo, la sociedad y la cultura. Es necesario mencionar algunos aspectos de la nueva patología social.

Durante los siglos pasados se produjeron largos periodos de inmovilidad, sistemas orientados hacia la defensa y al fortalecimiento de un orden social o de un tipo de producción, y que ubicaban en un mundo imaginario lejano los factores de transformación personal y colectiva. El periodo en el cual hemos entrado, más que nada después de los años 60 del siglo pasado, a través de los movimientos de estudiantes y jóvenes, en particular en los Estados Unidos y en Francia, no está amenazado por un exceso de control social, sino por una ruptura profunda entre la esfera del individualismo y otra esfera, la del comunitarismo o del totalitarismo. Por un lado, se observa la rápida extensión de formas de conductas personales y colectivas casi totalmente desocializadas y cuya meta principal es dar un espacio de libre expresión a Eros y Thanatos, y a procesos psicológicos, que forman no un tipo de contra-sociedad, sino más bien espacios de asocialidad.

Numerosos y muy diversos son los aspectos de esta desocialización, sin embargo sus intentos de comprensión todavía los hacen aparecer vinculados al espíritu de liberación del individuo que había tenido una fuerza y una influencia durante los años 60 y 70. Por otra parte, se observan mecanismos de absorción casi total del individuo dentro de un orden social que, más allá de su autoritarismo y de su capacidad represiva, moviliza un tipo de espíritu religioso que transforma a los miembros activos de estos regímenes en participantes directos sin mediaciones sociales e institucionales de una comunidad dirigida por líderes carismáticos. Ya el fascismo y el comunismo han tenido en el pasado una dimensión religiosa, aunque esta palabra pueda introducir malentendidos. Hoy en día, de manera mucho más clara, los movimientos comunitarios, con base religiosa o étnica, movilizan emociones y formas de participación que son, a la vez, políticas y religiosas. Lo que extiende el territorio de los conflictos frente a la debilitación de los actores propiamente sociales.

Este doble movimiento de descomposición del individuo social acarrea una oposición directa entre individuos identificados a sí mismos, y por el otro lado, sociedades y comunidades que movilizan la conciencia de participación comunitaria que la identifican a realidades suprahumanas, y que definen fronteras que no se pueden atravesar.

Sería peligroso definir el nuevo modelo societal solamente por sus límites y por sus formas más patológicas. Pero el análisis de los territorios "salvajes", desocializados, nos ayuda a entender por qué razones y en qué formas los cambios básicos que hemos mencionado forman un conjunto. No hay discontinuidad desde el primero de los cambios presentados, es decir, la separación de los actores

económicos y de las instituciones sociales como resultado de la globalización, hasta las formas de desocialización que acabamos de mencionar y a las que volveremos en seguida. De la misma manera, el intenso proceso de desocialización no puede ser separado del crecimiento de zonas inmensas de comportamiento no social. Al contrario, los cambios se acabamos de mencionar forman sociedades hipermodernas que algunos sociólogos han llamado una sociedad de capitalismo o de modernidad tardíos.

Como lo mencionáramos, la globalización ha implicado el debilitamiento creciente de todos los procesos sociales y políticos que mantenían juntas en un país la vida económica y los elementos del mundo de la vida y de la experiencia. El mundo de la objetividad y el universo de las subjetividades se separan. Esta separación de la economía y de las instituciones sociopolíticas es parte de un proceso aún más general: se pierde la capacidad de socialización que tenían la familia y la escuela; se pierde la capacidad de las instituciones políticas de representar las demandas de grupos sociales bien definidos.

La separación casi total de la vida económica globalizada y de la experiencia de vida individual y colectiva, en una situación en la cual están decompuestos los procesos de socialización y de institucionalización, deja un espacio inmenso a todos los tipos de individualismo. Estos tipos nuevos van, desde un individualismo consumidor, en gran parte determinado por la organización del mercado, hasta un sistema de valores que da la prioridad al conocimiento y a la construcción del individuo; lo que deja de lado una concepción sobre la construcción de sí asociada a la conquista del mundo, como fue la orientación cultural central de la primera modernidad. A un nivel aún más analítico, el resultado más importante de la separación de lo económico y de lo político-social es que las conductas humanas, individuales o colectivas no pueden más ser explicadas por la posición social o económica de los actores sociales que, sin embargo, viven en un sistema social básicamente determinado por la economía. Los actores y el sistema son desvinculados unos de los otros.

Se produce una separación creciente entre una parte de la población integrada a los circuitos de información, globalizada, para la cual la tecnología y la comunicación resultan elementos propios de su cotidianidad. Del otro lado, queda gran parte de la población que no tiene el acceso, ni la forma de vida de la elite dominante. Estos grupos que no solamente pueden ser considerados excluidos económicamente, sino también del acceso a la tecnología y por ende de la sociedad global, se sienten dirigidos por “extranjeros”, por individuos y grupos que viven de una manera completamente distinta a la de ellos, los que son percibidos como invisibles y los que imponen un orden dirigido a lo lejos por lógicas de producción y de ganancia, a los cuales los grupos excluidos no se sienten de ninguna forma asociados.

Esto no solamente significa una eventual pérdida de legitimidad de los modos de gestión de la economía, sino también al conjunto de la vida social y de las

normas de organización, de producción y de consumo que benefician una parte minoritaria de la sociedad en detrimento de gran parte de la población. Esto hace nuevamente que aparezca relegitimada la imagen de las “clases peligrosas”, las que son capaces de alterar “la normalidad de la vida en sociedad”.

La revuelta de los jóvenes en gran parte de las ciudades más importantes de Francia a finales de 2005 da cuenta muy bien de este fenómeno. La movilización de los jóvenes y los actos de violencia que implicaron, dieron la imagen de una forma anómica de la política. Sin embargo, no se trataba de movimientos sociales que poseían una ideología y una organización; tampoco se trataba de movimiento, anarquistas, sino por el contrario, eran la expresión de un “desgarro” de la sociedad francesa, la que no es capaz de integrar a sus miembros, incluso si se trata de personas que no están excluidas de la sociedad francesa, en tanto han nacido en su territorio y hablan su lengua.

Nos interesa concentrarnos en este punto, dado que lo ocurrido en Francia nos puede dar algunas pistas significativas para comprender también los nuevos tipos y dificultades de integración social y las dinámicas de la violencia juvenil en Centroamérica, las que tienen a las “maras” y pandillas como actores principales, o la misma violencia juvenil producida en las calles de Sao Paulo o Río de Janeiro, en Brasil. Para entender qué pasó en las zonas periféricas de París, no es suficiente emplear los conceptos de “personas desfavorecidas”, pobreza o incluso explotación. La situación es aún más compleja y tiene directa relación con los cambios societales de nuestra época que ya describiéramos, y de las percepciones que en este caso los jóvenes tienen respecto a su contexto social. En este sentido, para comprender la exclusión que sufren estos jóvenes, se utilizan conceptos que hablan más bien de “extrañía”, de exterioridad y de rechazo frente a lo que resulta ajeno e inaccesible.

Las movilizaciones de estos jóvenes franceses dan cuenta de una ruptura de la organización social. Ella se expresa en una violencia que es directa consecuencia de la violencia, física, cultural y simbólica, que la sociedad dirige hacia ellos. Si observamos más de cerca los hechos de finales de 2005, notaremos que ellos tienen directa referencia a la crisis del “modelo francés de integración”. Una alta tasa de desempleo entre los jóvenes, especialmente entre aquellos de origen magrebí, una urbanización brutal, distintas formas de racismo y xenofobia por parte de gran parte de la población hacia las personas que habitan las zonas periféricas, son algunos de los elementos que no hablan de una integración social propiamente tal, sino por el contrario, de “factores de desintegración”. Como dijéramos, se trata de actos de movilización y violencia protagonizados por jóvenes que objetivamente se encuentra, “integrados” a la sociedad francesa, dado que hablan francés, que poseen la nacionalidad francesa y que asistieron a la escuela francesa, y que en gran parte se sienten franceses, pero al mismo tiempo diferentes a los otros jóvenes franceses y mucho más maltratados que ellos.

Hablamos entonces de desintegración dada la conjunción de dos dimensiones. Una dimensión es el desempleo y un sistema escolar que no toma en cuenta la situación psicológica, social y cultural de los estudiantes en situación más desfavorecida. En la otra dimensión se encuentra la doble ruptura cultural que viene de una población mayoritaria que convierte a los “jóvenes árabes” en la representación de la inseguridad, y por otra parte y en directa consecuencia de lo anterior, un repliegue identitario de estos jóvenes en sus respectivos espacios socioculturales y familiares. Así, lo que se produce no es “una crisis de adaptación de los hijos de inmigrantes”, sino por el contrario, es una “desintegración” de los jóvenes, quienes siendo franceses se sienten excluidos y humillados por el conjunto de la misma sociedad francesa y principalmente por sus instituciones.

¿Cuál es la relación entre esta representación de la exclusión por parte de los jóvenes franceses respecto a la de aquellos jóvenes que pertenecen por ejemplo a las “maras” y a las pandillas juveniles en Centroamérica? Es justamente el sentir que la sociedad excluye *a priori*; que ésta les niega y los excluye de los circuitos de integración y ascensión social, pero que a la vez les demanda un estilo de vida y de consumo a los cuales difícilmente pueden acceder al no tener el capital cultural, escolar y social que la misma sociedad exige para tal cumplimiento. Ello implicara el desarrollo de una individualización y subjetivización tensionada, y muchas veces frustrada entre los jóvenes, lo que, como veremos pronto, conlleva también al repliegue sobre sí, o a una expresión violenta de dicha frustración.

El fin de lo social

Hasta aquí hemos nombrado los grandes cambios que ha vivido nuestra época. Como dijéramos, ellos dan cuenta de un orden de la sociedad que ya no se encuentra dinamizado por contradicciones de carácter social, sino cultural. Para intentar ser más concretos, nombraremos algunos ejemplos que dan cuenta de lo que se ha dado en llamar, el fin de lo social.

El primer gran ejemplo es el cambio en la noción de ciudad y de vida urbana. Hemos visto cómo en las grandes ciudades se han ido expandiendo zonas aledañas y periféricas lejanas al centro histórico-administrativo y sin mayor vinculación con éste. Las ciudades se han ido transformando en grandes megalópolis, es decir, en conjuntos urbanos de diez, quince y hasta veinte millones de personas que no forman de ninguna manera un sistema que posea una lógica interna. La mayor parte de los habitantes de las ciudades de México, Londres, Bombay, Sao Paulo, entre otras, puede vivir en estas grandes urbessin que necesariamente deba desplazarse o deslocalizarse de su punto de residencia y trabajo.

A la vez, estas grandes ciudades reciben a la población de regiones rurales en crisis económica o reciben a los “desplazados”, producto de guerras civiles,

o simplemente acogen a las personas que, incluso si arriesgan la pobreza y la miseria, creen encontrar en la ciudad, y en particular en la megalópolis, la educación para sus hijos y el acceso a la salud. En estas condiciones, es artificial hablar de ciudad. Al menos es necesario establecer la frontera que separa las zonas urbanizadas de lo que normalmente llamamos ciudades. Los europeos pueden darse cuenta mejor de lo fácil de la marginalización de sus ciudades, las que, a pesar de continuar siendo centros importantes de la vida internacional, la envergadura que éstas han alcanzado no las diferencia de las mega, ciudades que pertenecen a tipos geográficos absolutamente distintos. En este contexto, ¿qué sentido y validez tiene la antigua y tan respetable idea de ciudadanía? Es decir, ¿podemos preguntarles a una parte importante de la población que vive en estos conjuntos urbanos si se sienten ciudadanos de ellos?

Otro elemento a considerar es la llamada crisis de los sistemas políticos y más precisamente de la crisis de la democracia representativa. Más arriba hablamos de la ruptura de las escalas sociales, lo que explica directamente esta crisis de representatividad. Si la población ya no se organiza más en categorías o en clases jerarquizadas o antagónicas, no vemos cómo los partidos políticos podrían representar los distintos sectores —o más bien fracciones— de la sociedad.

La crisis de la representatividad tiene directa relación con la ausencia cada vez más notoria de conjuntos sociales representables. En Europa por ejemplo, y en particular en Inglaterra, el sistema político durante el siglo XX estuvo marcado por la tensión clara entre la burguesía y la clase obrera; el surgimiento de la socialdemocracia europea y el sistema de protección social que caracterizó al continente por años, tienen origen en dicha tensión. Sin embargo, hoy en día no existe claridad sobre cuáles son los sectores sociales que pueden ser representados. No es el fin de nuestro trabajo entrar en esta discusión, sólo cabe advertir que las categorías sociales que conociéramos ya no existen y que aquéllas susceptibles de determinar la dinámica política, ya sea en Europa o en América Latina, son las que se movilizan por contradicciones culturales más que sociales.

Si la centralidad de estas líneas es discutir sobre las nuevas condiciones sociales que determinan los eventuales circuitos de integración social, es necesario entonces que nos concentremos en un punto vital, y que también nos habla del fin de lo social: la llamada crisis de la educación, por la que entendemos no solamente la crisis de la escuela, sino también la crisis de la noción tradicional de familia.

La crisis de la escuela es más que nada una crisis del sistema político, ya que la escuela siempre ha sido una institución propiamente política. Ella se ocupaba de integrar a los jóvenes en la sociedad, de transmitir los conocimientos que posee ésta, de reforzar la existencia y la aprehensión de valores y de las instituciones sociales, como también la memoria misma de la sociedad. Sin embargo, esta concepción de la escuela condujo al reforzamiento de la desigualdad, primero porque es un sistema de enseñanza y de transmisión de valores que beneficiaban

principalmente a los sectores sociales “integrados” y a aquellos que reciben el apoyo de la familia para fomentar el proceso educativo, en tanto poseen el capital cultural y económico para hacerlo.

Esta concepción social de la enseñanza no toma en cuenta ni las realidades psicológicas ni las situaciones económicas y culturales de los estudiantes; no favorece a aquellos individuos que tienen verdaderos impedimentos, ya se trate de impedimentos en el estricto sentido de la palabra, o de aquellos referidos a un sistema de valores culturales o sociales diferentes a aquellos que el sistema de enseñanza reproduce y que convierte en hegemónicos. En Europa se puede ver cómo aquellos alumnos cuyos padres no hablan la lengua nacional, o la hablan mal, se encuentran en una posición claramente desfavorecida respecto a aquellos estudiantes que pertenecen a sectores sociales más instruidos o “integrados”. Se produce una situación irónica, para la que el caso francés es el mejor ejemplo, ya que la mentada igualdad que el sistema escolar impulsa se transforma en la práctica en otro de los factores, cada vez más importantes, que refuerzan la desigualdad.

Por otra parte, no es una novedad el aumento creciente de jóvenes que, dado un fuerte retraso en sus estudios, no pueden adaptarse al sistema de la escuela obligatoria, lo que provoca problemas ya sea en ellos, como entre ellos y su medio ambiente. Se trata de jóvenes que finalmente abandonan o salen de la escuela sin ningún diploma; lo que se transforma en un fracaso escolar no tan sólo de ellos, sino del sistema de enseñanza en su conjunto. Nuevamente el caso francés nos es útil para comprender este problema, dado que en este país se han producido profundos e intensos debates sobre esta concepción de la escuela y del sistema de enseñanza imperante, el que ya no condice con la realidad misma, o al menos a aquella que hemos descrito aquí. Sin embargo, muchas veces la resistencia de los profesores y de los sectores dirigentes del medio de la enseñanza es tan fuerte que ella es difícilmente reversible: aunque los argumentos que se dan en esta discusión siempre sean respetables, la mayor parte de las veces desembocan en soluciones que no siempre son eficaces.

El caso de la familia es completamente opuesto. Antes, los demógrafos y sociólogos hablaban de una familia “normal” para designar a una familia nuclear formada por padres y niños. Ellos ya no utilizan más este concepto, dado que ya no existe un solo tipo de familia “normal”, sino un número bastante grande y diverso, los que van desde las familias monoparentales hasta las familias “recompuestas”, pasando por las familias adoptivas, y ya en ciertos países, por las familias homoparentales. El lazo de sangre, noción fundada biológicamente, ya no se aplica más solamente a los lazos familiares tales como la familia y la parentalidad. En resumen, hablamos de otra transformación mayor de la sociedad: la transformación de la unidad familiar; transformación que creemos en directa relación al fracaso creciente del modelo de familia creado en el modelo anterior. Sin embargo, y como ocurre aún en casi todos los países, el aumento

del divorcio, como consecuencia lógica de dicho fracaso, fomenta el desarrollo de familias que no necesariamente obedecen a la noción de familia definida y protegida por la ley.

La construcción del “sí”

La desocialización y la desinstitucionalización que hemos descrito como consecuencias directas de la globalización, nos obligan a renunciar a cualquier definición de los actores en términos de su función social, o de su posición en la estructura social. Aparecen nuevos actores sociales que se definen entonces a partir de su derecho a ser un individuo, a ser una persona singular. La defensa de este individualismo es universalista, ya que se trata de defender no a los miembros de una categoría o de una comunidad, sino a todos los individuos que, a través de las inmensas diferencias que los separan unos de los otros, tienen en común la voluntad de ser tratados con dignidad.

Esto implica que el actor no puede más definirse como una persona ubicada en una serie de determinantes económicos; tiene que definirse en relación consigo mismo. Esto no quiere decir que nos estemos refiriendo a un individuo libre de cualquier compromiso social, sin responsabilidades, sin conciencia de la injusticia o de la miseria, sin definición de su propia situación social.

Es necesario analizar de manera sucesiva dos niveles de individualismo que esta nueva constitución de actores implica. El nivel más cercano a la experiencia personal directa es la definición que casi todos nosotros damos de nuestra existencia: la presencia de un espíritu o de un alma –no importa la palabra– dentro de un cuerpo, y también la capacidad de sobrevivir a condiciones económicas a menudo amenazantes.

Los grupos más pobres o marginados son los más individualistas, porque dan una importancia más central a la defensa de sí mismo y de su familia, a pesar de la conciencia que tienen de las amenazas que les impiden actuar como individuos libres. De la misma manera en las sociedades más acomodadas, la vida pública está ocupada en gran parte por los problemas de la vida individual: nacimiento, muerte, reproducción, vida sexual. Y si este avance se puede observar en los países europeos es porque durante los últimos decenios los parlamentos en Europa le han dado una fuerte centralidad a la persona y a la defensa de los derechos individuales, lo que significa que se hayan votado leyes que defiendan, por ejemplo, los derechos de las mujeres en el terreno de la contracepción, del aborto, de la fecundación asistida, así como también en torno al reconocimiento de un cierto multiculturalismo y a la defensa de las minorías.

Desde los años sesenta, en Europa, a través de la acción de los movimientos juveniles, de grupos artísticos, de minorías de varios tipos, el espacio público ha ido siendo de más en más invadido por estos temas culturales. Para entender

mejor cómo este cambio de la percepción del “nosotros” se produjo, es útil volver al comienzo del siglo XIX. En este periodo, los problemas económicos llegaron a tener la misma importancia que habían tenido en el periodo anterior los temas propiamente políticos. De la misma manera, estamos saliendo ahora de un periodo dominado por una representación social de la vida personal y colectiva y entrando en un periodo en el cual son las categorías culturales las que definen mejor a los individuos en relación con ellos mismos y los demás.

El segundo nivel del individualismo es el de las relaciones sociales como elemento de construcción de la identidad personal. Se trata de una integración social que crea la “*self-esteem*”. La importancia de este tema para pensar la integración social es que “la estima de sí mismo” permite a los individuos justamente integrarse de mejor manera en una comunidad. Este tema acarrea consecuencias directas en las políticas sociales. En el pasado se le dio una fuerte prioridad a las políticas orientadas a dar más seguridad a todos y a disminuir las desigualdades. Hoy en día, sin olvidarse de estas metas fundamentales, aparece un tema nuevo que creemos debiese redefinir las políticas públicas: el reconocimiento del otro tal como diferente e igual. Esta idea implica necesariamente combinar la capacidad de vivir juntos con el reconocimiento de la alteridad.

En estas líneas hemos insistido con fuerza en los efectos de la desocialización y de la desinstitucionalización en las sociedades contemporáneas. Otra de las consecuencias, ligada ahora a la construcción del sí, es que la atomización y la diversificación de los mapas culturales, cognitivos y referenciales que predominaron en la sociedad industrial, ha conllevado a que las personas en la actualidad sientan muchas veces la dificultad de obtener las referencias y sentidos colectivos que les permitan entender y orientar su cotidianidad, así como para generar y adscribirse a identidades colectivas. Sin embargo, esta falta de referentes socialmente compartidos a nivel de los imaginarios sociales es parcial, ya que a la vez que se produce dicha carencia, las personas conviven con un discurso público y social que referencializa un modelo de vida, define patrones identitarios y otorga sentidos colectivos, todo ello enmarcado en valores y códigos que devienen del discurso en torno a un “deber ser” que define las coordenadas para la realización personal.

Es decir que en la actualidad las personas se desenvuelven en lo social a partir de un modelo de vida y de desarrollo personal al cual deben adscribirse y en el cual deben participar. Algunas de las coordenadas de este modelo existencial son preferentemente la búsqueda de la imagen de éxito, lo que significa status y reconocimiento social para quienes se acerquen a ésta. En esta línea, los estudios y el trabajo son las fuentes principales a las cuales se mide y logra el modelo de vida validado y reconocido socialmente, ya que a través de dichos medios se logra el patrón de consumo y el estilo de vida asociado a la imagen de éxito buscado.

En este modo de vida, las coordenadas que lo determinan y los códigos y valores que él contiene –los que en su conjunto han sido transmitidos y sancio-

nados socialmente— influyen en la individualización de las personas, es decir, en el modo en que éstas definen su vida, sus objetivos y los medios y estrategias para lograrlos; en otras palabras, y como bien lo enunciara el PNUD, en el proceso mediante el cual las personas toman distancia de las tradiciones heredadas y afirman el derecho a definir por su cuenta y riesgo lo que quieren ser.

La individualización, es decir el proceso de construcción de sí que conjuga la subjetivación, la realización personal y la biografía vital de las personas, están fuertemente influidas por la tensión que provoca el logro de un patrón de vida y de consumo que cumpla con las exigencias que provienen ya sea del sistema, del círculo social más cercano y de las que las personas se proponen a sí mismas. Esto genera una dinámica de vida altamente demandante de responsabilidades y requerimientos sociales que se convierten en fuentes de ansiedad y muchas veces de frustración, sobre todo cuando no se cuenta con el capital social, económico y cultural que permite lograr el modo de vida deseado.

En otras palabras, vivir un proceso de individualización que no está acompañado por un acceso a los recursos materiales sociales y culturales necesarios para llevarlo a buen término, produce muchas veces tensiones individuales que llevan a la retracción de la vida social. En definitiva, estamos hablando del agobio que produce la posibilidad de construir un proyecto vital materialmente viable, socialmente aceptable y psicológicamente satisfactorio que dé sentido y coherencia a la cotidianidad y a la biografía personal, y que les haga sentirse parte del todo social.

Las tensiones de la individualización, y un mundo social percibido como desconcertante, veloz y voraz, es decir como una “máquina”, hacen que la vida social se transforme en una amenaza, la que es vista como externa a los sujetos y que es percibida incluso como capaz de fagocitarlos, es decir, de hacerlos perder el control de su tiempo, y de llevarlos a perderse en ella. En otras palabras, y como bien lo demostraran los estudios de desarrollo humano del PNUD, mucha gente hoy en día representa su vida cotidiana como una “máquina”, la que está llena de tensiones, exigencias y presiones, frente a las cuales se debe responder de forma rápida y eficiente, para no quedar rezagado respecto a las exigencias institucionales y a la de los otros significativos. Al mismo tiempo, esta representación de la “vida máquina” implica también el medio de que “la máquina” misma los devore, haciéndolos parte de ella. Y es que muchas personas representan su vida cotidiana a partir de tener la impresión de perderla en el día a día, con lo cual sienten que pierden también su individualidad y su calidad como personas.

Así, una individualización tensionada puede provocar por ejemplo una exacerbación del yo. Ésta se produce, por una parte, como un mecanismo de defensa que opera en reacción al contexto sociocultural —el que se visualiza como una amenaza, como “una máquina”—, y en relación a la inexistencia de referentes y coordenadas colectivas visible que les permitan a las personas ubicarse y orien-

tarse en dicho contexto sociocultural. A la vez, en este contexto amenazante la exacerbación del yo deviene también como respuesta a las demandas y tensiones que exige el medio social, los otros y las expectativas personales. La ausencia de referentes colectivos y la debilidad de la propia acción para moldear los entornos en los que se vive hacen que la vida social se experimente como agobio y amenaza. Como reacción, la recuperación de sí mismo se produce tomando distancia de la sociedad y adentrándose en el yo, como también adoptando conductas anómicas y –por qué no– violentas, frente a lo que se considera como externo, excluyente y también violento.

Por otra parte, la exacerbación del yo opera como mecanismo identitario, como construcción y exposición del yo en sociedad, a fin de poder instalar socialmente la imagen de sí que una individualización frustrada no ha podido desarrollar, digamos, positivamente. Es decir que la contradicción y tensión que se produce entre lo deseado y lo posible tiene como consecuencia la puesta en escena de una imagen exacerbada de sí, con el fin de que ésta pueda expresar la imagen deseada de sí mismo; que otorgue por lo tanto la seguridad personal como el reconocimiento social negados por lo deficitario del proceso de individualización.

El surgimiento de los derechos culturales

Hasta aquí, hemos desarrollado los dos niveles en la construcción del sí y las eventuales consecuencias o riesgos a que esta construcción se encuentra sometida. Estos dos niveles son tan inmensos y tan importantes que parece difícil imaginar un tercer nivel de análisis, sin embargo aún más importante que el reconocimiento mutuo entre individuos diferentes unos de los otros, aparece un tema más difícil de analizar, pero de una importancia superior a la de cualquier otro tema. Es en este nivel donde se instala la discusión sobre los derechos culturales.

Después de varios siglos durante los cuales hemos pensado que nuestro juicio sobre las conductas sociales debe ser basado en un análisis propiamente social, después de haber pensado por ejemplo que es “buena” la conducta útil para la sociedad y “mala” la conducta que amenaza la vida colectiva, hemos entrado en una filosofía moral diferente: el principio de evaluación de las conductas individuales y colectivas no debe ser social; todas las instituciones y todos los procesos de funcionamiento de la sociedad o de socialización deben ser evaluados en última instancia en términos no sociales y que se refieren directamente a un pensamiento universalista como la referencia a los derechos humanos.

Pero la otra cara de esta moneda es que el juicio social está reemplazado a menudo por un juicio religioso que también quiere hablar en nombre de todos los seres humanos creados por un Dios. En un periodo en el cual los problemas sociales se encuentran más vinculados a los problemas económicos globales

que a las instituciones políticas nacionales, es lógico que las reivindicaciones sociales más profundas se definan a un nivel también global o universalista. A este nivel se encuentran, por un lado, la idea del sujeto o mejor dicho de los derechos humanos y, por otro lado, el tema de la comunidad y tal vez del comunitarismo, considerado como la forma más extrema de defensa de los derechos colectivos.

Al mismo tiempo, la descomposición de la sociedad, considerada como un organismo en el que cada elemento cumple una función, que define sus objetivos y los medios para alcanzarlos, que socializa a sus nuevos miembros y castiga a aquellos que no cumplen las normas, conduce al menos en las sociedades europeas, a un individualismo que se resiste a la aplicación de reglas de la vida colectiva y que las sustituye por reglas del mercado, donde se manifiestan preferencias múltiples cambiantes, pero influenciadas por la publicidad como también por las políticas públicas.

Es en este doble contexto donde aparece con fuerza la reivindicación de los derechos culturales.

Si el siglo XIX estuvo marcado por el debate entre demócratas y revolucionarios acerca de la definición de derechos sociales, la segunda mitad del siglo XX y probablemente la primera parte del siglo XXI estarán marcadas por la lucha de los derechos culturales. La inmigración masiva, la circulación casi automática de la información, han modificado nuestra relación con nuestra cultura y nuestra propia personalidad, haciendo desaparecer también las definiciones esencialistas de nuestra identidad. Hoy se encuentra como nunca extendida la conciencia de participar de una economía globalizada y de la necesidad de defender, de una dominación imperial, una lengua, una memoria, un territorio, así como relaciones sociales consideradas como particulares.

Sin embargo, la lucha por los derechos culturales nos llevará a direcciones aún más opuestas respecto a lo que fueron las luchas sociales del siglo XX. Muchos individuos, colectividades y países quieren antes que todo defender lo que ellos llaman identidad y lo que ellos significan como sus tradiciones. Dinámica peligrosa, dado que ninguna sociedad moderna se encuentra encerrada en una identidad no cambiante. Al contrario, por todas partes vemos la velocidad de las formaciones. De tal suerte que las políticas identitarias son mucho más que la movilización de recursos culturales por una élite nueva para acceder al poder que una defensa "fundamentalista" de una herencia histórica.

Ahora, de la misma manera que a partir de principios del siglo XX se desarrolló una democracia social, hoy en nuestros días escuchamos por todas partes hablar de la necesidad de una democracia cultural. Sin embargo, ello no implica que se puedan considerar los derechos culturales como una extensión de los derechos políticos, en la medida en que éstos deben ser otorgados a todos los ciudadanos, mientras que los derechos culturales protegen por definición a las poblaciones particulares.

Esto nos lleva a la discusión sobre la defensa de la particularidad que se enmarca en un respeto a principios universales válidos para todos los miembros de la sociedad, es decir, nos referimos a la relación entre diferencia e igualdad. Para hacernos comprender hay que dejar en claro que la idea de igualdad no tiene un origen social; cuando ella se impone en una sociedad, es porque se está haciendo alusión a un principio no social. En otras palabras, la idea de igualdad fue introducida en la sociedad para someter a la vida social a la autoridad de un principio no solamente exterior a la sociedad, sino en relación a la vida misma. Para comprender mejor esta idea, si comparamos la noción de ciudadanía, por ejemplo, vemos que ella opone la idea de igualdad política a la de desigualdad social, en tanto: una persona es un voto. Así, la vida política queda sometida a un principio mayor, el que plantea que todos los miembros de la sociedad son iguales en su condición de ciudadanos, entiéndase de votantes, más allá de todas las diferencias sociales, políticas o culturales que puedan existir entre ellos; esto es lo que definimos como un principio fundamental de la democracia. Charles Taylor resumirá este principio democrático aduciendo que la democracia es la política del reconocimiento del otro, es decir, el reconocimiento de la diversidad.

En resumen, la igualdad de derechos podrá ser concebida solamente si una sociedad reconoce la existencia de un principio superior a ella, el que otorga por lo tanto una relación de igualdad entre todas las personas que aceptan la referencia a este principio superior. Por otra parte, mientras más este principio se relacione con la experiencia vital y cotidiana de las personas, menos se proyectará en un orden, digamos, sagrado. Por lo tanto, la sociedad podrá de mayor y mejor manera reconocer la diversidad de las ideas y de prácticas de sus miembros. Son estas dos condiciones que permiten la igualdad y la diferencia como inseparables. En este sentido, aquellos que defienden solamente la diferencia y que, por ejemplo, desean que se debilite todo tipo de control o injerencia social en la economía, dejándola a ésta a la libre espontaneidad y autorregulación del mercado, permiten que se desarrolle la inequidad. Por el contrario, aquellos que en nombre de la igualdad y de la justicia social ponen todo tipo controles a la iniciativa económica, suprimen buena parte de la libertad y de la diferencia que la misma sociedad puede construir.

Volviendo a la cuestión de los derechos culturales, es necesario insistir en que no se dirigen sólo a la protección de una herencia o a la diversidad de prácticas sociales; sino que obligan a reconocer que cada uno, individual y colectivamente, puede construir condiciones de vida y transformar la vida social en función de la manera de combinar principios generales de la modernización y las “identidades particulares”.

Hasta aquí, hemos descrito los cambios societales que establecen un nuevo marco para redefinir el cómo las personas en nuestros días viven, comprenden y se representan a sí mismas, como también el formar parte, o de estar excluido, de la sociedad. Ahora, nos concentraremos en el caso latinoamericano, para ver

cómo a partir de dichos cambios sociales debiera abordarse la cuestión de la integración social. Cuestión que en la región vemos estrechamente ligada a la profundización de la democracia y en consecuencia a un programa efectivo y democrático de reformas estructurales tendientes a la superación de las desigualdades.

Dos modelos de integración social en América Latina

Si se trata de pensar en la integración social en América Latina en el contexto de transformaciones que hasta aquí hemos descrito, sobre, sale la tentación de preguntarse: ¿existe América Latina? La respuesta no es evidente. Para comprender lo que efectivamente es la región, debemos definir al menos cuatro espacios en lo que tradicionalmente se llamaba América Latina. Un espacio que cubre México, Haití, República Dominicana y parte de América Central, que es un espacio geopolítico norteamericano; otro, que incluye países como Colombia o Venezuela, que evidencian una ausencia de Estado; posteriormente tenemos a la zona andina; y finalmente, el Cono Sur. Aquí no podremos desarrollar una argumentación para responder la pregunta planteada, si la enunciamos es porque, aunque existen tendencias culturales que nos permiten aún hablar de América Latina, pero a la hora de pensar en políticas de integración y desarrollo conviene realizar esta distinción, dado que éstas tendrán expresiones y características diferentes según los espacios geográficos que mencionáramos.

Si se trata de pensar en un factor unificador en función del cómo en la región se ha trabajado y aplicado las cuestiones referentes a la integración social, conviene mencionar al menos dos aspectos de la historia política social del continente. Como en casi todo el resto del mundo, en la región se desarrollaron por un periodo significativo regímenes nacionales populares. Hubo, además, una semejanza mayor entre estos regímenes dentro de un marco general de la posguerra, dado que la gran parte de ellos intentaron aplicar lo que podríamos denominar como un “modelo integrador de desarrollo nacional”; el que concebía tanto el desarrollo como la integración social a partir de la “mezcla” entre lo social, lo económico y lo nacional, todo ello teniendo al Estado como eje articulador del modelo.

Este periodo histórico, que durara hasta los años setenta, estará determinado por el conflicto a nivel nacional entre las fuerzas sociales y los partidos políticos por el control y la apropiación de los grandes recursos de la sociedad. Se trata del surgimiento de un periodo histórico, marcado por un modelo de transformación económica y social surgido del dualismo estructural, de la desigualdad y de la exclusión social, de las intervenciones del Estado en la economía y de la presencia de una clase media vinculada al Estado.

Sin embargo, el resultado de este modelo de desarrollo fue un Estado recargado de ideología y determinado por la defensa de intereses sociales específicos.

Un Estado que se autoarroga la capacidad de intervenir en todos los aspectos de la vida nacional, sin dejar una capacidad de acción autónoma a los actores sociales. Este modelo nacional popular fue tan ampliamente difundido que conllevó a que los regímenes liberales fueran poco numerosos, y donde éstos existieron no llegaron a eliminar o a disminuir las intervenciones del mismo Estado.

A partir de la crisis de la deuda en 1982, se inicia un ciclo de reforma al Estado en la región, bajo la égida del conservadurismo político y del neoliberalismo económico. Es así que desde los años ochenta, y producto de las políticas neoliberales, se intenta construir en América Latina un Estado mínimo, al que se le eliminan sus roles tanto de planificador, de distribuidor de la riqueza y de asignador de los beneficios sociales, y finalmente, como mediador en los distintos intereses y conflictos sociales. El resultado de la amalgama entre políticas económicas ultraliberales y definiciones ideológicas neoconservadoras constituyó un esquema de gobernabilidad económica y social que entró en crisis en la mayoría de los países a partir de fines de los 90.

Así, durante los 90, en América Latina el Estado intentó consolidar su rol de agente subsidiario en el dominio económico. Al sistema político se le atribuye apenas el papel de administrador y la función de control de la acción del Estado, ya sea en el campo económico o en el social. Lo económico deviene así autónomo de lo político y, al mismo tiempo, de lo social. El sistema económico, autorregulado, es regido únicamente por las leyes del mercado y ya no por la racionalidad política.

La idea fundamental es que, al transferir los problemas sociales al mercado, la solución y la satisfacción individual de las demandas y las necesidades permiten restablecer el principio de la responsabilidad individual. Se trata de una nueva forma, entender la integración social, cuya base ha reemplazado el principio de responsabilidad colectiva en torno a la integración social, por otro que la hace descansar en la responsabilidad individual.

En efecto, ello implica restarle al Estado la responsabilidad de asegurar el bienestar de las personas y, por lo tanto, de ser el instrumento para la resolución de las demandas y las reivindicaciones de los grupos de interés organizados, así como de asegurar la cohesión social. Dicha responsabilidad caerá ahora en el mercado, que por ser un mecanismo socialmente neutro, devuelve la responsabilidad a los consumidores y restablece la responsabilidad individual. El mercado se transforma entonces en el *campo de lo social*, en el cual los intereses y las necesidades de las personas se detectan por sí mismos, ya que el mercado es el único mecanismo capaz de satisfacerlos. La acción social se concibe como la conducta de los ciudadanos individualizados que operan como consumidores; el Estado y el servicio público deben ofrecerles las mejores condiciones para canalizar sus demandas y sus necesidades.

Este fenómeno caracterizó la Argentina de los 90. Maristella Svampa afirma que, en ese país, “la imagen del ciudadano consumidor” ha sido una de las únicas

manifestaciones de ciudadanía, uno de los únicos mecanismos de integración social ofrecidos a algunos sectores sociales por el modelo de convertibilidad neoliberal. En suma, mientras ciertas formas de ciudadanía (aquellas que suponen una definición más universal de su destinatario) eran drásticamente restringidas (lo que alcanzó a los derechos sociales, la precarización, el aumento de la desigualdad, la reducción de las oportunidades de vida), el modelo favorecía al desarrollo de otras formas de ciudadanía ligadas a la integración del mercado y a la participación a través del consumo.

Después de treinta años de triunfo del capitalismo globalizado y de una fuerte pérdida de control de las instituciones políticas y sociales sobre la economía, se observan en muchas partes del mundo y de manera muy especial en América Latina, intentos para definir y poner en marcha varias formas de intervención pública en la esfera económica y revertir el modelo de integración social y de gobernabilidad política y económica que imperará en la región, especialmente durante los años noventa. El elemento que pareciera resaltar en este periodo es la preocupación por responder a una pregunta para la cual aún no parece haber una respuesta: ¿Cómo, después de un periodo de prioridad absoluta otorgada a actores económicos, se pueden construir formas de regulación social y de control político de la economía, asegurando al mismo tiempo la participación activa en la economía globalizada, como la integración social de los sectores más desposeídos a través de políticas públicas responsables y sustentables en el tiempo?

Hoy en día existen en la región tres corrientes que de distintas maneras se posicionan frente a esta interrogante a) una corriente política asociada a la tercera vía; b) una tendencia de carácter populista cuya figura principal es Chávez en Venezuela; c) y finalmente los movimientos democráticos de base, como son los movimientos altermundialistas, el movimiento zapatista y algunos otros movimientos de base, en México.

La primera tendencia, de un tipo socialdemócrata parecido a la tradición europea. Si bien en América Latina esta tendencia no ha concitado un apoyo significativo, gobiernos importantes de la región como el de Fernando Henrique Cardoso en Brasil, de Ricardo Lagos en Chile; así como la segunda administración de Lula en Brasil, el gobierno de Tabaré Vázquez en Uruguay y de Michelle Bachelet en Chile, representan muy bien las potencialidades de esta tendencia, en tanto han posibilitado transformaciones muy importantes y que indican la posibilidad real de introducir grandes reformas en países que pueden estar dominados por el capitalismo mundial.

Sin embargo, el hecho de que el conjunto del continente no haya logrado aún bajar las altas tasas de desigualdad, conlleva a que la ampliación y la estabilidad del proceso democrático no tengan muchas posibilidades. Esta incapacidad de transformar el aspecto más importante de la organización de la sociedad, así como el hecho de asegurar una integración creciente de la población dentro del sistema político, generan las condiciones favorables para que se desarrolle

la segunda tendencia y por lo tanto para que se posibilite una vuelta al modelo populista. Es por ello que hoy nos encontramos nuevamente frente a una ola populista, liderada por Hugo Chávez.

La tercera tendencia que se vislumbra en el presente y futuro del continente no corresponde a una fuerza organizada, sino más bien a esfuerzos de organizaciones sociales de base, sin que por el momento se alcance una integración real y fuerte entre estos micromovimientos con aquellos más centrales, como lo es por ejemplo el movimiento altermundialista. Sin embargo, en Puerto Alegre y en otras ciudades donde se han reunido los foros sociales del movimiento altermundialista, se ha observado una falta de coordinación entre los discurso, políticos del núcleo central y la inmensa diversidad de movimientos y grupos que lo componen, lo que pone en cuestión la vigorosidad y la misma reproductividad de estas formas de organización y movilización política.

El camino que tomarán cada una de estas tendencias por el momento es difícil de definir y aún más de anticipar; sólo cabe insistir por el momento en que el populismo de hoy como los regímenes nacional populistas de periodos anteriores, no producen ni crecimiento económico ni aseguran la integración social; sino que por el contrario, producen únicamente una mezcla confusa de medidas económicas y sociales que dan más importancia a la distribución y a la comunicación que a la producción y a la lucha contra la desigualdad. En palabras más simples, la retórica que mezcla todas las metas en un discurso nacional o popular tiene consecuencias solamente negativas. Hoy más que nunca existe en la región el peligro de volver a dicha confusión, es decir, a entremezclar todos los problemas económicos, sociales y nacionales –como se hiciera en los antiguos regímenes populistas–, lo que es sin duda una tendencia regresiva, en tanto impide una política económica eficiente, como también una redistribución del ingreso nacional.

Al respecto y si se trata de pensar en circuitos efectivos de integración social y condiciones institucionales que los facilitarían, nos resulta necesario insistir en lo que creemos es una confusión que se repite permanentemente en la región: la frontera entre los procesos positivos y negativos de crecimiento y desarrollo es a la vez la separación y la complementariedad entre la competitividad económica y la justicia social. Si se abandona una de estas metas fundamentales, el fracaso es inevitable. Más aún, es necesario mantener una tensión entre las dos metas, entre las iniciativas capitalistas y los esfuerzos políticos y sociales para recrear una integración social, dificultada por una inadecuada distribución de la riqueza, así como de los recursos que la sociedad produce. Esto quiere decir que se hace necesario fomentar los espacios para la libre iniciativa del capitalismo, lo que implica a la vez un fomento de políticas sociales robustas que tiendan a la superación de la desigualdad. Con esto queremos afirmar que es justamente la desigualdad el principal factor que no permite un desarrollo real, ni de la sociedad ni de la economía en el continente.

Elementos para repensar la “integración social” en América Latina

Si se trata de reflexionar sobre la cuestión de la integración social en la región, proponemos volver a lo planteado en la introducción de este trabajo. Desde nuestra perspectiva, históricamente esta problemática ha estado definida, o por lo menos fuertemente influenciada, por un pensamiento estructuralista, o más precisamente “dependentista”, el que a partir de su definición de una relación de dependencia de la periferia respecto al centro, ya sea de cualquier país latinoamericano respecto a un centro de dominación mundial, explicaba la “falta de desarrollo”, el retraso y la “marginalidad” de cada uno de los países. Esta noción de dependencia se trasladaba también a nivel nacional, donde planteaba la existencia de un centro de poder político, económico y social, del cual vastos sectores sociales quedan excluidos.

Si observamos bien, entonces hay quienes se encuentran incluidos en el “centro” (político, económico, tecnológico, como también social y cultural) y en sí de la “estructura de poder”, y otros que quedan fuera, sin capacidad de poder entrar. El problema es que a estos excluidos, en tanto que tales, se les colocaba en una posición de marginalidad tan profunda y radical que la sola solución posible era el conflicto, incluso armado, en el que sectores de vanguardia representarían a los “marginados” y lucharían para sacarlos de su condición de exclusión. En el caso de la intervención estatal, también se repetía este mismo razonamiento, es decir, a estos sectores sociales excluidos se les trataba en su condición de tal, frente a los cuales se creaban políticas sociales asistencialistas y en muchos casos paternalistas.

En consecuencia, a estos “no sujetos”, marginados, excluidos, en última instancia se les veía incapaces de poder actuar por sí mismos. Su condición de pobres, de ignorantes y víctimas de su alienación, los dejaba inermes de poder constituirse en actores de su propia realidad y de poder por lo tanto actuar por sí mismos para revertirla. No está demás decir que este pensamiento, el que se transformó en una interpretación dominante de la realidad, tuvo consecuencias significativas en varios campos; no tan sólo en el campo político, sino también a nivel de la intervención estatal, en tanto implicó un cúmulo de políticas sociales sin mayor efectividad, las que reforzaron las mismas condiciones de exclusión sobre las cuales se pretendía intervenir.

Queremos insistir en que esta lógica de concebir a los sectores que no tienen acceso a los circuitos de integración social, los transforma en, digamos, víctimas de su propia condición. Una lógica como tal, dificulta la constitución de estos grupos y personas como actores, en tanto se les “objetualiza”, se les designa como “excluidos”, con lo que se les impide constituirse de forma autónoma en actores de su propia realidad.

Esta negación se ve, por ejemplo, cuando se asocia exclusión social con discriminación. El resultado es que tratando de crear políticas públicas que

posibiliten inclusión social de grupos discriminados, se crean mecanismos de “discriminación positiva”. Estas políticas no hacen más que reforzar y ampliar la anulación de sectores excluidos, véase también discriminados, dado que generando políticas a su favor hacen que éstos formen parte de la sociedad de forma mecánica y pasiva. Hablamos de un cambio que no resulta de una movilización y de una toma de conciencia activa por parte de los otros sectores de la sociedad de la problemática que afecta a quienes se asumen como discriminados. Por el contrario, la política de discriminación positiva, en la práctica, impone un derecho que no necesariamente es comprendido y aceptado por los otros sectores sociales que están próximos a esta realidad o que simplemente no la viven, lo que les resta de forma significativa efectividad a dichas políticas.

La crítica a esta forma hegemónica de entender la exclusión social nos lleva a poner en cuestión la idea misma de exclusión social. No es muy difícil observar cómo los sectores más empobrecidos de la sociedad no están excluidos todo el tiempo de ésta, como tampoco lo están en todas las dimensiones de la vida social en general. Es decir que la noción de exclusión social no se vive como un absoluto. La participación en la sociedad tiene diferentes dimensiones y niveles. No está excluida totalmente aquella persona quien, por ejemplo, posee un televisor en casa, una línea telefónica y al menos uno de los miembros de su familia tiene un teléfono móvil, pero que a la vez tiene un acceso a la salud que es precario, y la calidad de la educación que reciben sus hijos no es la adecuada para asegurar la movilidad social. Volveremos en seguida a este punto.

Las características históricas de exclusión en la región han cambiado. Según datos proporcionados por la CEPAL,¹ si bien los indicadores de pobreza para el conjunto de la región, lejos de haber descendido han aumentado (40,5% de la población en 1980, y 42,9% en 2004); por el contrario, la tasa de alfabetización de la región disminuyó, pasando de un 52% de la población en 1950, a un 82% en el año 2000. En una proporción de tiempo más corta, si comparamos por ejemplo el acceso en la región a los bienes tecnológicos, observamos que en cuanto al acceso a las líneas telefónicas y teléfonos móviles, se pasó en 1998 de 6% de la población a un 36% en 2002. Respecto a las computadoras personales, en 1998 el 0,6% de la población de la región tenía acceso a ellas, llegando a un 6,8% en 2002; la misma tendencia se observa respecto al acceso a Internet, donde se registra una evolución que va del 0,3% en 1996 al 8,2% en 2002.²

Si bien estos datos dan cuenta de una realidad que se encuentra muy lejos de lo que debería ser un acceso universal y uniforme a este tipo de recursos, lo que nos interesa resaltar por el momento es que estos antecedentes muestran una clara evolución, ya sea en los indicadores de acceso a la educación como a los bienes tecnológicos; pero fundamentalmente que la noción de integración-exclusión

1 CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: 2006.

2 *Ibidem*.

ya no está determinada solamente por el acceso a los circuitos tradicionales de integración, sino que a ellos se le agregan también el acceso a un conjunto de bienes y servicios, los que se encuentran asociados al consumo cultural, que son vitales en el cotidiano de las personas y que son valorados por éstas como signo de integración y estatus social.

Hoy en día, como es propio de las características de nuestro tiempo, la región también se encuentra sometida a un conjunto de estímulos y exigencias asociadas al consumo cultural; a la vez se encuentran como nunca desarrolladas las condiciones favorables a una multiplicación de la oferta y las posibilidades de acceso a estos estímulos. Con ello, de manera creciente las personas se encuentran expuestas a los estímulos-exigencias de este consumo cultural; sin embargo, y a pesar de que éstas poseen un cada vez mayor nivel de educación, muchas veces éste no les es suficiente para satisfacer las demandas y sueños que tales estímulos y exigencias conllevan. Este proceso de frustración de expectativas probablemente constituye una de las principales fuentes de exclusión de nuestro tiempo, y por lo tanto de conflicto y malestar; los que a su vez, afectan directamente los niveles de gobernabilidad democrática. Y es aquí donde la discusión sobre la exclusión cobra una nueva forma y dimensión.

Si seguimos el razonamiento precedente, la exclusión ya no debe estar asociada únicamente al acceso a los circuitos de integración social (entiéndase educación, salud, transporte, etc.), dado que hoy en día, si bien la región se encuentra, como dijéramos, bastante lejos de poseer indicadores que muestren un nivel aceptable de cobertura y de calidad de servicios básicos, gran parte de la población tiene asegurado ciertos niveles mínimos de salud y educación. Sin embargo, creemos que el problema no radica ahí, sino que comienza a desarrollarse en momentos en que las personas ven que, por ejemplo, la educación que ellos han recibido o la que reciben sus hijos no es suficiente respecto a las exigencias que implican el acceder al consumo cultural que es ofrecido-exigido por la sociedad.

En un país como Chile, caracterizado por la enorme estabilidad de sus instituciones políticas y económicas, por haber mostrado un avance significativo en sus políticas macroeconómicas, así como en aquellas tendientes a la reducción de la pobreza, y en el que la cobertura educacional alcanza el 96% de la población, se pueden evidenciar falencias significativas en el sistema educacional, ya no asociadas al acceso a la educación, sino a aquellos problemas derivados de la calidad y fundamentalmente de la equidad del sistema educativo.³ En páginas

3 Los resultados del año 2007 de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) prueban la inequidad del sistema educacional chileno, en tanto mostraron una gran diferencia de puntajes entre los alumnos provenientes de familias acomodadas y los que se encuentran en situaciones de pobreza. Las estadísticas de este año siguen la tendencia de que los alumnos provenientes de familias que tienen mayor ingreso, por lo que estudian en colegios privados, también tienen mejores puntajes que los postulantes que poseen una condición económica

anteriores veíamos cómo el sistema educacional francés, lejos de ser un factor de integración social, se ha constituido en otro de los elementos que favorecen la exclusión social. Pues bien, en el caso chileno –el que si bien no se puede proyectar al resto del continente, es un caso significativo en la medida en que normalmente se considera a este país como un ejemplo a seguir– muestra que no es suficiente pensar en el acceso al sistema educativo como un factor de integración social si éste no es capaz de transformarse en un mecanismo eficaz de movilidad social. Si esto no se cumple, el sistema educativo se convierte entonces en una fuente de generación de expectativas que no podrán ser cumplidas una vez que sus egresados intenten ingresar al mercado laboral, con las consecuencias predecibles que esto traerá consigo.

Creemos que comienza a configurarse una tendencia en la región que es necesario investigar y discutir aún más: el acceso a la educación no estaría asegurando de por sí una movilidad social ascendente. Ahora, si esta hipótesis es válida, y si ella se produce en un contexto social marcado fuertemente por la flexibilidad laboral y por la incertidumbre que genera la pérdida de referentes colectivos, no es de extrañar que se hagan cada vez más complejas las formas y las estrategias a través de las cuales las personas puedan formar parte de la sociedad y disfrutar de los beneficios que ello conlleva. Por otra parte, un proceso de individualización frustrada, o una estrategia vital que se muestra ineficaz en función de un objetivo de vida deseado, aumenta las posibilidades de desintegración y desocialización que trabajáramos en las primeras páginas de esta reflexión. Con esto queremos decir que los circuitos de integración social ya no son unívocos, como lo eran en la antigua sociedad industrial. Por el contrario, hoy son diversos y tienen múltiples dimensiones, dado que, como dijéramos, las personas pueden acceder a algunos y pueden quedar sin acceso a otros. En este contexto, ¿es pertinente hablar de “exclusión social”? Volveremos en seguida a esta pregunta.

másbaja. Según los antecedentes entregados por el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (DEMRE), institución a cargo de la PSU, cerca del 43% de los jóvenes cuyas familias tienen un ingreso menor a los 278 mil pesos mensuales, no alcanzaron el puntaje mínimo de 450 puntos para postular a la Universidad, otro 49 por ciento obtuvo entre los 450 y 600 puntos promedio en las pruebas de Lenguaje y Matemática, y sólo el 7,8% de ellos sacó entre 600 y 700 puntos y menos del uno por ciento por sobre los 700. En tanto, de los estudiantes cuyos padres ganan entre 300 mil y 800 mil pesos mensuales, sólo un 20 por ciento sacó menos de 450 y casi un 60% de ellos entre 450 y 600 puntos y sólo un 3% sacó por sobre 700 puntos. En cuanto a los jóvenes de familias que ganan por sobre los 800 mil pesos, los puntajes aumentan considerablemente. El grupo que no alcanza el puntaje de 450 puntos disminuye a un diez por ciento, mientras el 46% obtiene entre 450 y 600 puntos; el 34% saca entre 600 y 700 puntos, y casi un 10 por ciento de los estudiantes obtuvo más de 700. En cambio los estudiantes de familias cuyos ingresos son mayores al millón y medio de pesos, superan en puntaje a todos los demás grupos con un 16% de postulantes, que supera los 700 puntos, y un 44 por ciento con un puntaje entre 600 y 700, y sólo un cinco por ciento que sacó menos de 450 puntos. Véase *Informe sobre los resultados de la Prueba de Selección Universitaria - 2007*. www.demre.mineduc.cl

Las reglas, estímulos y circuitos de integración que la sociedad ofrece y exige para ser parte de ella todos asociados en gran parte al consumo y al status se han diversificado y vuelto más complejos, a tal punto que la posibilidad de no acceso genera una tensión que puede ir desde el repliegue en sí hasta conductas anómicas o violentas hacia la exterioridad social. El problema creemos que ya no son solamente aquellos instrumentos a partir de los cuales la sociedad integra y socializa a sus miembros, sino que radica también en la importancia creciente que adquiere la percepción en la gente, de que es la misma sociedad la que expulsa y excluye.

Este cambio de equilibrio en la balanza tiene implicancias significativas respecto a la capacidad que tiene la sociedad, ya no solamente de incluir, sino de hacer sentir a aquellos que más o menos, de mejor o peor modo, se encuentran integrados a la sociedad (dado que tienen mínimo acceso a la educación, a la salud, etc.), pero que no se sienten parte de ella, ya que los recursos materiales y culturales que poseen no le son suficientes para acceder a lo que la misma sociedad les ofrece y les impone.

Es por ello que consideramos que el concepto de “integración social” únicamente asociado a la pobreza ya no es suficiente para entender las múltiples formas en que las personas participan de la vida en sociedad. Primero, porque él da cuenta de los factores estructurales que permiten el acceso a los circuitos tradicionales de integración, tales como lo son la salud y la educación. Sin embargo, existe una dinámica subjetiva, la que explicáramos más arriba, que se inserta en una definición de lo social que ya no se basa en la definición respecto a la pertenencia a categorías sociales, sino que más bien se centra en la construcción del individuo como ser social; por lo cual le da un lugar fundamental al proceso de construcción de sí, a la subjetivización y a la representación que tienen las personas en lo que implica o significa ser parte de la sociedad. Es esto lo que determinará la forma en la que los individuos se sentirán parte de la sociedad, así como las estrategias para conseguirlo.

El desfase *—décalage—* entre las exigencias sociales y las posibilidades reales de poder cumplirlas abre la posibilidad a una eventual “desintegración” social. Es por ello que la pregunta que debiéramos hacernos no es tan sólo sobre el cómo la sociedad integra a sus miembros, sino también sobre el cómo los hace sentir parte del todo social. Este es el mayor problema que afecta a la sociedad de nuestro tiempo; y no afecta solamente a los sectores más empobrecidos de la sociedad, sino que, dada su multidimensionalidad, a todos sus miembros.

La profundización de la democracia, estrategia de efectiva integración social para América Latina

En nuestros días, es una evidencia que la democracia es la forma normal de organización política, como el aspecto político de una modernidad cuya forma eco-

nómica es la economía de mercado y cuya expresión cultural es la secularización. Pero un mercado político abierto y competitivo no es plenamente identificable con la democracia, así como la economía de mercado no es automáticamente identificable con la sociedad industrial. Y es que desde nuestra perspectiva, la noción de democratización está ineluctablemente asociada al aumento de los espacios y tipos de participación; ello incluye necesariamente otra noción más amplia, cual es la de desarrollo, asociada ésta a los cambios globales que afectan a la sociedad. Si establecemos esta vinculación es porque la democratización no se reduce solamente a la participación en las decisiones políticas, sino que corresponde también a la participación en la producción, utilización y consumo de los recursos que produce una sociedad.

Sin embargo y al mismo tiempo, la misma noción de desarrollo está condicionada por dos nociones, las cuales inciden también en el proceso de democratización: la acumulación y la regulación. La primera requiere forzosamente que se produzca una dinámica de crecimiento económico definida por la inversión, no solamente vinculada a la producción, sino también en cuanto a la protección social y desarrollo del capital humano. La segunda noción, la regulación, se refiere a la existencia de reglas de administración territorial, administrativa y política, como también a aquellas medidas basadas en un cierto consenso sobre las condiciones de “bienestar humano”, a partir de las cuales se regulen los intercambios económicos. Con esta distinción queremos enfatizar en el hecho de que, si bien la dinámica económica se desarrolla sin la intervención del Estado, el desarrollo es posible, pero ello no asegura la integración social. Si los circuitos de integración social no son acompañados de políticas sociales y, por el contrario, son dejados en manos del mercado, el costo humano y social será elevadísimo. Si ambas dimensiones se despliegan de forma separada, es decir, crecimiento económico por una parte y regulación estatal por otra, pueden cada una y por sí mismas producir indudablemente cambios importantes en la sociedad, pero su univocidad hará que dichos cambios sean desequilibrados, no integrativos, débiles y por lo tanto inestables en el tiempo.

El gran desafío de la región no radica solamente en conjugar en un justo equilibrio estos principios, sino también en la necesidad de profundizar y ampliar la democracia. Y si ponemos el énfasis en este aspecto es porque consideramos que uno de los rasgos más importantes del sistema político latinoamericano ha sido justamente su constante incapacidad de crear, en un contexto democrático abierto y pluralista, reformas estructurales en la sociedad que aseguren la igualdad de oportunidades, y por lo tanto una efectiva integración social.

Hoy en día, las instituciones democráticas todavía no representan bien las realidades sociales, las que en sí mismas no son fácilmente representables por su propia complejidad y fragilidad. No se ha constituido un lazo entre los movimientos sociales, fundados en los trabajadores, en sectores urbanos o incluso en grupos étnicos, y los partidos políticos, que acepten colocar claramente las

luchas sociales dentro de un marco institucional que se podría llamar, al menos formalmente, democrático. En este sentido, lo que necesitan más todos los países de la región es una conciencia efectiva de ciudadanía. Ello implica considerar el ejercicio democrático no como una expresión política formal, sino que, por el contrario, como la capacidad de participación en las decisiones que conciernen a todos los habitantes.

Hasta el momento, nuestra tesis es que si se trata de discutir los mecanismos de integración social, es necesario situar esta discusión en el plano tanto de lo económico como de lo político. ¿Qué significa esto? Que es inútil discutir únicamente los factores socioeconómicos de integración si en ello no se da cabida a la exclusión política, y a la posibilidad de otorgar a los sectores tradicionalmente denominados como excluidos, espacios de participación política en los que estos sectores puedan justamente discutir sus condiciones, dilucidar sus demandas y ser considerados desde la particularidad económica, social o cultural en el momento de discutir las líneas de conducción del país.

Es decir que, desde nuestra perspectiva, uno de los grandes desafíos de la región es acabar con un sistema de exclusión de tipo piramidal, en el que en su base se produce la exclusión económica, en la franja del medio se expresa la exclusión política y en la punta de la pirámide se encuentra la exclusión cultural. Ello se expresa en que, por ejemplo, la condición de “indio” involucra en el continente la consabida marginalidad económica, pero el discurso de los pueblos originarios exige que éstos sean reconocidos como actores políticos, lo que necesariamente incluye un reconocimiento como un sector de la sociedad culturalmente distinto, que a partir de esta diferencia demanda participar en ella. Sin embargo, la discusión en la región está muy lejos de llegar a este punto. En la actualidad, en el continente hay experiencias significativas de reconocimiento de los derechos políticos de las minorías étnicas; las actuales constituciones políticas de Colombia y Bolivia dan cuenta de dicho reconocimiento. No obstante, la discusión sobre los derechos culturales de los pueblos originarios del continente está muy lejos de decantar en reformas importante a partir de las cuales se les asignen por ejemplo cuotas significativas de autonomía al interior de los respectivos Estados.

Lo anterior sitúa la discusión en lo que hemos denominado la defensa de los derechos culturales. Sin embargo, esta nueva dimensión que cobra lo político, nos lleva a realizarnos la siguiente pregunta: En sociedades como las latinoamericanas, donde muchas de ellas niegan al actor a veces su misma condición de ciudadano, ¿existen los espacios para que se despliegue una tendencia que cobre más y más fuerza como es la defensa de aspectos culturales, tales como la cuestión étnica, de género o la relacionada con los derechos sexuales?; cuestiones que, como viéramos más arriba, han ocupado un lugar importante en la agenda europea, pero que recién comienzan a cobrar una tímida forma en la región.

Otro interrogante surge al discutir sobre la capacidad que poseen los sistemas políticos de la región para procesar la demanda ciudadana organizada, la

que en defensa de un cúmulo de derechos sociales y culturales se organiza de forma autónoma y se moviliza para presionar al Estado en pos de satisfacer sus reivindicaciones. Como viéramos durante los últimos años en la región, varias de las movilizaciones han sido producto de un tipo de demanda que no alcanza a llegar al sistema político, dada la falta de mediaciones sociales y mecanismos de discusión y de toma de decisiones consensuadas entre todos los actores. Al respecto, la experiencia del continente da cuenta que no es suficiente instalar formas más participativas de democracia, sino que éstas debieran ser fundamentalmente deliberativas.

Abordar esta discusión dará cuenta de una voluntad efectiva de profundización de la democracia en el continente, sin embargo ello no se detiene ahí. Una profundización de la democracia requiere simultáneamente elaborar una política fundada en los derechos democráticos (sociales, políticos y culturales), así como emprender reformas estructurales profundas. Pensamos que esta estrategia le permitirá salir a la región de su contradicción histórica: aquel permanente va y viene entre discursos revolucionarios y maximalistas por una parte, y por otra, de aquella mezcla confusa de nacionalismo y populismo, cuyo ejemplo más conocido en la región fue el peronismo.

La historia del siglo XX muestra que este vaivén llevó a la región a un doble fracaso: el hundimiento o la desaparición de los sistemas políticos y la ausencia de una verdadera transformación social. Una profundización efectiva de la democracia en región permitirá también que los países latinoamericanos puedan escapar de dos aparentes soluciones que en realidad conllevan un gran peligro: por un lado, el gobierno de elites liberales apoyadas en una economía mundial globalizada y, por el otro, lo que se podría llamar una “ilusión neocastista”, representada en nuestros días por la administración de Hugo Chávez y el campo de influencia que ella pueda movilizar.

La falta de acceso a la justicia como factor de exclusión social

Fernando Carrillo Flórez

Introducción

En América Latina el acceso efectivo al servicio público de la justicia es uno de los problemas con mayor contenido político porque involucra un conjunto de variables insertas en el corazón del sistema político, como son la eficacia del principio de igualdad ante la ley y de acciones institucionales que implican la lucha contra la exclusión y la discriminación. El alcance conceptual contemporáneo que tiene el acceso a la justicia lo ubica privilegiadamente en el marco de la equidad porque se considera que la justicia no puede reproducir o acrecentar las desigualdades económicas y de oportunidad. (Cappelletti, 1996)

Ello se traduce en últimas en un problema de ausencia de derechos efectivos, cuya relación con la exclusión social tiene unas dimensiones muy preocupantes en la región latinoamericana, pues reproduce los factores de marginación y fragmentación social que, en buena parte de los casos, acompañan a los sectores menos favorecidos de la población. De allí que el acceso a la justicia deba centrarse en el derecho de los sectores más vulnerables de hacer uso de instituciones judiciales, de mecanismos no jurisdiccionales y de servicios de asistencia legal para resolver conflictos.

El punto de partida de la relación

La democracia liberal está basada en un Estado de Derecho que procura por la igualdad política y legal y la sujeción de la acción pública a la ley. En ese

contexto, la igualdad debe ser redefinida y reafirmada como la observancia de los derechos fundamentales. La esencia de la democracia en términos de su calidad estará determinada por la observancia de tales principios. En ello recae su eficacia y validación.

Pese a que el acceso a la justicia es un elemento central de la estrategia de reforma del sector justicia con la mayor potencialidad real de generar resultados sociales, no ha sido abordado con la centralidad que amerita el tema. Después de una década y media de reformas de los sistemas de justicia en la región, no aparece clara la prioridad que un asunto como éste tiene en la lucha contra la fragmentación social. Por fortuna se han superado los debates retóricos que cifraban esta problemática entre “usuarios” de un servicio y “titulares” de unos derechos que deben ser ejercidos (BID, 2000), para concluir que uno de los objetivos esenciales de la estrategia de fortalecimiento del poder judicial va dirigido a la protección de los derechos de aquellos que carecen de poder y capacidades.

Dicho acceso constituye la puerta de entrada del ciudadano –o de quien cree serlo– al reconocimiento efectivo de sus derechos, que debe implicar capacidades reales para el ejercicio de los mismos (Nussbaum, 2006), es decir, las capacidades que cubren el terreno que ocupan tanto los derechos llamados de primera generación (las libertades políticas y civiles) como los derechos de segunda generación (los derechos económicos y sociales). Este enfoque de capacidades se convierte en la herramienta más importante para luchar contra la exclusión, en la medida que no se debe reconocer que una sociedad es justa e inclusiva a menos que se hayan alcanzado las capacidades correspondientes para satisfacer las necesidades básicas.

En América Latina, porque se trata precisamente de un asunto esencial de efectividad y realización de los derechos de la gente –y no sólo de simples oportunidades sino de habilidades ciertas–, la falta de tutela judicial efectiva ha sido su talón de Aquiles, al punto que la inexistencia de condiciones favorables para que ello sea un hecho puede equivaler a una denegación de justicia. Aunque, como se verá a lo largo de estas reflexiones, la solución al problema no viene exclusivamente por el lado de las competencias estatales.

Por todo lo anterior, el acceso a la justicia es un factor clave para lograr el desarrollo fundado en la lucha contra la desigualdad y en la búsqueda de la cohesión y la inclusión social. Sin embargo, en la región latinoamericana, no ha habido reales políticas públicas de acceso a la justicia en marcha, porque su prioridad no se ha determinado en función de un esfuerzo integral y transversal que conciba el sistema de justicia como un todo y comprometa en su realización a un sinnúmero de actores distintos de los estatales. Ha habido esfuerzos aislados y poco focalizados que no han tenido como objetivo principal los sectores excluidos del servicio público de la justicia.

Los sistemas de justicia reflejan los atributos de los sistemas políticos

La ausencia de igualdad ante la ley deslegitima el Estado de Derecho y lesiona de manera grave el sistema democrático. Al mismo tiempo, la existencia de barreras estructurales institucionales o extrainstitucionales para el acceso al servicio público de la justicia se deriva de la desigualdad en la distribución de los factores de poder dentro de las sociedades. La ausencia de voz y representación de quienes no pueden acceder al sistema se traduce normalmente en déficit de derechos y de resolución de las necesidades jurídicas de la gente. Su convivencia con un régimen democrático es una patología que debe combatirse desde la base.

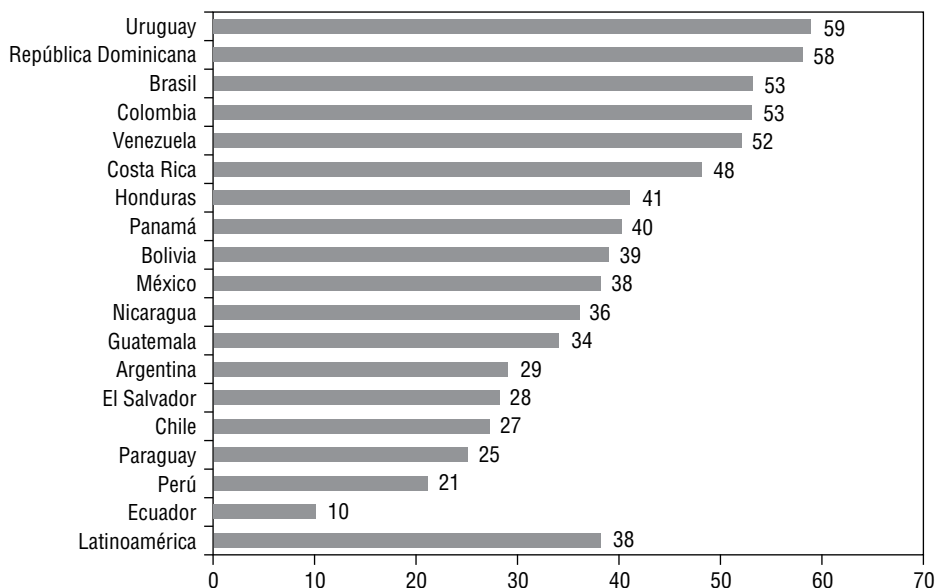
Las informalidades –positivas y sobre todo negativas– de los sistemas políticos se reflejan claramente en los sistemas judiciales. En sociedades cohesionadas y democráticas, el proceso de definición de las políticas públicas debe responder al principio básico de incluir a los afectados en el proceso de elaboración y deliberación de las mismas. Un postulado que parece tan elemental ha sido tradicionalmente ignorado de los escenarios de interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil en América Latina. Ello es así, porque sistemas legales y judiciales estables, accesibles y confiables son usualmente encontrados donde el sistema político es igualmente estable, representativo y fuerte.

Los ribetes excluyentes de las instituciones –formales e informales– afectan su legitimidad, su capacidad para contribuir a la construcción de sociedades cohesivas y su supervivencia. El funcionamiento deficiente de las instituciones es problemático porque atenta contra el valor intrínseco de la democracia de expandir el rango de posibilidades, capacidades y opciones abiertas a los ciudadanos (Sen, 1999.) Ello adquiere rasgos más críticos si se predica de las instituciones legales y judiciales que por antonomasia deben ser incluyentes y accesibles en un Estado democrático de Derecho.

Un país con un sistema político débil y fuertes inequidades de riqueza y poder no desarrollará un sistema legal y de justicia capaz de identificar esas deficiencias. Por lo tanto, cualquier intento de reforma legal y judicial importante debería incluir también una reforma del sistema político, pese a que los políticos tienen incentivos muy bajos para invertir tiempo y esfuerzos en reformas judiciales y legales porque no producen resultados electorales inmediatos. La lucha contra la exclusión por la vía del acceso efectivo a la justicia, sin embargo, puede generar beneficios políticos hoy desconocidos para los profesionales de la política, por el gran impacto social que pueden generar. La falta de entusiasmo también se explica porque el aumento de la independencia y la autoridad del sistema judicial disminuyen sin duda el poder discrecional que tienen los políticos pues son factor de rendición de cuentas y de “responsabilización” frente a los ciudadanos.

Cuadro 1
Evolución desempeño del poder judicial
Totales por país 2006

P. ¿Cómo evalúa Ud. el trabajo que está haciendo el poder judicial? Muy bien, bien, mal, muy mal o no sabe lo suficiente para opinar



Fuente: Latinobarómetro 2006. n=20.234

Dentro de un Estado democrático de Derecho, la responsabilidad de garantizar el ejercicio y reconocimiento de la ciudadanía recae en las instituciones. En ese orden de ideas, la debilidad de las instituciones políticas –que incluye el poder judicial– pone en entredicho los derechos y las libertades; al paso que la baja eficacia para procesar las demandas sociales –leáse cumplimiento de derechos sociales en América Latina– genera una falta de legitimidad política. En consecuencia, al organizar el poder y apalancar el conflicto social, las instituciones calibran el impacto de las transformaciones económicas en el sistema político y las implicaciones del cambio político y social en el sistema económico. Como puede verse en el cuadro anexo, las evaluaciones que hacen los latinoamericanos frente a su poder judicial son críticas.

En suma, los desequilibrios sociales y las transformaciones económicas reclaman una mayor institucionalización de la vida política, que permita derribar barreras y obstáculos estructurales que limitan el acceso a la justicia, máxime cuando los factores de exclusión se han recrudecido a través de la forma como se ha hecho la política en América Latina. (Thorp, 2007)

La dimensión social de la reforma del sistema de justicia

El Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades no sólo para romper el círculo vicioso de los déficit de la democracia y la desigualdad, sino también para evitar la fatiga con la democracia y la propensión a desconfiar de sus instituciones políticas y desconocer la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Las obligaciones en materia de derechos fundamentales de las instituciones políticas deben consistir en institucionalizar políticas a favor de los excluidos y aplicar procesos de formulación de políticas que garanticen, entre otros, el derecho de los excluidos a participar. Dicha participación será un dispositivo importante para identificar por ejemplo las demandas de quienes se sienten “fuera” frente al sistema de justicia.

El sistema de justicia en la casi totalidad de los países de la región ha sido selectivo, excluyente y discriminatorio. Hoy ya se reconoce que el costo económico y social de la incertidumbre legal es muy alto para todos los sectores de la sociedad, pero es relativamente más alto para los pobres y excluidos, quienes tienen mayores dificultades en lograr ser parte de la economía formal como consecuencia del alto riesgo que acompaña la inhabilidad del sector informal de depender del sistema formal de justicia. En consecuencia, no es posible lograr crecimiento sostenible y equitativo sin progreso en una justicia equitativa y accesible. No es una coincidencia que el programa bandera de cohesión social de la Comisión Europea en América Latina –Eurosocial– incorpore los temas del acceso a la justicia como esenciales a la hora de propiciar el intercambio de experiencias en políticas públicas de cohesión social. (Sanahuja, 2007)

Los sistemas informales de justicia no han sido objeto de análisis de la estrategia de reforma de la justicia; ni desde lo normativo ni desde lo institucional. En la informalidad legal y judicial –o quizá extra-judicial que muchas veces puede estar en la frontera de la ilegalidad–, se expresan la inequidad, la exclusión y la discriminación, sobre todo en aquellas áreas que tienen que ver con los derechos de la persona y sus bienes, donde se abre el espacio para una economía informal que recurre a un sistema de justicia igualmente informal. La alternativa es clara: evitar los conductos institucionales formales del sistema de justicia para resolver sus controversias.

El argumento se robustece si se trata de los derechos económicos y sociales. Como ya se ha enfatizado, los derechos sociales deben ser exigibles y tutelables, y ello no va a ser posible sin tener abierta la puerta del acceso al sistema de justicia. Aun en Europa abundan los ejemplos, como es el caso de movimientos informales de ocupación de viviendas para los “sin techo”, que han comenzado a crearse con gran visibilidad en coyunturas electorales. Ello ha llevado a que respecto del derecho a la vivienda, por ejemplo, en Francia y España en la actualidad se debatan instrumentos normativos para convertirlo en un derecho

garantizable, mientras en otras latitudes se cree que ésa debe ser una tarea para la jurisdicción constitucional a la hora de definir elementos de las necesidades básicas insatisfechas de los ciudadanos. Parece hoy justo que las constituciones de todo el mundo comiencen a reconocer el derecho a la vivienda como un derecho constitucional. La fuerza de las realidades de hecho –generalmente informales– así lo exige, abriéndose paso en el camino a veces rígido de la formalidad de las instituciones establecidas.

La patología de la falta de acceso a la justicia

La informalidad referida frente al sistema legal y judicial, producto muchas veces del no-acceso, resulta a su vez en una falta de acceso al crédito, la propiedad y los sistemas formales de producción y trabajo. Sin olvidar derechos tan elementales como el derecho a la identidad (BID, 2007), los grupos más vulnerables de la sociedad como las mujeres, los indígenas, los menores, los migrantes, los discapacitados, los campesinos, la población reclusa en general y los pobres, van a ser las primeras víctimas de este déficit de ciudadanía.

Un axioma que se ha apoderado del ejercicio del derecho y de la justicia en la región lo describe dramáticamente: El Derecho civil para los ricos y el Derecho penal para los pobres. No resultaría difícil demostrar que dentro de la medición de las necesidades básicas insatisfechas de los ciudadanos, la falta de acceso al servicio público de la justicia se potencia con la imposibilidad de solventar otras necesidades básicas, como la salud, la educación y la vivienda.

Si la administración de justicia debe ser un medio para la búsqueda de la equidad y de esa igualdad formal ante la ley, la negación o el olvido de las desigualdades económicas y de oportunidad que inciden en el acceso son un incumplimiento de uno de los componentes del mandato de la función estatal de impartir justicia (BID, 2000). Y allí existen barreras y obstáculos formales e informales que tienen que ver con la geografía y el territorio; con la capacidad económica; con problemas de percepción de la ciudadanía, como la convicción de que acudir a los tribunales es una pérdida de tiempo y de recursos que no conduce a nada; y aún con la duración de los procesos que vuelve inoportuna la solución judicial retardada.

En el marco de la reforma de los sistemas de justicia en América Latina, que ha sobredimensionado la dimensión penal, se han fortalecido las fiscalías, por ejemplo, pero no el sistema de defensa pública. De esa manera se ha propiciado un gran desequilibrio entre la acusación y la defensa, que debe ser restablecido de alguna manera. Ello termina igualmente repercutiendo en la tasa de reos sin condena que obedece entre otras causas a la ausencia de una defensa oportuna e idónea de muchos sindicados en el sistema de justicia penal. De otra parte, las Defensorías del Pueblo son instituciones jóvenes, frágiles en la mayoría de

los casos y muy vulnerables a los contextos políticos. Su sostenibilidad hacia el futuro va a depender del grado de acatamiento que reciban las recomendaciones, resoluciones o dictámenes que emitan en su función de garantía de los derechos humanos (Guedán e Iraizoz, 2006).

Cuadro 2
La fallida política penitenciaria: multiplicador de la exclusión

La situación del sistema penitenciario es uno de los aspectos más críticos de la gobernabilidad en América Latina, de la crisis de seguridad ciudadana y de las necesidades de reforma judicial que caracteriza a la gran mayoría de los países de la región. Si se pretende encarar una acción sólida e integral en este campo, la cuestión penitenciaria no puede resultar ajena a un esfuerzo de política pública que apunte a crear canales de acceso a la justicia. Pero si ésta se limita a las mejoras de infraestructura carcelaria, de por sí muy necesaria, sin que venga acompañada de reformas sustantivas de carácter integral tanto del sistema de justicia penal como de seguridad pública, esa mejora puede fácilmente caer en el vacío y esa inversión puede llegar a tener efectos contrarios a lo que se pretende solucionar.

En América Latina, las cárceles siguen llenas de reos sin condena por falta de asesoría legal. La tasa de detenidos en prisión preventiva en muchos países de la región latinoamericana supera el 70%; es de un 79% en Honduras, 72% en Uruguay y 70% en Ecuador sin sentencia firme. En España y Francia es del 30% y en Inglaterra del 20%. Ello supone el desconocimiento de la garantía universal de la presunción de inocencia. Además, la violación de derechos humanos dentro de los centros penitenciarios lleva a que el tratamiento sea calificado en algunos casos como “tratos inhumanos, crueles y degradantes” ante las deficiencias en materia de servicios básicos en los centros penitenciarios. Mayor anomalía relacionada con la falta de acceso y exclusión del sistema legal es difícil encontrar.

En la región latinoamericana, los reclusos sin condena deben convertirse en la excepción y dejar de ser la regla. Ello implica mejorar las condiciones de los internos preventivos y asegurarles el asesoramiento jurídico necesario que hoy no existe. Así mismo, debe garantizarse el establecimiento de sistemas separados de justicia correccional para los menores de edad. Cualquier intervención en este campo debe acompañarse de una reforma del sistema de justicia criminal con penas y sanciones alternativas para delitos leves. El desarrollo de condenas alternativas o la creación de un servicio de libertad condicional también debe ser parte de una estrategia para garantizar que las alternativas reemplacen la prisión y respeten los derechos ciudadanos. Ello requiere del apoyo de la opinión pública y del poder judicial.

Un grupo que apenas ha comenzado a merecer la atención del sistema de justicia penal son las víctimas. La entrega de poderes a las fiscalías o a otras instancias para la protección de las víctimas y toda la reflexión sobre la denominada

justicia restaurativa, es un elemento nuevo dentro de la política de reforma de la justicia penal que busca hacer justicia con quienes eran considerados como “invisibles” frente al sistema judicial. Los programas de justicia restaurativa promueven la participación directa de la víctima, del infractor y de los miembros de la comunidad para que junto con el Estado puedan dar una respuesta frente a un conflicto generado por la comisión de un delito.

En suma, las diferentes iniciativas tendientes a reforzar los derechos y garantías de todos los ciudadanos deben exigir que los tengan a todos ellos como actores del proceso. Muchos creen, por ejemplo, que la base del problema ha sido que los ciudadanos han entregado en monopolio a los abogados la defensa de sus derechos y su protección ha quedado en entredicho.

La patología de la exclusión legal, jurídica y judicial

La vulnerabilidad, la falta de voz, la ausencia de derechos y la impotencia que traen consigo la pobreza y la exclusión implica ver y atender los procesos extra o supra-económicos que las determinan para apuntar a sociedades verdaderamente cohesionadas. La etiología de la desigualdad en nuestra región no sólo debe apuntar al análisis ya clásico de las estructuras de propiedad, sino a replantear las estructuras de poder que han propiciado el círculo vicioso de una democracia con falencias en lo social que acentúan la fragmentación (Thorp, 2007). Por ello resulta tan claro que la exclusión social atenta permanentemente contra la calidad de la democracia y contra su legitimidad.

Para segmentos de la población marginada debido a su ubicación geográfica, género, edad, condición física, etnia o status socioeconómico, la irrelevancia de sus demandas frente al sistema genera una gran desconfianza. Son pocas las acciones designadas a asegurar que todos los ciudadanos puedan solucionar sus disputas ante una autoridad habilitada para tomar “decisiones que obliguen” a un costo razonable, y a través de un proceso que está dentro de su alcance. Ello es simple y llanamente privación de derechos.

Desde otro ángulo, debe prestarse también atención tanto a la estructura desde la que operan funcionarios judiciales como a la forma de interacción entre jueces, fiscales, defensores públicos y policías de investigación dentro del proceso penal. Jueces y magistrados en la región centroamericana, por ejemplo, perciben que los mayores problemas de acceso vienen de los elevados honorarios de los abogados particulares, la falta de defensores públicos, el elevado coste de los desplazamientos debido a la geografía, la falta de más juzgados, el desconocimiento de los derechos básicos por parte de los ciudadanos y el desconocer cómo reclamarlos ante las autoridades judiciales (U. De Salamanca, 2004).

Los procesos de establecimiento, mantenimiento, mejoramiento y ampliación de sistemas de asistencia legal se llevan a cabo de diversas formas en el

mundo, respetando diversos modelos y en circunstancias muy diferentes. No obstante, comparten metas comunes relacionadas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos y con la protección de los intereses sociales (Biebesheimer y Cordovez, 1999). En la región, el establecimiento de un sistema de defensores públicos y servicios gratuitos de asesoría legal ha sido una pieza marginal y desvertebrada de la estrategia. Lo propio puede decirse del rol del Ombudsman o Defensor del Pueblo en muchos casos.

Cuadro 3 **Exclusión social, inequidad y violencia**

Un caso concreto de las implicaciones de la exclusión es el debate que pretendió establecer una correlación entre los niveles de pobreza y las tasas de criminalidad. Si las correlaciones se dieran tan puntualmente como algunos lo predicaban, la criminalidad de los Estados Unidos, que es cuatro veces superior a la de Europa y Canadá, implicaría que los niveles de desarrollo y crecimiento económico fueran en Estados Unidos muy inferiores frente a estas últimas.

Ello se trae a colación porque, aparte del grado de desarrollo y de los niveles de pobreza, nunca deben desestimarse el impacto que tienen la multiplicidad de variables que intervienen en este problema. De hecho, en América Latina los países más pobres de la región no son necesariamente los más violentos, ni los más desarrollados son necesariamente los menos violentos. Sin embargo, que esa relación no sea lineal no pone en cuestión las evidentes repercusiones que tienen la inequidad y la violencia social generada por la exclusión, como factor de criminalidad, para no mencionar la falta de capacidad para hacer cumplir derechos y obligaciones o para juzgar eficazmente e imponer sanciones para frenar el crecimiento del crimen y otras amenazas para la seguridad de los ciudadanos.

La utopía de democratizar la justicia

Por principio, la construcción de la justicia como sistema social supone que el mejoramiento en el acceso a la justicia no implica solamente dotar a los sujetos del sistema de las herramientas para lograr la atención de la administración de justicia sino que exige condiciones básicas de vida que le permitan al ciudadano el ejercicio de sus derechos sin necesidad de enervar la acción del Estado por medio de un pronunciamiento judicial (Ossa, 2002).

Sin embargo, la “sed de derechos” que golpea la puerta de la jurisdicción constitucional en muchos de los Estados latinoamericanos, de alguna manera remite la garantía de esas condiciones básicas de vida a la intervención de una autoridad judicial. Se ha recurrido a la válvula de escape de tutelas, amparos y recursos de protección para lograr a través de la jurisdicción constitucional lo

que no se ha logrado en décadas por la vía ordinaria judicial. La popularidad de dichos mecanismos es hoy incuestionable en el nivel de la opinión pública (Cepeda, 2005).

Sistemas de justicia con baja credibilidad e inequidad que niega o limita el acceso a vastos segmentos de la población encuentran hoy expresiones institucionales que entregan responsabilidades sociales a las autoridades judiciales. El litigio por los derechos sociales se ha convertido en verdadera “revolución de derechos” en países caracterizados por la exclusión, la pobreza y la escasez de recursos económicos para los programas sociales (Gargarella, 2006).

El denominado activismo judicial pro-pobres ha intentado alterar estructuras de desigualdad y poder al punto que muchos cuestionan la idoneidad del poder judicial para imponer al poder ejecutivo el cumplimiento de prestaciones sociales. Para otros, ha sido un factor preocupante de congestión de los despachos judiciales. Aunque como alguien ha dicho con lucidez, hablar de ello en la región latinoamericana “se asemeja a preocuparnos por la indigestión cuando no se ha resuelto el problema del hambre” (Méndez, J., BID, 2000).

Todo ello sin ignorar que el denominado activismo constitucional de contenido social en contextos de pobreza y exclusión como es el caso de América Latina rebasa las consideraciones teóricas desarrolladas en otras latitudes y pone a los jueces constitucionales latinoamericanos frente a retos de interpretación formidables, porque deben defender al tiempo la fuerza formativa de los derechos sociales, en realidades que hacen problemática la aplicación de esos mismos derechos (Uprimny, 2006).

El reto de la descentralización de la justicia

A pesar de que la descentralización es una de las macro-tendencias políticas de la región, los sistemas de justicia y los poderes judiciales continúan siendo excesivamente centralizados, jerárquicos y verticales en sus estructuras administrativas, así como en el proceso mismo de toma de decisiones.

En el marco de los niveles de la acción del Estado, la vigencia del acceso a la justicia está ligada al poder local, a la descentralización y a la informalidad propia de sistemas jurídicos y judiciales cercanos a la vida en comunidad. Como puede con facilidad demostrarse, la naturaleza, características y magnitud de las necesidades jurídicas insatisfechas de la población se agudiza precisamente en la denominada base de la pirámide que tiene connotaciones locales.

Los programas de acceso a la justicia constituyen reales herramientas de descentralización del servicio público de la justicia. Desde el punto de vista institucional, la creación de casas de justicia, centros de administración judicial y de resolución de disputas, módulos básicos de justicia itinerante, juzgados corporativos y consultorios jurídicos en el nivel local y municipal contribuyen eficazmente

a reducir los “factores de riesgo” asociados a la debilidad del Estado de Derecho, a la ilegitimidad del gobierno y al círculo vicioso de la impunidad.

Cuadro 4

La caja de herramientas del acceso a la justicia contra la exclusión

- La prestación de *Asistencia legal para las personas excluidas*, desprotegidas o de escasos recursos es un tema prioritario dentro de la agenda de reforma del sector.
- La **Modernización de procedimientos legales** para disminuir barreras y costos de acceso o aun la gratuidad, incluyendo normativas de simplificación.
- Nuevas formas de *conocimiento del derecho y de enseñanza del mismo* pues no habido una reconciliación entre la enseñanza tradicional del derecho y las nuevas funciones indiscutiblemente sociales que hoy cumplen los jueces y los abogados al abrir las compuertas del sistema de justicia a quienes han estado excluidos por décadas.
- El trabajo no sólo en la justicia penal sino en la *justicia civil y de familia, laboral, agraria y de vivienda* que ha quedado siempre marginalizada dentro de la estrategia de reforma del sector justicia (DeShazo, 2006).
- La promoción de **educación cívica básica y legal** con respecto a instituciones judiciales, procedimientos en las cortes y derechos básicos de los ciudadanos, incluyendo entrenamiento en resolución alternativa de conflictos en escuelas y organizaciones de la sociedad civil; revaluando una concepción autoritaria del derecho.
- Las iniciativas de *profesionales en derecho que en forma particular y gratuita* brindan servicios a poblaciones excluidas o desprotegidas.
- El empoderamiento de las comunidades para hacer *efectivo el uso alterno del derecho* como garantía de acceso a la justicia. Prácticas como la de agentes comunitarios de justicia y promotores legales populares propicia un liderazgo comunitario clave para obtener resultados.
- Es necesaria la definición de una **instancia de planificación, gestión, articulación y monitoreo de las políticas públicas** en esta materia. La organización de una red de instituciones de acceso permite realizar una tarea de coordinación entre las mismas. Los Ministerios de Justicia de la región no cumplen con esta función que es propia del poder ejecutivo.
- Un gran *esfuerzo de focalización de las políticas de acceso* en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad.
- Examen del **funcionamiento de jurisdicciones especiales** para comunidades indígenas reconocidas en la legislación de algunos de los países de la región.

Es hora de transformar los modos de operar de la justicia rural y urbana que correspondan con la prestación de cualquier otro servicio público esencial y dar cabida a mecanismos de desjudicialización que sirvan como la mediación, la negociación, la conciliación, el arbitraje, la justicia comunitaria y de sistemas

formativos e instancias tradicionales de aplicación de los mismos y todos aquellos que no implican la intervención de un Tribunal.

En materia de justicia local y comunal existe un gran rol para los ejecutivos locales. Además, porque es muy difícil la articulación entre instancias federales, nacionales, regionales, departamentales, municipales y locales a la hora de prestar este servicio público. Por ello, el fortalecimiento de las secretarías de justicia y seguridad a nivel local es factor clave de acceso a la justicia así como de la lucha contra la inseguridad ciudadana. Se trata de fomentar instancias coordinadoras de la justicia local que deben estimular el abandono de la cultura del litigio y la instauración de la cultura del diálogo y la convivencia. En ese campo, la Justicia de Paz, por ejemplo, ha tenido un desarrollo muy incipiente pues no ha habido claridad sobre la prioridad de su fortalecimiento (Parra, 2007). A la orden del día se encuentran también en ese ámbito estrategias, pedagogía de tutelas y acciones colectivas y de clase en la justicia local que para otros analistas constituyen excesos dignos de ser controlados.

La prioridad de identificar la demanda de necesidades jurídicas y judiciales

Un sistema de justicia moderno, accesible y equitativo debe mostrar una oferta de servicios establecida sobre las necesidades reales de la población. Y para ello se requiere de un sistema de diagnóstico eficaz, sistematizado y permanente (PNUD, 2006). Porque el ciudadano muchas veces no identifica una necesidad de protección o de garantía por desconocimiento del contenido o alcance de sus derechos o por desconocimiento de la obligatoriedad de la acción de protección o de prestación de servicios por parte del Estado.

Hoy resulta claro que entre las necesidades jurídicas que afectan en mayor medida a la población más vulnerable se encuentran las relacionadas con el registro, la vivienda, conflictos vecinales, el derecho de familia y el tema laboral. Y en cuanto al ámbito administrativo, son los sectores de la población más desfavorecidos los que se configuran como usuarios más necesitados de los servicios públicos. La puesta al alcance de los grupos desfavorecidos de prestaciones públicas que revertan las dinámicas perversas de la exclusión resulta imprescindible.

La elaboración de un mapa de necesidades judiciales insatisfechas es un esfuerzo que serviría de brújula para señalarle una orientación al servicio público de la justicia que hoy vuela sin norte. Las señales que hoy envían los ciudadanos que han estado excluidos del sistema apuntan en esencia a la búsqueda de la efectividad en el cumplimiento de los derechos sociales.

Por ende, la necesidad de adoptar políticas efectivas para garantizar las condiciones de universalidad y equidad en el acceso a la justicia también tiene que ver con la redefinición de los asuntos prioritarios que debe ocupar al aparato de

justicia, despojándolo de la intervención en conflictos de interés exclusivo de las partes intervinientes, en cuyo desarrollo no se comprometa la estabilidad social y que puedan ser subsanadas pacífica y naturalmente mediante otros mecanismos de resolución de controversias.

Así pueden reforzarse el acceso, la eficacia y la celeridad en la solución de aquellos conflictos que realmente trascienden la órbita privada con repercusión en la inclusión de sectores de la comunidad ausentes de la vida judicial. Por ello, las alianzas estratégicas pública-privada para promover los métodos alternos de solución de conflictos no pueden estar basadas en el descrédito del Poder Judicial sino en la necesidad de la eficacia de ese servicio (Parra, 2007).

Cuadro 5 **Las casas de justicia en Colombia**

Una buena experiencia de aplicación y ejecución de mecanismos de justicia formal y no formal lo constituyen estos centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos. El usuario es allí atendido de manera amable, eficaz y gratuita con una respuesta focalizada en sus inquietudes, basada en la acción coordinada y solidaria de sus funcionarios. A través de la presencia de diversos organismos estatales y privados se logra no sólo la presencia efectiva del Estado para la prestación del servicio público de la justicia, sino que también se han desarrollado de manera cada vez más extendida los métodos alternos de solución de conflictos (PNUD, 2006).

La urgencia de otros actores para la reforma

La concepción científica y formalista del derecho instaló la idea de que las discusiones en torno al derecho y a la justicia son de carácter técnico, y de que sólo los abogados están en condiciones de darlas (Binder y Obando, 2004). Ello ha sido indiscutiblemente un factor de exclusión y marginalidad de parte de quienes demandan servicios de justicia sin tener acceso a los mismos.

Las organizaciones de la sociedad civil –OSC– que incorporan al derecho y a la justicia como herramienta de reivindicaciones políticas y sociales, deben ser un actor crítico externo relevante para impulsar cambios sustanciales y promover la apertura de líneas innovadoras de acceso a la justicia. Sin embargo, se trata aún de un actor todavía muy embrionario y extremadamente débil como para generar algún impacto. A veces, estas organizaciones no representan los intereses de los sectores más relegados de la población, sino a ciertas élites que tienen de por sí un mejor acceso a los mecanismos institucionales.

La sociedad civil, en general, y la mayoría de las OSC, especialmente aquellas que reúnen a los sectores más desaventajados, no han visualizado al derecho y a la

justicia como una herramienta útil para concretar sus objetivos sociales. Pero las cosas han comenzado a cambiar y cada vez veedurías ciudadanas y mecanismos de rendición de cuentas comienzan a aparecer.

La mayoría de las iniciativas de reforma que se han llevado a cabo han sido pensadas por y desde el sistema judicial (estrategia “de arriba hacia abajo”), teniendo en cuenta las necesidades que tienen los jueces y los abogados para cumplir con su labor, y lo que ellos consideran que es un mejor servicio para los ciudadanos. Es crítico fomentar una mayor transparencia en el sistema judicial a partir del fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones informales para analizar críticamente y monitorear al sistema. Ello se puede llegar a traducir en mejoras a la hora de buscar el acceso y la inclusión ciudadana dentro del sistema de justicia.

El lenguaje y la efectividad de los derechos

El resultado de estas reformas planteadas “de arriba hacia abajo” y no desde la base local donde está la puerta de entrada del sistema, han dado lugar a derechos y mecanismos institucionales para ejercerlos y que se suponen son para todos, pero que en realidad sólo se encuentran accesibles para unos pocos.

Los derechos políticos y civiles y las libertades democráticas son trascendentales para el fortalecimiento de la capacidad de los excluidos y hacen parte de los deberes del Estado. Como ya se afirmó al comienzo de estas reflexiones, al definir el reconocimiento de los derechos como una herramienta para combatir la exclusión social, queda claro que un pueblo no tiene realmente derechos efectivos con la sola incorporación de este lenguaje en las leyes o con su proclamación retórica siempre presente en la historia legal latinoamericana, y sólo cabe considerar que los derechos le han sido reconocidos si existen medidas efectivas para que las personas puedan actuar realmente en el nivel político.

Giddens sugiere que “la crisis de la democracia es que no es lo suficientemente democrática” y reconoce que se necesita una redefinición de los derechos y las obligaciones de los individuos (Giddens, 1998). De esa manera plantea la variante jurídico-legal que tiene una transformación institucional inclusiva e incluyente. Los derechos económicos y sociales son el incentivo y la recompensa de una economía sólida. Por eso cada vez más se reconoce la importancia de considerar los objetivos y políticas del desarrollo desde una perspectiva de derechos. La centralidad de los derechos económicos y sociales los coloca como un marco ético para las políticas de desarrollo donde coinciden la libertad y la igualdad.

El énfasis en las llamadas democracias electorales ha conducido a lo que bien se ha denominado “democracias iliberales” en las que la protección efectiva de los derechos ciudadanos se ve obstaculizada por el reglamentarismo legal que

ha caracterizado a la región. Lo que deberían ser derechos, terminan siendo privilegios para una minoría, no sólo por los obstáculos en el acceso a la justicia sino también porque el acceso a ciertos privilegios es casi imprescindible para acceder a otros. Como bien lo señala la experiencia, el mercado de trabajo sirve de ejemplo: sin empleo formal no hay acceso a salud ni a la protección social en la gran mayoría de países de la región. De ahí la importancia de identificar los procesos que en la actualidad favorecen la conversión de derechos en privilegios. En suma, la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos requiere una democracia incluyente, que proteja los derechos de las minorías, combata los privilegios y vele por la responsabilidad pública.

La tendencia global reciente apunta a concebir las normas jurídicas como herramientas democráticas dirigidas a promover los cambios que las sociedades exigen y resolver pacíficamente los conflictos, dentro de una óptica menos formalista, orientada a la realización de la justicia por la vía del paquete de derechos que entrega la ciudadanía. Eso hoy es claro desde el proyecto de Constitución europea hasta los grandes cambios constitucionales en las nuevas democracias del mundo.

El rol del juez para combatir la exclusión social

El juez ha aparecido como un protagonista central de las nuevas realidades del cambio institucional, al trascender su función de aplicar la norma a través de una interpretación literal y restringida para ser catalizador de la efectividad de los derechos de los nuevos ciudadanos del sistema político. La figura del juez creador de derecho ha sido vivida por el hombre de la calle al experimentar resultados a la hora de la defensa, protección y garantía de sus derechos fundamentales. Por ello, hoy el poder de los jueces incomoda a algunos, a quienes molesta un juez como actor garante de la protección de los derechos instituidos y encargado de darle contenido social al derecho, para contribuir al perfeccionamiento de la administración de justicia.

Si la inclusión social, jurídica y política es la contrapartida de la globalización, la lucha contra la exclusión es ante todo un desafío político con claras consecuencias para el sistema de justicia; no técnico ni económico, que tarde o temprano se debería convertir en un pacto de Estado, objeto intenso de diálogo social y no en simple promesa de gobierno. Nunca sobra recordar que así como en materia macroeconómica es ya poco el margen que hoy tienen los Estados para moverse, es el campo de la micro política de los derechos sociales de los ciudadanos donde se darán las grandes batallas para combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Por todo lo anterior, los abogados y los jueces deben ser formados para ejercer el rol político y social institucional que el sistema requiere. Como ya se

indicó, una reforma profunda de los programas académicos de las facultades de derecho dirigida hacia ese objetivo es una asignatura pendiente. La enseñanza del derecho, basada en la tradición del derecho civil y el formalismo jurídico, debe abrirse para jugar un rol más activo, no limitado a la aplicación de la ley y a la subordinación incondicional al poder legislativo. Al mismo tiempo, una mayor conciencia sobre la ciudadanía como titularidad de los derechos va a redundar en fortalecimiento de la ciudadanía y “empoderamiento” para encontrar caminos para salir de la exclusión.

La globalización y la democratización reclaman instituciones públicas que permitan ser el punto de partida de resultados económicos y sociales que la hagan inclusiva. La ola democratizadora en un mundo globalizado coincidió con las reformas económicas orientadas a la liberalización de los mercados. Ello ha puesto creciente presión sobre los sistemas políticos dado que ha implicado que parte de los débiles resultados del modelo económico en materia de crecimiento y lucha contra la pobreza se han imputado a la democracia. En parte se debe también a que la consolidación de la democracia ha pasado de una concepción minimalista y procedimental –elecciones periódicas y libres– a otra que sin ser maximalista pueda garantizar resultados económicos y sociales.

La lucha contra la exclusión social en América Latina tiene como objetivo la construcción de una ciudadanía, ajena a muchos por cuenta de la negación de los derechos fundamentales. Por ello no puede olvidarse que una auténtica cultura política democrática habilita al ciudadano para la participación política, no para sustituir las instituciones de la democracia representativa sino para complementarlas como camino hacia la inclusión y cohesión sociales.

En consecuencia, no ha sido producto del azar que el sistema de justicia haya sido el sector de las políticas públicas donde mayores transformaciones se han vivido durante la última década en América Latina. Una estrategia reformista que ha apuntado más allá de lo jurídico para involucrar al ciudadano común en el proceso de concepción, desarrollo y aplicación del Derecho, como herramienta de transformación de las realidades sociales.

Bibliografía

- BIEBESHEIMER, C. y CORDOVEZ, C.
1999 *La justicia más allá de las fronteras. Experiencias de reformas útiles para América Latina y el Caribe*. BID. Washington.
- BID
2000 *Acceso a la Justicia y Equidad. Estudio en siete países de América Latina*. BID e IIDH. San José.
- BINDER, A. y OBANDO, J.
2004 *De las Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho*. AD-HOC. Buenos Aires.

- CAPPELLETTI, MAURO, et al.
 1996 *El Acceso a la Justicia: La tendencia en el movimiento mundial por hacer efectivos los derechos*. Fondo de Cultura Económica. México.
- CARRILLO, F.
 2004 *Democracia con Desigualdad*. BID y Comisión Europea.
- CEPEDA, M. J.
 2005 “Judicialization of Politics in Colombia”, en Sieder et al., *The Judicialization of Politics in Latin America*. Palgrave. London.
- CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS
 2006 *Documentos*. Ministerio de Justicia. Madrid.
- DESHAZO, P., VARGAS, J. E.
 2006 *Judicial Reform in Latin America. An Assessment*. Policy Paers on the Americas. Volume XVII, Study. 2. September. CSIS. Washington D.C.
- GARGARELLA, R., DOMINGO, P., et al.
 2006 *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?* Ashgate.
- GUEDÁN, M. e IRAIZOZ, M.
 2006 *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE. U. de Alcalá de Henares. Alcalá de Henares.
- IDB
 2007 *Building Opportunity for the Majority*. IDB. Washington D.C.
- JARQUIN, E. y CARRILLO, F.
 1995 *La economía política de la reforma judicial*. BID. Washington D.C.
- NUSSBAUM, MARTHA
 2006 *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Paidós. Barcelona.
- OSSA E. CARLOS
 2002 *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*. Contraloría General de la República. Bogotá.
- PARRA QUIJANO, JAIRO
 2007 *Los métodos alternativos de Justicia*. Presentación realizada en el marco del taller sobre evaluación de los procesos de reforma de Justicia en Ibero América. Madrid.
- PNUD
 2005 *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*. América Latina y el Caribe. Buenos Aires.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO
 2007 *La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid. Sin publicar.
- SEN, AMARTYA
 1999 *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf. New York.
- THORP, ROSEMARY AND BERGÉS, AMY
 2007 *The Historical Roots of Social Exclusion in Latin America*. Documento presentado en Canning House. Londres. Sin publicar.

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

2004 *La justicia vista por los jueces: diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos.* Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Salamanca.

UPRIMNY, RODRÍGUEZ y GARCÍA

2006 *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia.* Grupo Editorial Norma. Bogotá.

¿Los de afuera?

Gustavo Márquez

En los últimos 25 años la región de América Latina y el Caribe ha atravesado inmensas transformaciones sociales. Cuando a mediados del decenio de 1980 se restableció la democracia, el panorama político cambió, al igual que las medidas de política que se adoptaron, y surgieron renovadas expectativas de un futuro con sociedades más modernas, más prósperas y más justas.

Veinticinco años después del retorno a la democracia los resultados a la vista son heterogéneos. Hoy la región es más próspera y más moderna que hace 25 años, después de languidecer durante años bajo la mirada vigilante de generales mesiánicos y a menudo corruptos. No sólo se ha alcanzado la estabilidad macroeconómica, sino que se ha consolidado pese a los repetidos shocks financieros adversos. El impacto combinado de la liberalización económica (una decisión nacional) y de la globalización (un fenómeno mundial) permitió que la región se integrase en la economía mundial, lo cual constituye en las mejores circunstancias una fuente inagotable de riquezas y, en el peor de los casos, un grillete para las políticas nacionales que provocan distorsiones. Los Estados intervencionistas y centralizados cuyas crisis fiscales marcaron el decenio de 1980 pasaron por una “revolución silenciosa” que transformó, hasta volverla irreconocible, la manera en la que se relacionan con la población (Lora, 2007). Por otra parte, la pobreza y la distribución altamente sesgada de los activos (incluido el capital humano) y del ingreso erigen un obstáculo en la senda hacia sociedades más justas en la región. La exclusión social, históricamente arraigada en diferentes formas de estigmatización de grupos tradicionalmente identificados por la raza, el origen étnico o el género, ha cambiado tanto como lo ha hecho la región misma y actualmente afecta a grupos mucho más diversos y numerosos de la población, particularmente a aquellos que se ganan la vida a duras penas en empleos precarios

sin perspectiva alguna de mejorar. Su exclusión no se debe a que se encuentren “afuera”, aislados, dejados de lado, sino a que están interactuando con sociedades más modernas y prósperas.

Estos cambios en la dinámica de la inclusión y la exclusión no se prestan a interpretaciones simplistas. Ha habido avances en la inclusión de algunos grupos, por lo menos en algunas dimensiones, pero también ha habido regresiones que han profundizado la exclusión. Por ejemplo, la mujer ha sido incluida en ciertos ámbitos (representación política formal y educación), pero sigue segregada en peores trabajos que el hombre. Por otra parte, sectores enteros de la población han quedado excluidos de empleos formales, y por consiguiente de la protección de la seguridad social, debido a la lentitud del crecimiento y al desempleo. Y en otros casos, el dinamismo de la sociedad civil y el surgimiento de movimientos sociales han convertido a ciertos grupos excluidos (como los campesinos sin tierra de Brasil, los desempleados de Argentina y los pueblos indígenas de Bolivia) en importantes actores de la arena política.

La exclusión y la inclusión son procesos complejos y dinámicos que operan en todas las dimensiones de la vida social. La exclusión en una dimensión (por ejemplo, la falta de documentos de identidad) lleva a la exclusión en otras múltiples dimensiones (por ejemplo, impide abrir una cuenta de ahorro o participar en la política formal). La exclusión social se manifiesta en múltiples males sociales (pobreza, informalidad del empleo, disturbios políticos, delincuencia y falta de acceso a la salud y a la educación, para mencionar sólo algunos de ellos), todo lo cual limita la capacidad de grandes sectores de la población para participar de manera fructífera en una economía de mercado, y por ende reduce su bienestar.

Observar una sociedad a través de los ojos de los propios excluidos proporciona una lección clara y realista sobre la naturaleza interrelacionada y compleja de las privaciones que estos individuos padecen y de las formas que encuentran para sobrellevarlas. Los microdocumentales “Las caras de la exclusión”, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (www.iadb.org/res/ipes/2008/videos.cfm?language=Sp), procuran transmitir esta visión. Los filmes presentan un dramático retrato de las vidas de seres humanos que no se encuentran en cualquier otra parte sino en las mismas calles por las que todo el mundo transita, personas con quienes el ciudadano común interactúa en el acontecer de las actividades cotidianas.

Quienes ayer eran “los de afuera” (los marginados, la población rural, los desnutridos, los pobres y los aislados) estaban tranquilamente fuera de vista. La exclusión en estos grupos no ha desaparecido. Todavía persisten en zonas rurales de la región formas modernas de servidumbre, que a menudo rayan en la esclavitud. Gaspar, el protagonista de uno de los microdocumentales, es un trabajador rural brasileño de 78 años que no tiene documentos de identidad, nunca fue registrado ante las autoridades laborales brasileñas y, por lo tanto, está excluido de la pensión a la vejez para trabajadores rurales que financia el

gobierno (Aposentadoría Rural). En otro de los filmes, la falta de acceso a los servicios de salud que padecen los indígenas de las comunidades matsiguengas se opone en un vívido contraste a las riquezas producidas por el yacimiento de gas de Camisea, que está ubicado en las tierras ancestrales de estos pueblos en el Amazonas peruano. Estas historias ilustran con crudeza los mecanismos y las consecuencias de las formas tradicionales de exclusión.

La exclusión social en la actualidad se ha vuelto más urbana y visible; sus víctimas son seres humanos que no están “afuera”, pero cuya exclusión es el resultado de sus interacciones desventajosas con las instituciones y los recursos que permiten a quienes están integrados prosperar en una economía de mercado. Las historias que se presentan en los microdocumentales “Las caras de la exclusión” dan testimonio de dichas interacciones. La venta de golosinas o llamadas por teléfono celular, o los actos circenses en las esquinas mientras el semáforo está con luz roja y los automóviles se encuentran detenidos se convierten en una fuente de ingresos cuando no se puede encontrar un trabajo digno y bien remunerado. Los excluidos urbanos recurren a estrategias de supervivencia como recoger material reciclable en la basura, ocupar ilícitamente edificios abandonados, o dormir en las mismas calles que sus vecinos en mejor situación económica usan para ir a trabajar o para jugar. Los habitantes de zonas pobres de las ciudades de la región, donde impera la delincuencia, excluidos de la protección policial y judicial, crean sus propias formas de organización para contener la violencia y proteger a las víctimas, y de esta manera ofrecen una lección de dignidad y compasión.

En medio de todas estas múltiples privaciones, los individuos excluidos luchan por ganarse la vida con sus limitados recursos. Su vida cotidiana se ve coartada por instituciones que no responden a sus necesidades ni a sus derechos como ciudadanos y por la falta de acceso a recursos tan triviales como un teléfono donde recibir una llamada para una entrevista de trabajo, o tan drásticos como los servicios médicos que les son denegados por establecimientos de salud pública que no dan abasto. Si bien quedan al margen de las sendas que conducen a la inclusión por la que transitan miembros más privilegiados de la sociedad, no son “los de afuera” porque su exclusión es resultado de su participación en la vida social con recursos limitados y bajo reglas que suelen inclinarse en su contra debido a la discriminación y al prejuicio.

La exclusión se halla en el origen del sentido creciente de desvinculación e insatisfacción que afecta a la población de los países latinoamericanos y crea un terreno fértil para experimentos populistas que erosionan las instituciones económicas, sociales y políticas de la democracia. Esta desvinculación ha aumentado pese a que se ha logrado un progreso razonable en el mediano plazo en cuanto a esperanza de vida, salud, alfabetización y otros indicadores del bienestar, como lo ha demostrado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su reciente informe (2007) sobre la cohesión social. Los políticos de todo el

espectro político se refieren ahora a la lucha contra la exclusión social como la tarea principal del desarrollo y de una democratización sustancial. Como señala Goodin (1996, p. 343), “exclusión social” es una expresión pegadiza porque capta gran parte de lo que tanto nos preocupa. Es más, el gran valor del concepto reside en su promesa de vincular tantas de nuestras demás inquietudes sociales, siguiéndoles la pista hasta llegar a las causas comunes (o de alguna manera cognadas) y prescribiendo curas idénticas (o de alguna manera integradas).

La noción de exclusión social, con todos los matices y alusiones con que se ha empleado el término, ofrece un poderoso grito de batalla política para quienquiera que se preocupe por las penurias de quienes están en la peor de las situaciones en la sociedad. No obstante, como suele ocurrir con las nociones eficaces para la movilización, que necesariamente tienen distintos significados para grupos diferentes, no hay claridad alguna en cuanto a qué significa la exclusión social. Aun cuando la ambigüedad del concepto de exclusión social resulte útil como herramienta de movilización, el diseño y la adopción de políticas de inclusión se ve obstaculizado por la falta de claridad conceptual sobre la índole de la exclusión y las fuerzas que la producen y la reproducen.

El concepto de exclusión social

La exclusión social es un proceso social, político y económico dinámico, pero ineficiente y disfuncional, por el cual se deniega a personas y grupos el acceso a oportunidades y servicios de calidad para que puedan vivir vidas productivas fuera de la pobreza. De acuerdo con Sen (1999), puede alegarse que estos procesos sociales, políticos y económicos de las sociedades limitan los funcionamientos de ciertas personas y grupos, y como resultado disminuyen su bienestar.¹ Dichos procesos podrían afectar el comportamiento, la disposición de recursos, o el acceso a instituciones por parte de personas o grupos excluidos de maneras tales que entorpecen sus capacidades para funcionar y, por lo tanto, para adquirir o emplear aptitudes que tienen valor en una economía de mercado.

Los funcionamientos tienen lugar en un espacio social en el cual las personas y los grupos participan en “transacciones” mediante comportamientos que expresan sus opciones con base en su disposición de recursos bajo el conjunto de reglas formales e informales que regulan dichas transacciones. El capital social, las normas y la acción colectiva merecen una mención especial dentro

1 La noción de “funcionamientos” proviene de *Development as Freedom* (1999) de Sen. Es diferente del concepto de “oportunidades”, dado que los funcionamientos se refieren a las interacciones e intercambios sociales que tienen lugar entre personas o grupos para lograr un cierto resultado, y no a la capacidad (ejercida o no) de participar en esas interacciones; difiere también del concepto de “aptitudes”, dado que los funcionamientos se refieren a una realización particular del conjunto (no observable) de aptitudes.

de este conjunto de reglas formales e informales. Mejoran el bienestar colectivo, especialmente en circunstancias en las que el Estado es débil y no puede responder de manera adecuada a las necesidades de la población. La exclusión, en cambio, erosiona la confianza e impide la acción colectiva. Cuando no existe la más plena confianza entre los agentes económicos, aumentan los costos de transacción y se reduce el alcance de los intercambios económicos. Como resultado, la sociedad sufre una pérdida de bienestar. Las políticas públicas pueden delinear instituciones formales e informales que promuevan (u obstaculicen) las motivaciones intrínsecas de las personas y las posibilidades de autogestión dentro de la sociedad civil, lo cual incide en la confianza, la reciprocidad y la disposición para cooperar.

El término “exclusión social” fue acuñado en los años setenta en Francia para describir la situación de los grupos excluidos de las prestaciones de las redes de protección relacionadas con el empleo y otros grupos encerrados en el ostracismo social por el consumo de drogas ilícitas y otras formas de comportamiento disfuncional (Lenoir, 1974). No obstante, la exclusión social aplicada al contexto de América Latina y el Caribe es un concepto más amplio (por la escala y el tipo de población afectada) y que comprende muchas más dimensiones.

La exclusión es, por naturaleza, un proceso social multidimensional y dinámico, y por lo tanto no es “consecuencia” de ninguna “causa” particular (en el sentido de un suceso que precede a un resultado, sin el cual el resultado no se hubiera dado) (Burchard, Le Grand y Piachaud, 2002). En la vida social cotidiana todo el mundo participa de múltiples interacciones, en las cuales se intercambia trabajo por un salario que paga un empleador, se utiliza ese salario en transacciones con productores y vendedores para adquirir bienes y servicios, se vota en las elecciones, se recurre a la policía y al sistema judicial para resolver disputas económicas y no económicas, se pagan (o evaden) impuestos, se colabora en organizaciones comunitarias y eclesiásticas, se realizan trámites en oficinas públicas a fin de obtener licencias y permisos, y se lleva a cabo una lista innumerable de otras cosas. Todas estas actividades tienen lugar dentro de una serie de instituciones sociales, económicas y políticas (formales e informales) que ofrecen las oportunidades y los servicios requeridos para obtener resultados valiosos en una sociedad democrática de mercado. La exclusión social surge cuando un conjunto de esas reglas formales e informales restringen los funcionamientos de ciertas personas o grupos.²

La exclusión social se ha empleado para conceptualizar las restricciones que impiden los funcionamientos (Tsakoglu y Papadoupoulos, 2001) y el acceso a las oportunidades (Behrman, Gaviria y Székely, 2003) de ciertos grupos específicos

2 En este punto me alejo de la noción de “no participación” como criterio de exclusión. De hecho, se quiere destacar que los individuos excluidos participan, aunque en circunstancias desventajosas, o con reglas que juegan en contra de ellos, o en ambas situaciones.

(mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidades). Buvini, Mazza y Pungiluppi (2004, p. 6) afirman: “La exclusión se produce si la pertenencia a un cierto grupo tiene un impacto considerable sobre el acceso a oportunidades que tienen el individuo, y si las interacciones sociales entre grupos ocurren en el marco de una relación de autoridad/subordinación”. Desde esta óptica, se la considera un fenómeno de grupo y, por lo tanto, conduce al desarrollo de políticas de inclusión orientadas hacia un incremento de oportunidades y acceso para grupos específicos de la población. Un ejemplo dentro de esta familia de políticas es el Programa Nacional de Acciones Afirmativas de Brasil de 2002, que a principios de ese año introdujo cuotas para afrodescendientes e indígenas en diferentes esferas, como el empleo y la concesión de contratos en el sector público, la educación superior y escaños parlamentarios.

En los últimos tiempos la exclusión social en América Latina y el Caribe comenzó a verse como un resultado (indeseable) de las reformas económicas del decenio de 1990 o bien como un mecanismo que impide que segmentos importantes de la población se beneficien de la prosperidad macroeconómica que la región ha estado disfrutando recientemente. Por lo tanto, se ha convertido en un tema recurrente de las políticas económicas alternativas que asignan un alto valor a la redistribución del ingreso y de los activos. Desde este punto de vista, el foco de las políticas de inclusión se centra en cambios fundamentales de las políticas económicas y sociales que procuran corregir la desigualdad y la pobreza para toda la población, formen o no parte de un grupo excluido.

Las privaciones materiales son un resultado crucial de la exclusión, pero constituyen sólo un aspecto de las carencias de los excluidos. Es más, dichas privaciones están altamente correlacionadas con otras dimensiones de las carencias que afectan la capacidad de los excluidos para obtener recursos deseables en una economía de mercado. La falta de empleo (o su baja productividad) da lugar a bajos ingresos y a la pobreza, pero también restringe la participación de los desempleados y de quienes tienen empleos de baja productividad en las instituciones sociales, como los sindicatos y otras formas de organizaciones de trabajadores que tienen por objeto mejorar sus condiciones laborales. Los sistemas políticos y electorales que excluyen a los grupos desaventajados de la población restringen su capacidad de influir en las acciones de gobierno y por consiguiente reducen la inversión en servicios de alta calidad (por ejemplo, escuelas) que las personas excluidas necesitan para mejorar su situación. La segregación geográfica eleva la exposición de los grupos desaventajados a la delincuencia y a la violencia, porque los ricos se recluyen en comunidades protegidas por fuerzas privadas de seguridad y porque los desaventajados carecen de los recursos sociales, económicos y políticos necesarios para acceder a las fuerzas preventivas y correctivas del sistema judicial y policial.

El énfasis que se hace en la exclusión social tiene por objeto ampliar el foco analítico y político centrado en la pobreza hacia una gama más amplia de proble-

mas. El concepto de pobreza se enfoca en resultados como el ingreso mensurable y se basa en el análisis de datos estáticos de corte transversal y en la observación de las personas y los hogares. El concepto de exclusión, en cambio, tiene que ver con procesos, y permite arrojar luz sobre la índole multidimensional de las carencias y de las interacciones entre esas dimensiones: desde el punto de vista de la exclusión, la privación se entiende como un fenómeno dinámico, y se observa a las personas y a los hogares en el marco de una comunidad (Burchardt, Le Grand y Piachaud, 2002).

La privación multidimensional es un resultado de la exclusión, pero como tal tiene que distinguirse del proceso que produce y reproduce ese resultado. La pobreza, el desempleo, la informalidad del empleo, la falta de influencia en la esfera política y las formas disfuncionales de interacción social son resultados de la exclusión pero no deben confundirse con el proceso que los genera. Las políticas compensatorias, como las transferencias de ingresos o el empleo público subsidiado, pueden reducir la pobreza, y se espera que la reducción resultante de las carencias materiales afecte a todos los demás resultados de la exclusión. No obstante, en la medida en que dichas transferencias no tengan un impacto sobre las fuerzas que restringen los funcionamientos de los excluidos, el proceso de exclusión continuará su curso.

Las personas excluidas no habitan un universo social desprovisto de interacciones e intercambios del cual van a ser rescatados por la inclusión. Por el contrario, los resultados de la exclusión son producto de interacciones e intercambios particulares a través de los cuales se les niega a los excluidos el acceso a recursos que les permitirían participar activamente en la economía de mercado y en las instituciones formales e informales que prestan servicios sociales y ofrecen oportunidades a los demás. Las personas excluidas tampoco son objetos pasivos de la exclusión; se organizan y desarrollan acciones individuales y colectivas para modificar las características sociales que generan el fenómeno. A menudo, esto da como resultado un conjunto “alternativo” de comportamientos e instituciones que substituyen el resultado (por ejemplo, el acceso al sistema financiero) denegado por la exclusión. Esta última también está a la base de políticas contenciosas y protestas callejeras que aspiran a dirigir la atención del sistema político formal hacia cuestiones importantes para los grupos excluidos.

Panorama general de la exclusión social

Tradicionalmente se ha considerado que los resultados de la exclusión (desempleo, condiciones precarias de empleo, pobreza, falta de injerencia en el Estado y “mala” integración con la comunidad) son consecuencia de decenios, si no siglos, de discriminación y estigma. La discriminación resulta crucial como fuerza de exclusión porque se ubica en el núcleo de las “transacciones” que realizan las personas.

La literatura ha dado especial importancia al papel del origen étnico como principal culpable de la discriminación. Se ha documentado que los pueblos indígenas y los afrodescendientes tienen menos capacidad para generar ingresos debido a sus menores niveles de capital humano (por ejemplo, educación formal o capacitación), una remuneración más baja en el mercado de trabajo y menor acceso a empleos de alta calidad. Esto da lugar a una incidencia notoriamente más alta de la pobreza en estos grupos, que persiste a pesar de la mejora general de los otros grupos de la sociedad, y a un menor retorno de los activos (capital físico y humano, activos públicos y capital social) que afectan sus estrategias de generación de ingresos.

Los latinoamericanos creen que la discriminación sigue tan arraigada como siempre, pero no creen que afecte únicamente, o principalmente, a los grupos que tradicionalmente han sido objeto de ese estigma (pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres). En encuestas recientes de opinión, como las que realiza Latinobarómetro, se reporta que la mayoría de la población de la región cree que los pobres, los que no tienen instrucción, y los que carecen de conexiones sociales son los grupos que sufren más discriminación.

No obstante, las creencias son informativas sólo en la medida en que influyan en las decisiones y los resultados económicos de las personas que realizan transacciones en el mercado. El hecho de que diferentes personas obtengan distintos resultados de sus transacciones económicas podría explicarse por las diferencias en las características productivas observables de cada individuo, y por distintos factores que no son observables para los investigadores (como las actitudes empresariales, la motivación y la ética de trabajo) pero que pueden fácilmente ser “vistos” por un empleador u otro agente pertinente de los mercados en los cuales participan esas personas. Los recientes avances en el campo de los estudios económicos, en los que se emplean experimentos estrictamente controlados para obtener información sobre rasgos no observables, muestran que los estereotipos (que desaparecen cuando los flujos de información revelan las “verdaderas” capacidades productivas de las personas) y la autodiscriminación (que no desaparece) explican en gran medida los resultados en materia de discriminación. Esto no significa que se desechen las evidentes diferencias en las dotaciones de capital humano, físico, financiero y social vinculadas con el género, la raza, el origen étnico y las distinciones de clase. Lo que dichos estudios revelan es que estas diferencias de resultados no necesariamente reflejan una discriminación abierta, sino que pueden ser consecuencia de diferencias en las dotaciones de los distintos grupos de la población. Los mercados pueden simplemente actuar como cajas de resonancia en las cuales repercuten estas diferencias de dotaciones. Esto sugiere que la atribución automática de resultados diferenciales a la discriminación puede ser engañosa y puede constituir una desviación perniciosa para el diseño de políticas correctivas.

Pero la exclusión abarca mucho más que la discriminación. El hecho de centrarse en las interacciones y los intercambios permite ir más allá de la afi-

liación a un grupo (por ejemplo, basado en el género, la raza, el origen étnico, la religión, etc.) y llegar a una comprensión más general de los resultados que provocan exclusión como producto de restricciones a los funcionamientos de los excluidos que no se originan sólo en la discriminación. Desde este punto de vista, la exclusión es un blanco móvil. Si se la observa únicamente a través de las lentes de grupos que han sido persistentemente excluidos de las prestaciones de los servicios sociales o de las oportunidades de la participación política, se oscurecerían otras múltiples formas de exclusión que afectan a los desaventajados, aunque no pertenezcan a grupos estigmatizados.

El largo período de crecimiento sostenido y modernización de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar desde 1930 hasta la crisis de la deuda del decenio de 1980, dio como resultado un aumento sustancial de la productividad (Thorp y Bergés, 2007). La expansión contemporánea del empleo público y el proceso de industrialización sirvieron para crear sendas para la integración de unos pocos afortunados, principalmente mediante el empleo público o en el sector manufacturero, lo que les dio acceso a la seguridad social y a otros beneficios propios de una versión trunca del Estado de bienestar. En este contexto, los derechos básicos de los ciudadanos quedaron ligados a empleos en el sector formal en lugar de desarrollarse independientemente del lugar de trabajo (Gordon, 2004). La crisis de la deuda que padeció la región en los años ochenta y las reformas de la política económica de los noventa trastocaron esas sendas hacia la integración y dejaron a quienes se quedaron rezagados (en el desempleo, la informalidad laboral, o simplemente la pobreza) más vulnerables a las fuerzas tradicionales de la exclusión.

La globalización, la democratización y la estabilización económica modificaron la capacidad del Estado para impulsar y sustentar la integración social y los mecanismos para lograrla, alterando de esa manera los perfiles de inclusión y exclusión. La democratización expuso la corrupción y el despilfarro existentes en el sector público, pero aún no se ha alcanzado un nuevo equilibrio entre la legitimidad política y la eficiencia administrativa. La estabilización restringió la capacidad del Estado para solventar el gasto público excesivo mediante financiamiento inflacionario, en tanto que la globalización (tanto mediante la liberalización del comercio exterior como el cambio tecnológico) amenazó el empleo y puso a prueba los límites de las políticas de protección del ingreso y de seguridad social. Estas fuerzas no sólo modificaron la naturaleza del Estado, sino que también hicieron que una mayor parte de la población se volviera vulnerable a las fuerzas tradicionales de la exclusión.

Si bien los efectos de estos cambios sociales abarcan múltiples dimensiones de la vida social, el mercado de trabajo es un lugar crucial donde estas nuevas fuerzas de la exclusión se manifiestan. Dicho mercado ha sido uno de los sitios sociales donde las fuerzas de exclusión “modernas” (de origen sobre todo económico y social) vinculadas con la globalización, la democratización y la estabilización

económica exacerbaron, tanto en magnitud como en alcance, el impacto de las formas tradicionales de exclusión que persisten irrestrictas en la región. En estas condiciones, tener un empleo no es necesariamente un medio de escapar de las carencias materiales y de la pobreza, y en la mayoría de los casos tampoco garantiza el acceso a mecanismos de protección social, seguro y participación que puedan crear una senda hacia la inclusión social para los trabajadores que tienen empleo y sus familias.

Dado que el trabajo es la principal, si no la única, fuente de ingreso para la mayor parte de la población, un salario bajo se traduce en carencias materiales para los trabajadores y sus familias. Una persona que realiza un trabajo de baja productividad probablemente esté excluida por lo menos en dos dimensiones (el consumo, porque su salario es bajo, y el acceso a la seguridad social, debido a la informalidad del empleo) pero su situación no necesariamente es resultado de la discriminación en los mercados de trabajo. En una economía que crece lentamente y que genera más empleos malos que buenos, probablemente haya más personas de la población que no son víctimas de la discriminación ocupando malos empleos. El hecho de no tener trabajo o de tener un empleo precario corta la conexión entre los trabajadores y la prestación de servicios sociales vinculados a las relaciones salariales formales. En un empleo formal, los trabajadores están sujetos a los impuestos a la nómina, y sus aportes tributarios les dan derecho a ellos y a sus familias a un seguro médico, una pensión al llegar a la vejez, un seguro por discapacidad y un seguro de vida. Dado que esos malos empleos no “existen” para las autoridades laborales de la región, no hay ninguna posibilidad de que los trabajadores que los tienen presenten quejas o formen un sindicato o pertenezcan a uno, lo que los hace vulnerables a la explotación y a condiciones de trabajo inseguras.

La exclusión resultante del desempleo o del empleo en el sector informal se ha vuelto cada vez más significativo en las zonas urbanas durante los últimos 15 años y ha dado como resultado un incremento en el porcentaje de la población excluida de las prestaciones que otorga un empleo formal. Este tipo de exclusión es más aguda para los grupos tradicionalmente vulnerables (mujeres, jóvenes, trabajadores no calificados), pero está afectando cada vez más a los varones con educación, en su edad más productiva y que normalmente se consideran integrados en la sociedad. La dinámica que explica este aumento de malos empleos fue conformada por lo menos por dos conjuntos de factores. El desalentador desempeño económico que registró la región desde fines del decenio de 1990 y el aumento de la demanda de educación (vinculada con mayores importaciones de bienes de capital y tecnología) se han manifestado en un creciente desempleo en algunos países, un crecimiento mediocre del empleo en la mayoría de ellos y un aumento de la participación del empleo de bajos salarios en el empleo total. Por otra parte, el cambio en la estructura sectorial del empleo y el aumento de la participación de la mujer han tenido efectos poco notables y en ocasiones (como

en el caso de la participación cada vez menor de la agricultura en el empleo total) han tendido a reducir la participación del empleo de bajo salario.

Es probable que los intereses de las personas que quedan excluidas de buenos trabajos por razones que no están relacionadas con sus aptitudes ni su esfuerzo difieran de los de la sociedad en su conjunto. Y este sentimiento tiende a reforzarse cuando esas personas tienen pocas esperanzas y expectativas para el futuro, tanto para la generación actual como para las subsiguientes. Dos sociedades con distribuciones idénticas del ingreso pueden tener niveles diferentes de bienestar, dependiendo del grado de movilidad social. En sociedades con muy baja movilidad, la familia en la que uno nace y la educación de los padres son más importantes que el esfuerzo propio para determinar el ingreso y el bienestar actuales y de los descendientes.

La imagen que surge de las mediciones de la movilidad social en América Latina y el Caribe no es la de una región que avanza hacia la igualdad de oportunidades para todos, independientemente del origen social. La mayoría de la población de la región percibe que es poco probable que vean mejoras significativas en el ingreso o la posición social de ellos o de sus hijos, independientemente de sus aptitudes o de los esfuerzos que realicen. Por lo tanto, no debería sorprender que en estas condiciones los incentivos para trabajar, adquirir destrezas y participar plenamente en las actividades sociales y políticas sean débiles. En cambio, es muy poco probable que se deteriore la situación del pequeño grupo de la población que pertenece a las clases medias y altas por su ingreso y bienestar, que tienen rentas y oportunidades comparables a las del mundo desarrollado. Este exceso de seguridad trunca la innovación y la osadía y da lugar a la percepción de que los funcionarios públicos y los empresarios están más interesados en el statu quo que en el bienestar público.

Los niveles de capital social y de confianza en la sociedad figuran entre las víctimas más notorias de este sombrío panorama de exclusión, inmovilidad y desigualdad de oportunidades. A fin de cooperar con otras personas o grupos de la sociedad y confiar en ellos, deben correrse fuertes riesgos personales debido a la incertidumbre que rodea las acciones de los demás y a las características del contexto institucional en el que tienen lugar estas interacciones. La exclusión social puede incrementar estos riesgos porque hay más cosas en juego para los excluidos (lo que exacerba la incertidumbre) y porque la exclusión le resta capacidad al contexto institucional para canalizar hacia cada persona que participa en una determinada transacción información valiosa sobre el comportamiento y los incentivos de los demás participantes.

Los latinoamericanos están tan dispuestos a cooperar como los habitantes de otras partes del mundo, pero que su disposición para hacerlo disminuye a medida que aumentan las diferencias sociales (clase, ingreso, educación). Esto tiene un importante costo económico debido a las oportunidades que se pierden para participar en transacciones de mutuo beneficio. Las ganancias efectivas de los

jugadores no alcanzaron su pleno potencial por magnitudes que varían entre el 22% y el 72%, lo cual indica las enormes pérdidas de bienestar que la exclusión provoca para todos, y no solamente para los excluidos, como consecuencia de la erosión asociada de la confianza y de los incentivos para cooperar.

Como se señaló previamente, la exclusión es multidimensional, y las carencias en una esfera interactúan con privaciones en otras, lo que acentúa los límites en los funcionamientos de los individuos excluidos. Si se entiende la exclusión como un proceso que restringe los funcionamientos de todos, no sólo de los excluidos (en lugar de observar los resultados de las características excluyentes de la sociedad, como se hace en el análisis tradicional centrado en déficits), se podrá integrar una amplia variedad de fenómenos sociales dentro de un marco conceptual unificado que destaca las interacciones sociales como fuentes de exclusión.

Las acciones estatales como las privatizaciones, las regulaciones para dar más acceso a los servicios financieros y la expedición de documentos de identidad a la población lucen muy diferentes ante los ojos de los excluidos, porque su acceso a los recursos y a las instituciones está más restringido que el de los miembros más integrados de la sociedad, que son en quienes piensan las autoridades al formular políticas. Las privatizaciones, que provocan un efecto de exclusión en los empleados que son despedidos de la empresa pública privatizada, pueden al mismo tiempo tener un efecto de inclusión porque amplían los servicios a sectores previamente desatendidos de la población excluida. Asimismo, los programas orientados a la inclusión, como las transferencias condicionadas de efectivo, también pueden tener un efecto de exclusión para los miembros de los grupos excluidos que no tienen los documentos de identidad necesarios para registrarse. De todos modos, dichos programas podrían favorecer la inclusión para sus beneficiarios al darles acceso al sector financiero mediante la tarjeta de débito por medio de la cual se efectúan los desembolsos.

Las protestas callejeras y otras formas de política contenciosa que alteran la operación normal del sistema político pueden verse a la vez como señal de un déficit y como fuente de una mayor representación democrática. Cuando se la mira a través de la lente de la exclusión, la política contenciosa destaca tanto la ausencia de canales de influencia por los cuales los individuos excluidos pueden lograr cambios en la asignación de recursos del sistema político como las oportunidades de inclusión cuando el sistema político integra las demandas de los manifestantes en su propia agenda programática. La delincuencia y la violencia, que tienen un impacto destructor en el entorno social en el que viven y trabajan los excluidos, hacen más difícil la vida cotidiana para quienes no tienen acceso a la influencia política, la justicia y los servicios policiales con los que cuenta el común de la población.

Los múltiples ángulos de la exclusión social que se examinan aquí, y la multiplicidad de dimensiones que no se han tocado ni mencionado, demuestran muy claramente que la inclusión social es un blanco móvil y muy complejo. Una

sociedad que propicia la inclusión no necesariamente está exenta de pobreza ni de males sociales, pero es una sociedad donde el color de la piel o la riqueza de los padres no son factores determinantes clave de la pobreza ni de la posibilidad de recibir educación de calidad o atención médica adecuada. Lo que caracteriza a este tipo de sociedades es la igualdad de oportunidades, la creciente representación política y la elevada movilidad.

Las políticas que favorecen la inclusión no afectan sólo los resultados sino que fundamentalmente cambian los procesos que influyen en la toma de decisiones: quiénes las toman y cómo se toman. La inclusión es crucial para la democracia, y una mayor inclusión profundiza la democracia. Por esta razón, el proceso de inclusión es dinámico y está interrelacionado en las muchas dimensiones de la vida social. La inclusión en un aspecto (como la inclusión y el alto nivel de logros de la mujer en la educación) que puede muy bien coexistir con la exclusión en otro (como un alto grado de segregación ocupacional para la mujer en tareas domésticas y de oficina).

Por estas razones, la inclusión no constituye un punto final ni un objetivo en el sentido habitual de la palabra. Las políticas públicas orientadas a ella son el resultado de un proceso dinámico que tiene por objeto promover activamente la igualdad de oportunidades sociales, económicas y culturales, corregir el efecto de la discriminación y la exclusión del pasado, y alcanzar la diversidad. Estas políticas tienen que tener en cuenta la naturaleza cambiante de las sociedades, que transforman continuamente el perfil de exclusión e inclusión para diferentes grupos.

A fin de avanzar en materia de inclusión se requiere hacer modificaciones en el marco normativo que rige el tratamiento equitativo de los ciudadanos sobre una base de no discriminación, así como también en la operación de las instituciones que diseñan y administran las leyes, las políticas y los programas, y en los programas y las políticas que aseguran una mayor igualdad para las poblaciones excluidas. Los procesos de inclusión abarcan tanto a los gobiernos como a las sociedades en general en la búsqueda de una sociedad más justa, más equitativa y más dinámica, que pueda ofrecer las mismas oportunidades y el mismo acceso a todos sus miembros, independientemente del privilegio de su nacimiento o del color de su piel.

Mensajes principales

La exclusión es un proceso dinámico y cambiante que interactúa con las transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas de la sociedad

La exclusión no es la consecuencia de políticas económicas disfuncionales ni un fenómeno periférico que el crecimiento y la modernización van a eliminar. Los perfiles cambiantes de la exclusión y la inclusión que existen en la región forman

parte de las profundas transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas que la democratización, la estabilización económica y la integración en la economía mundial han traído a las sociedades de América Latina y el Caribe.

La exclusión afecta a grupos cambiantes y diversos de la población

La estigmatización y la discriminación contra grupos fáciles de identificar por características observables como el origen étnico, la raza, el género o la discapacidad han sido las fuentes tradicionales de exclusión en la región. Las fuerzas modernas de la exclusión, cuyo origen es en gran medida económico y social, están afectando actualmente a grupos más diversos y visibles de la población no ya definidos por su identidad étnica o racial, sino por los procesos (como el desempleo o la falta de acceso a la tierra) que produce y reproduce su exclusión.

La exclusión es un fenómeno multidimensional, cuyas múltiples dimensiones se encuentran interrelacionadas

Las privaciones materiales constituyen uno de los resultados más notorios de la exclusión, pero sólo se trata de un aspecto de las carencias que padecen los excluidos. Esa clase de privaciones mantiene una alta correlación con privaciones de otro tipo (falta de acceso a la justicia y a la educación de alta calidad, desvinculación de la participación política y menor percepción de seguridad debido a una incidencia más alta de la delincuencia, entre otros factores), y cada uno de estos aspectos de las privaciones interactúa con los demás (como, por ejemplo, cuando son muy escasas las oportunidades de empleo o de establecer un negocio legítimo en un barrio donde impera la delincuencia), lo que acentúa las limitaciones de los funcionamientos de los excluidos.

La exclusión reduce el capital social y el bienestar de toda la población

La distancia social reduce la confianza y la cooperación. Un conjunto de experimentos realizados en seis grandes ciudades de la región permitió observar que cuanto mayor era la distancia social (medida según diferencias en ingreso o educación) en un grupo, menor era la cooperación entre los miembros del mismo. Esta falta de cooperación en un entorno experimental redujo el bienestar de todo el grupo (no sólo de los desaventajados) en magnitudes comprendidas entre un 22% y un 72% en relación con el bienestar potencial que podría haberse obtenido en una situación de plena cooperación. Si bien estas cifras no deben interpretarse literalmente como pérdidas de PIB, son una indicación del bienestar social que las sociedades latinoamericanas dejan de generar como resultado de las limitaciones a la confianza y a la disposición para cooperar que están vinculadas con la exclusión social.

Históricamente, los procesos de inclusión han sido impulsados por un activo liderazgo social y político

La historia demuestra que los impulsos para la inclusión (como el movimiento por los derechos civiles de Estados Unidos en los años sesenta o la nueva política económica de Malasia de los años ochenta) se han logrado gracias a la interacción entre una sociedad civil activa y sus organizaciones y un liderazgo político bien dispuesto. La inclusión no ocurre “naturalmente” como consecuencia del crecimiento económico o la modernización institucional, sino que requiere un liderazgo social y político decidido.

La inclusión no sólo implica cambiar los resultados, sino fundamentalmente los procesos que producen y reproducen resultados que fomentan la exclusión.

Las políticas que favorecen la inclusión representan una transformación significativa con respecto a la manera en que se asignan los recursos, se gobiernan las instituciones políticas o se accede a las oportunidades. La inclusión tiene por objeto lograr la igualdad de acceso y de oportunidades para los excluidos incorporándolos en las estructuras sociales, políticas e institucionales donde se toman las decisiones sobre el acceso y las oportunidades. Por lo tanto, estas políticas no implican simplemente la creación de nuevos ministerios ni el diseño de nuevos programas; se requieren cambios en los modos de tomar decisiones sociales, económicas y políticas.

Las políticas públicas que fomentan la inclusión van más allá de los cambios en la protección de los derechos de los grupos excluidos

Es preciso que se realicen transformaciones a nivel normativo para proteger y promover los derechos de los grupos excluidos. Pero el marco institucional debe superar la discriminación y la estigmatización de dichos grupos que tienen su origen y continúan existiendo como resultado de las prácticas pasadas de estas instituciones. Para que los cambios normativos sean efectivos, las instituciones deben modificar la manera en que funcionan, contratan empleados y hacen cumplir las leyes y los reglamentos. Esto, a su vez, se materializa en cambios en la implementación de programas y políticas, con la esperanza de producir una mayor inclusión que retroalimente el proceso, fortaleciendo la posición de los grupos excluidos para inducir transformaciones a nivel normativo, institucional y de las políticas que se adoptan.

Participación ciudadana y cohesión social en América Central¹

Jean-Paul Vargas & Dennis P. Petri

Introducción

En la Centroamérica de hoy, existe un creciente y sostenido interés por resolver los problemas de la institucionalización democrática, como base para asegurar la estabilidad y continuidad de las reformas económicas que nuestros países han venido aplicando, en la agenda del posconflicto. Además de las correcciones aplicadas a todos los programas de ajuste estructural que acrecentaron las brechas sociales y las inequidades históricas de la región, los operadores políticos han tomado conciencia de las escalas de desaprobación con que se miden las prácticas, los valores y las instituciones de la democracia, por la falta de respuestas y soluciones efectivas a las demandas ciudadanas –aunque también existe una percepción sobredimensionada acerca de la capacidad del Estado– y por el comportamiento irregular, inconsistente y deshonesto de muchos de los que ejercen cargos de elección popular, o funcionarios de los poderes públicos.

El neocorporativismo radica en la capacidad de estas redes políticas –*policy networks*– para permanecer organizadas y articuladas más allá de una agenda coyuntural, pues de ser así estaríamos no ante expresiones neocorporativas sino más bien ante expresiones de la teoría pluralista –*issue networks*–. Sin embargo, la capacidad de articulación de estas redes se encuentra profundamente determinada por el nivel de institucionalización de la participación ciudadana en los espacios públicos, como la cultura gubernamental en la rendición de cuentas.

1 Este artículo se basa en una investigación regional titulada “Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central” ejecutada en seis países centroamericanos con el apoyo financiero del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina.

El presente artículo tiene como finalidad describir en una primera instancia el nivel de institucionalización de la cultura de rendición de cuentas y la participación ciudadana en la región centroamericana, para posteriormente identificar las principales tendencias neocorporativas presentes en la Centroamérica de hoy.

Ha resultado difícil establecer con exactitud cuáles han sido las principales metodologías de participación ciudadana empleadas y su evolución, puesto que entre las múltiples experiencias se encuentran casos que van desde procesos incipientes hasta aquellas con un fuerte sustento metodológico para garantizar la participación deliberativa, inclusiva y equitativa. Las expresiones de participación ciudadana más comunes, entre los tipos de baja y de poca o escasa institucionalidad, resultan ser los procesos de incidencia ciudadana, planificación participativa –con o sin auditoría ciudadana–, y una incipiente generación de experiencias en presupuestación participativa.

La necesidad de desarrollar la participación en el proceso de formulación de políticas públicas

De manera general, los mecanismos de participación ciudadana se han ido institucionalizando en las últimas décadas. Paralelamente, se han abierto espacios formales e informales de concertación a diferentes escalas. Bien que con expresiones distintas y no siempre con el mismo éxito, se están desarrollando cada vez más mecanismos de concertación en la región centroamericana. La concertación puede definirse como un modo de construcción política, asociando a los colectivos sociales al proceso de políticas públicas, y con ello generando pactos políticos-sociales.

El objetivo perseguido con la concertación es entonces la participación de todos los sectores sociales (grupos de presión, grupos de interés, sociedad civil, ONG, actores individuales) a la toma de decisiones políticas, promoviendo así una verdadera *democracia social*, plural e inclusiva. De esa manera se pueden generar consensos que garanticen la paz social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Se pueden distinguir dos categorías de diálogo social, que corresponden a dos enfoques diferentes de la concertación: el diálogo social de gestión y el diálogo social de consejo. El diálogo social de gestión se refiere principalmente a las negociaciones dirigidas hacia la contención de la conflictividad social. Con este tipo de diálogo se busca acercar a las partes para evitar conflictos y generar compromisos. Se trata generalmente de negociaciones colectivas bipartitas (entre sindicatos y empresarios) o tripartitas (entre sindicatos, empresarios y el gobierno), negociaciones sobre condiciones laborales, acuerdos sectoriales, negociaciones sobre la aplicación de ciertas leyes, la vigilancia al respeto de reglamentaciones, etc.

El diálogo social de consejo corresponde a procesos de concertación con una vocación más estructural, dirigidos hacia la elaboración de políticas públicas, principalmente políticas macro-económicas, coherentes y de largo plazo. Su misión es aconsejar al gobierno, proveer información a los parlamentos y otros decisores políticos, generar conocimiento y ser un espacio de debate. Tiene un carácter mucho más plural porque involucra a actores que generalmente no intervienen en el diálogo social de gestión como las ONG y la sociedad civil organizada. La existencia de este tipo de diálogo permite, entre otras cosas, asegurar una cierta continuidad entre las políticas en el tiempo, es decir que las políticas tiendan a ser menos cambiantes de un gobierno a otro y más estructurales (Petri 2008).²

Font & Gomà (1999)³ distinguen varias formas de participación ciudadana que intervienen en diferentes fases de la elaboración de la política pública: 1. la participación en diagnóstico y formación de la agenda; 2. la participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones; y 3. la participación en la gestión.

Parece que en Centroamérica la participación se inserta principalmente en la primera fase de la elaboración de la política pública, y en menor medida en la tercera fase, pero es muy poco desarrollada en la segunda fase. Una prioridad para los sistemas políticos de la región es entonces desarrollar la participación en la segunda fase, es decir, el nivel de la participación en la formulación de políticas, que corresponde, desde la presente perspectiva de análisis, a la gobernabilidad democrática neocorporativa.

La primera fase –la participación en diagnóstico y formación de la agenda– ya es relativamente corriente y se desarrolla de forma heterogénea en los diferentes países centroamericanos. Se hace en cada evento electoral, cuando el pueblo tiene la posibilidad de elegir a sus representantes. Se hace constantemente mediante los medios de comunicación que critican la acción del gobierno.

Asimismo, un levantamiento social (como una huelga, por ejemplo) puede poner en la agenda política una cierta temática. No obstante, es más frecuente que el Poder Ejecutivo determine la agenda política. Generalmente se da la situación contraria: los levantamientos sociales muchas veces son la consecuencia de un descontento social con una decisión política. Los colectivos sociales pueden entonces manifestar su oposición con una política pero tienen poca posibilidad de definir la agenda de la política, por lo cual los espacios entre éstos y la oposición parlamentaria se convierten en un factor estratégico y determinante, que a su vez se condiciona a la capacidad efectiva y al ejercicio de poder de veto que esta última pueda desarrollar.

2 Dennis P. Petri (2008), *De sociale dialoog in Latijns-Amerika nader beschouwd*, Sociaal-Economische Raad, La Haya.

3 J. Font, R. Gomà (1999). “La participación ciudadana en la política local”. En *Informe España 2000*, Madrid, Fundación Encuentro.

La tercera fase, relativa a la participación en la gestión, está bastante desarrollada en la mayoría de los países centroamericanos. Aquí sólo se mencionarán las experiencias recientes de presupuesto participativo y de gestión participativa en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Se subraya que dichas experiencias se desarrollaron principalmente al nivel local y municipal. La participación de la ciudadanía en ese nivel no es una necesidad absoluta cuando la administración pública es técnicamente competente.

La segunda fase –participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones– corresponde principalmente a la concertación mediante los pactos políticos-sociales. Es una práctica relativamente nueva en Centroamérica, pero que se está institucionalizando progresivamente. En el contexto centroamericano se pueden diferenciar dos tipos de pactos políticos-sociales: los pactos que se pueden calificar de coyunturales y los pactos que resultan de procesos de concertación institucionalizados.

Los “pactos coyunturales” son pactos que se hacen sobre un tema específico en un contexto determinado, en función de las necesidades del momento, o en torno a un conflicto como los procesos de concertación que pusieron fin a las guerras civiles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. A menudo, esos pactos emergen en contextos de fuerte agitación social, como en el caso de Panamá en 2002, cuando el gobierno convocó a una concertación para generar consensos sobre un proyecto legislativo altamente polémico y explosivo. Ese tipo de concertaciones coyunturales también se dan cuando, después de elecciones, un gobierno recién entrado tiene una mayoría legislativa inestable, y quiere asegurarse del respaldo de la sociedad civil para su política. Es lo que pasó en Costa Rica en 1998 con la iniciativa de concertación del presidente Miguel Ángel Rodríguez.

Al lado de esos pactos y concertaciones coyunturales, existen procesos de concertación institucionalizados que son más programáticos. Se trata generalmente de plataformas sectoriales de concertación, donde están representados todos los grupos de interés concernidos (sindicatos, sectores empresariales, gobierno, sociedad civil, grupos de presión, etc.). Su propósito es generar consensos y hacer recomendaciones al decisor político sobre la definición e implementación de políticas públicas. Ese tipo de procesos de concertación con un alto nivel de institucionalización existe en Honduras y Nicaragua.

En la práctica, los procesos de concertación no siempre surten el efecto deseado y los pactos políticos-sociales no necesariamente están siendo traducidos en adecuadas políticas públicas. Entonces, *¿de qué depende el éxito de un proceso de concertación?*

Es difícil evaluar o medir la incidencia de los procesos de concertación en la política pública, pues la elaboración e implementación de las políticas públicas muchas veces tienen diferentes factores explicativos y muchas veces acumulativos. A menudo, la definición de la agenda política no es la acción de un solo actor, pero sí el resultado de una interacción entre varios actores. Asimismo, la prác-

tica y la tendencia en la región centroamericana en materia de los procesos de concertación política señala un intenso ejercicio en las metodologías y decisiones para la definición de la agenda, pero aún escasos instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los acuerdos, para lo cual basta con dar un vistazo a los Acuerdos de Paz suscritos en Guatemala. El fracaso de muchos procesos de concertación se debe, por lo tanto, a la escasez de mecanismos de verificación y de seguimiento.

La sostenibilidad de los procesos de concertación depende, entre otras cosas, de la representatividad de los participantes, es decir que la “legitimidad” de un pacto social-político depende del involucramiento activo, receptivo y pro-activo de todas sus partes. Una concertación sólo puede ser exitosa si los actores participantes son representativos de la sociedad y no sólo representan intereses sectoriales, personales o *corporatistas* (en el sentido feudal de la palabra), sino una visión del interés general.

Asimismo, dicha representatividad depende de su amplitud temática y de la pluralidad de su representación. De manera general, entre más representativa sea una plataforma de concertación, más legitimidad tiene, y más difícil es para el gobierno negar sus recomendaciones. Dicho de otra forma, un gobierno no puede negar el punto de vista de una institución o de un pacto social-político consensuado y respaldado por el conjunto de actores de la sociedad (Petri 2008).

De esta forma, los colectivos sociales pueden convertirse en jugadores con poder de veto –se designarán a continuación como “jugadores con poder de veto social”–, es decir que el gobierno no puede evitar ni contornarlos en el proceso de formulación de las políticas públicas. Si los colectivos sociales no participaron en el proceso de formación de las políticas públicas –ya sea porque el gobierno no estaba dispuesto a la negociación o porque los colectivos sociales no quisieron involucrarse en los procesos de concertación– se puede esperar una reacción de militancia de los colectivos sociales para expresar su oposición.

La concertación neocorporativa supone entonces la participación de los colectivos sociales en el proceso de toma de decisiones. Con el término “colectivos sociales” se denomina al conjunto de actores sociales formales e informales –grupos de presión organizados y no organizados– que interactúan con la política. Se trata entonces de un concepto amplio que abarca organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, el sector académico, las organizaciones de base, los gremios, los medios de comunicación, las organizaciones de empresarios, las denominaciones religiosas, etc. Los colectivos sociales no obtienen su legitimidad de las instituciones políticas, pero sí de su supuesta representatividad de los intereses sociales. Cuando estos colectivos sociales participan en el proceso de toma de decisiones, se puede decir que comparten la capacidad de definición de la agenda con el gobierno.

Por ejemplo, si los colectivos sociales son fuertes –su fuerza puede basarse en la eficacia de su organización interna, en el número de sus afiliados o en su

representatividad– tienen la posibilidad de una militancia efectiva, es decir, de amenazar o hacer un uso efectivo de fuerza, lo que puede debilitar el estado de paz social. Si los colectivos sociales son débiles, el gobierno puede fácilmente negarlos, sin que eso tenga consecuencias para la estabilidad política (gobernabilidad), porque no tienen una capacidad real de ejercer un “poder de veto social”. Se entiende que la repercusión de los procesos de concertación es aún más fuerte cuando sus declaraciones son vinculantes. Entre más empoderados son los colectivos sociales, más influencia podrán tener en el proceso de políticas públicas.

Los principales requerimientos para el respeto de los pactos negociados son la existencia de colectivos sociales y sindicatos fuertes, así como una necesaria participación de ellos en el proceso de formulación de políticas públicas. Si los colectivos sociales participaron en el proceso es muy probable que se respetará el pacto político-social negociado. Si no hay concertación con la oposición extraparlamentaria *a priori* –es decir que los colectivos sociales han sido involucrados desde el inicio en el proceso de toma de decisiones– la reacción de los colectivos sociales dependerá de su “poder de veto social.”

El *Cuadro 1* sintetiza esta idea, identificando cuatro niveles de empoderamiento de los colectivos sociales, correspondientes a cuatro categorías de gobernabilidad, o formas de gestión de gobierno: a) la gobernabilidad neocorporativa consensuada, b) la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria, c) la gobernabilidad mayoritaria antagónica y d) la gobernabilidad mayoritaria.

No se trata de categorías cerradas, pero de escenarios posibles y cambiantes de gobernabilidad. La terminología usada extiende las categorías usadas por Arend Lijphart para la clasificación de los regímenes políticos, quien distingue las *democracias de consenso* y las *democracias mayoritarias* al campo de los colectivos sociales. En las *democracias de consenso* el régimen de gobierno es más inclusivo, plural y representativo, y la toma de decisiones se hace a través de consensos inter-partidarios. Las *democracias mayoritarias*, corresponden a regímenes de gobierno en los cuales domina el partido mayoritario y se excluyen a las minorías políticas del proceso de toma de decisiones.⁴

La *gobernabilidad neocorporativa consensuada* corresponde a la situación donde el poder de definición de la agenda es compartido entre el gobierno y los colectivos sociales, lo que implica que los colectivos participaron desde el inicio en el proceso de políticas públicas y que hubo una negociación constante (a través de mecanismos formales e informales) entre el gobierno y los colectivos sociales.

Cuando los colectivos sociales participaron en el proceso de políticas públicas el respeto del pacto social negociado y la preservación de la paz social son muy probables. En la gobernabilidad neocorporativa consensuada, el compromiso

4 Lijphart, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press.

encontrado es el resultado de un proceso de negociación que incluye y refleja el punto de vista de los principales actores sociales y políticos.

Este escenario de gobernabilidad puede considerarse como el más democrático, en el sentido de la inclusión de la oposición extra-parlamentaria en el proceso de políticas públicas. En algunos casos puede acompañarse por la instrumentalización o la cooptación de los colectivos sociales a través de la inclusión de éstos en procesos de concertación.

En la *governabilidad neocorporativa mayoritaria*, el poder de definición de la agenda es exclusivo del gobierno y los colectivos sociales no participan en el proceso de políticas públicas. En éste escenario, la lógica de los colectivos sociales es “cooperativa” –es decir que están dispuestos a la negociación– y los colectivos sociales son fuertes –tienen un poder de veto social–, por lo cual el gobierno tiene que atender a sus reivindicaciones e incluirlos en la política pública en proceso de elaboración.

Se ha calificado de *governabilidad neocorporativa mayoritaria* porque la participación de los colectivos sociales tiende a ser *a posteriori*, es decir, sólo se les involucra cuando no queda otra alternativa. Típicamente se produce el siguiente escenario: el gobierno toma una decisión de forma unilateral, cuya reacción es la manifestación de descontento por parte de los colectivos sociales, quienes organizan un levantamiento social (un bloqueo de las vías de comunicación, por ejemplo). Como los colectivos sociales tienen un poder de veto social real, el gobierno tiende a ceder y atender parcial o totalmente sus demandas. En este sentido, la participación de los colectivos sociales en las políticas públicas, sólo sirve como una herramienta para contener la conflictividad social.

Una situación que no se ha representado es la situación donde la lógica de los colectivos sociales es cooperativa pero donde los colectivos sociales son débiles, es decir que no tienen poder de veto social. Conforme a la teoría de la elección racional (*rational choice*) el gobierno simplemente negará a los colectivos sociales, y no les hará concesiones (no responderá a sus reivindicaciones) porque sabe que no tienen una fuerza de reacción.

La *governabilidad mayoritaria antagónica* corresponde al mismo escenario que la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria: el poder de definición de la agenda es exclusivo del gobierno, los colectivos sociales no participan en el proceso de definición de la agenda y los colectivos sociales son fuertes, es decir que tienen un poder de veto social. La diferencia entre una y otra supone que cuando los colectivos sociales se oponen a la decisión tomada por el gobierno, este último no les otorga concesiones. Como los colectivos sociales son fuertes, reaccionan con uso de fuerza, generando un conflicto social abierto con el gobierno.

En la *governabilidad mayoritaria*, los colectivos sociales no tienen poder de definición de la agenda, no participan en el proceso de políticas públicas y no tienen capacidad de reaccionar. Como los colectivos sociales son débiles, no tienen la capacidad de reaccionar, y el gobierno los ignora. Como resultado de

este proceso, se excluye la oposición extra-parlamentaria del proceso de toma de decisiones. Se trata de un escenario piramidal en el cual se elimina el derecho de expresión o de tribuna de la oposición extra-parlamentaria.

Cuadro 1
El “poder de veto social”

Fase de definición de la agenda	Fase de elaboración de la política pública	Posibilidad de ejercicio del “poder de veto social” de los colectivos sociales				Resultado del proceso	Valora- ción del proceso	
Poder de definición de la agenda compartida entre el gobierno y los colectivos sociales	Participación de los colectivos sociales desde el inicio del proceso de políticas públicas	Negociación entre el gobierno y los colectivos sociales durante el proceso (participación de los colectivos sociales a priori)				Respeto de los pactos políticos por la oposición extra-parlamentaria	Gobernabilidad neopopulariva consensuada	Nivel de empoderamiento
Poder de definición de la agenda exclusiva del gobierno	Sin participación de los colectivos sociales desde el inicio del proceso de políticas públicas	Lógica cooperativa de los colectivos sociales	Colectivos sociales fuertes con “poder de veto social”	Concesiones del gobierno = militancia efectiva	Participación de los colectivos sociales a posteriori	Contención de la conflictividad social	Gobernabilidad neopopulariva mayoritaria	
		Lógica adversarial de los colectivos sociales	Colectivos sociales fuertes con “poder de veto social”	Ausencia de concesiones del gobierno = militancia estéril	Reacción de los colectivos sociales con uso de fuerza	Conflictividad social	Gobernabilidad mayoritaria antagonica	
		Pasividad de los colectivos sociales	Colectivos sociales débiles sin “poder de veto social”	Contención de los colectivos sociales	Incapacidad de los colectivos sociales de reaccionar	Exclusión de la oposición extra-parlamentaria del proceso de toma de decisiones	Gobernabilidad mayoritaria	
		Nivel de progresión						

Fuente: elaboración propia

En Centroamérica, no existe realmente ninguna institución representativa de los intereses de la sociedad civil que tenga el mismo peso político que un Consejo Económico y Social que existen en muchos países del Norte de Europa. Las instituciones nicaragüenses como el CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social) y el CONADES o las organizaciones bipartitas en su versión hondureña (FONAC esencialmente) y panameña (Fundación del Trabajo) podrían jugar este papel de representar los intereses de la sociedad civil. Sin embargo, estas organizaciones solamente tienen un carácter consultivo –no son consultados de forma sistemática– y en el caso de Nicaragua no son representativos de la sociedad civil porque son instrumentalizados por el gobierno.

El fracaso de los pactos políticos-sociales muchas veces se explica por el cumplimiento insatisfactorio por los partidos políticos de su función de repre-

sentatividad, es decir, su función de agregar y federar intereses y de representar a toda la sociedad en su conjunto. Un requerimiento para el logro de pactos políticos y sociales es tener partidos programáticos, que no sufran de autismo parlamentario, es decir que reaccionan a las demandas sociales.

De hecho, la concertación se impone como una necesidad cuando los partidos políticos son ineficientes, inestables y no programáticos, y no promueven la inclusión social. Se ve que para muchos temas, los partidos políticos votan de preferencia por las necesidades de su circunscripción electoral y no siempre con su partido, es decir que la disciplina de voto es casi inexistente. Se estima que más del 70% de los diputados centroamericanos votan prioritariamente por las necesidades de su departamento (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005).

La concertación puede fracasar cuando los actores sociales no están dispuestos a negociar y buscar compromisos. También puede suceder que los colectivos sociales tengan una agenda particular que no se refleja en la agenda final consensuada. La dificultad es que muchos grupos de presión en Centroamérica siguen teniendo una lógica *adversarial*, es decir que se limitan a ejercer un papel de oposición a los intereses sociales organizados. Corresponden a lo que el economista John Kenneth Galbraith (1952) describe como *countervailing powers*, lo que se traduciría en castellano como poderes compensatorios, cuyo único objetivo es contrarrestar el poder —que juzgan excesivo— de los actores políticos más organizados. Tales poderes compensatorios son necesarios cuando hay grandes asimetrías de poder entre sectores empresariales y salariales por ejemplo.⁵ Sin embargo, esa lógica de oposición no permite a los actores sociales participar de forma constructiva en los procesos de concertación.

Para que tenga éxito la concertación, todos los actores sociales, tienen que pasar de una lógica adversarial a una lógica de colaboración, que va más allá de ser un simple poder compensatorio. Dicho en otras palabras, los actores sociales tienen que adoptar una actitud constructiva y cooperativa, para llegar a pactos políticos-sociales consensuados. En algunos casos, el diálogo social es mal visto porque se interpreta como una manera del gobierno de cooptar a la sociedad civil y de extender los privilegios de algunos partidos políticos, como se hizo en Nicaragua mediante el pacto entre Ortega y Alemán (1999).

La transición de una actitud de oposición a una actitud de concertación es muchas veces difícil, y es frecuente que los poderes compensatorios mismos se opongan a la concertación, que pueden considerar como riesgosa. Eso se debe al hecho que muchas veces existe una fuerte competencia interna en los colectivos sociales, y también una competencia entre los colectivos sociales, que determina su disposición a la negociación.

5 Galbraith, John Kenneth (1952). *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin, Boston.

A menudo, los objetivos de los intereses visibles y subyacentes de los líderes sindicales, que actúan en representación de los trabajadores, son diferentes y posiblemente contradictorios. Los líderes pueden buscar el prestigio, recompensas ideológicas, o querer mantenerse en el poder, mientras que los trabajadores quieren maximizar sus beneficios sociales. Por lo tanto, una huelga puede ser el reflejo de una dinámica interna por el liderazgo del sindicato y no necesariamente como una estrategia de negociación. También puede suceder que la estrategia de los líderes sindicales sea la maximización de los beneficios sociales a largo plazo, mientras que los trabajadores busquen la maximización de los beneficios sociales a corto plazo. (María Victoria Murillo, 2005)⁶

Las experiencias de concertación se enfocan principalmente en el corto plazo

La mayoría de los procesos de concertación en Centroamérica emergen como consecuencia de un malestar social y para solucionar problemáticas de corto plazo o para evitar conflictos sociales latentes. Eso se ha visto más claramente en Panamá, Honduras y El Salvador, y también en Costa Rica. En Honduras se convocó a una concertación para responder a un malestar social respecto a la actividad del ejército. En Panamá se convocaron a concertaciones en varias ocasiones (2002, 2005), cada vez que había levantamientos sociales.

Las experiencias de concertación enfocadas hacia el largo plazo son poco desarrolladas y no tuvieron el éxito esperado. En este marco, se pueden mencionar a la Visión 2020 de Panamá (1998) y el Plan Visión de País de Guatemala (2006). Ese tipo de concertación también puede hacerse a través de dispositivos institucionalizados, tal como existen en Honduras y Nicaragua.

Una tercera categoría de procesos de concertación serían las concertaciones convocadas por gobiernos iniciando un nuevo período constitucional. Ejemplos de eso son la Concertación Nacional en Honduras convocada por el presidente Callejas (1990-1994) y la iniciativa de Concertación del presidente Rodríguez en Costa Rica (1998-2002). En el caso de Honduras, la Concertación de ese tipo se ha ido institucionalizando, pero en Costa Rica tuvo poca incidencia.

De manera general, parece que se otorga más importancia al proceso de concertación como tal, y mucho menos a su resultado, es decir, las repercusiones o la incidencia que puede tener la concertación en el proceso de toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. En muchos casos, los colectivos sociales se preocupan prioritariamente por la agenda y no por el *outcome* de la concertación. Eso se debe a que los colectivos sociales no tienen la capacidad suficiente para

6 María Victoria Murillo (2003). *Sindicatos, coaliciones y reformas de mercado en América Latina*, Siglo XXI, Madrid.

participar en la implementación y ejecución de las políticas públicas, o porque al gobierno no le interesa darle seguimiento a la concertación.

La institucionalización de la participación ciudadana no necesariamente garantiza una incidencia en la política pública

Interesándose por los efectos y resultados que han tenido esos procesos de concertación en Centroamérica, se puede considerar que el peso político de los mismos depende, entre otros factores, de su nivel de institucionalización. De manera general, se puede decir que, paradójicamente, entre más alta la institucionalización de un mecanismo de participación ciudadana, menos incidencia tiene en la formación de políticas públicas.

La institucionalización de la concertación puede favorecer a los actores más organizados, como los sectores empresariales, en detrimento de los sectores menos organizados y con intereses muy dispersos, cuya capacidad de definir la agenda es muy limitada.

En países como Nicaragua, El Salvador o Guatemala la participación ciudadana tiene valor legal y constitucional, y existen muchos mecanismos de concertación con un alto nivel de institucionalización pero su incidencia en la formación de políticas públicas es muy limitada. En Nicaragua, el gran número de dispositivos de concertación (existe una cincuentena de plataformas de concertación como el CONADES, el CONPES o los Consejos de Poder Popular) limita la visibilidad y credibilidad al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. El alto nivel de institucionalización no permite a estos actores sociales hacerse escuchar por el gobierno. Eso se debe también al hecho que en Nicaragua una cantidad importante de las organizaciones de la sociedad civil están ligadas al partido oficialista FSLN y muchas veces están siendo instrumentalizados por él, bien que existen ONG que no responden al gobierno.

Las movilizaciones sociales que surgen como reacción a un contexto coyuntural determinado tienen una incidencia política mucho más fuerte que los mecanismos de concertación con alto nivel de institucionalización, como lo muestran ejemplos recientes de Costa Rica, Panamá, Guatemala. La única excepción es Honduras que cuenta con un gran número de foros sectoriales de concertación (como el FONAC, el CONASIN, el CNA o el CC-ERP) con un alto nivel de institucionalización que tuvieron una incidencia política considerable. Se puede considerar que la consulta de la sociedad civil forma parte de la construcción política del país.

En la mayoría de los casos, la institucionalización de la participación ciudadana no necesariamente es una garantía para su efectividad. En Costa Rica, por ejemplo, iniciativas ciudadanas informales y “coyunturales” no institucionalizadas lograron definir la agenda parlamentaria. Las movilizaciones sociales del

2000 (que tomaron la forma de huelgas, bloqueos de calles, huelgas de hambre, marchas, peticiones, etc.) conllevaron hacia el retiro del llamado “Combo del ICE”. Esas movilizaciones tenían un nivel de institucionalización muy bajo pero tuvieron una incidencia real en el proceso legislativo, pues constituyeron una efectiva “oposición extraparlamentaria” y lograron imponer que se retirase un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa. Otro ejemplo de esa forma de “oposición extraparlamentaria” sin ningún nivel de institucionalización son las movilizaciones sociales “coyunturales” del 2004 que fueron un factor para el impedimento del tratamiento del “Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos” (el TLC) en la Asamblea Legislativa. En ambos casos, las movilizaciones sociales tuvieron un poder de definición de la agenda política, y se convirtieron en *veto players*.

Cuando no están institucionalizadas, las experiencias de concertación muchas veces existen gracias al apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional (cooperación internacional gubernamental u organizaciones no gubernamentales). Eso se ha visto mucho en Nicaragua, pero se puede considerar que es un rasgo que se aplica a la mayoría de los países centroamericanos. En Panamá también destaca el apoyo técnico y metodológico del PNUD y de UNICEF al proyecto de concertación Visión 2020 a finales de los noventa. No obstante, parece que durante la última década la cooperación internacional perdió el interés por la subregión centroamericana.

El nivel de organización interna de los colectivos sociales determina en gran parte su peso político

Otro factor determinante de la capacidad de los colectivos sociales para influenciar la agenda política es su nivel de organización interna. Los estudios de casos demuestran que en los países donde la sociedad civil está muy desorganizada, la participación ciudadana tiene poca incidencia en las políticas públicas. Es el caso de Honduras, por ejemplo, donde los sectores sindicales y gremiales, y la sociedad civil en general, perdieron mucha credibilidad en los últimos años, y sus actividades tienen poca incidencia en la toma de decisiones porque sus intereses son sectoriales y las protestas no se acompañan de propuestas. Lo mismo pasa en Guatemala, donde el enorme fraccionamiento y la falta de coordinación de la sociedad civil, pero también del sistema de partidos, no les permite tener una influencia política real. En el caso guatemalteco eso se debe a la inexistencia de un adecuado sistema de incentivos formales e informales para la coordinación de los colectivos sociales y de los partidos políticos.

María Victoria Murillo (2005), en su análisis comparativo sobre la interacción entre el gobierno y los colectivos sociales en Latinoamérica, llega a la misma conclusión, que el poder de negociación de un colectivo social depende del número de

afiliados. Establece una relación empírica en Venezuela, México y Argentina, por su nivel de organización de los colectivos sociales, así que el grado de coordinación entre ellos determina en gran medida su influencia política.

La coordinación de los colectivos sociales es muy difícil por su heterogeneidad, sus diferentes agendas y sus diferentes metodologías de trabajo, e implica un esfuerzo previo de alineamiento y de armonización, en el cual la cooperación internacional podría contribuir. La multiplicidad de las organizaciones, que no siempre tienen la capacidad técnica, los recursos y la experiencia necesaria, dificulta igualmente la coordinación de las ONG, y limita su capacidad de hacer incidencia en la política.

En Costa Rica o Nicaragua los colectivos sociales tienen niveles organizativos que les permiten tener un peso relativamente grande en consecuencia. Especialmente en Nicaragua, el grado de coordinación de las ONG es relativamente alto, con instituciones como la Coordinadora Civil o la FONG (Federación de ONG). Esa tendencia también se ha visto últimamente en Panamá, donde desde principios de los años noventa se creó el MONADESO, para articular y coordinar los intereses de gremios, sindicatos y grupos estudiantiles. En Honduras existe la Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONO).

Los sectores empresariales, los medios de comunicación y la Iglesia dominan los procesos de concertación

En cuanto a los actores involucrados en los procesos de participación ciudadana y de concertación, destaca el peso político considerable de los sectores empresariales, en especial en Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica, lo que parece ser una constante en todos los países de América Central. Eso se debe a su alto nivel de organización interna, que le permite ejercer una influencia permanente sobre la actividad de los poderes ejecutivo y legislativo. Por lo tanto, la influencia de las Cámaras de Comercio no puede ser subestimada. Lo mismo vale para los medios de comunicación que, en la mayoría de los países centroamericanos, especialmente en Guatemala y Honduras, tienen un peso importante en definir la agenda política.

Un actor prominente de la concertación es la Iglesia (católica y evangélica) que en muchos países (especialmente en Guatemala y Honduras) sigue teniendo un papel importante por el considerable peso moral que tiene, bien que está disminuyendo progresivamente. En algunas ocasiones la Iglesia interviene como mediador en los conflictos sociales. Las iglesias también trabajan mediante ONG caritativas y de trabajo social. En Honduras, representantes de diferentes iglesias participan activamente en la política, presentándose a cargos electivos. En Panamá, la Iglesia ha criticado abiertamente al gobierno en diversas ocasiones y se ha expresado sobre temas de política nacional.

Una condición para el éxito de la concertación es la existencia de colectivos sociales fuertes y organizados. El peso político de los colectivos sociales también depende de la voluntad del gobierno para involucrar a los colectivos sociales en la formación de políticas públicas, pero de manera general se puede decir que sólo los colectivos sociales más organizados y representativos pueden considerarse como un interlocutor serio del gobierno.

La situación general de los colectivos sociales en Centroamérica es muy heterogénea, pero se puede afirmar que los sindicatos y las organizaciones de trabajadores en general están en una posición de fuerza asimétrica en comparación con los sectores empresariales, porque tienen niveles organizativos inferiores. La mayoría de los colectivos sociales en Centroamérica también son muy sectoriales, es decir que sus intereses son muy específicos y no tienen una visión general para el país.

En el contexto centroamericano se destaca la escasa influencia sobre los partidos políticos de los colectivos sociales, principalmente del sindicalismo, pues en la actualidad no existen partidos políticos vinculados a organizaciones sindicales, lo que se debe parcialmente a su alto nivel de fragmentación. Esta situación dificulta la comunicación entre los colectivos sociales y la política porque permitiría canalizar sus demandas por medio de los partidos políticos. Al inverso, los colectivos sociales se vuelven más influyentes cuando los partidos políticos son débiles y las posibilidades del Poder Ejecutivo están constitucionalmente y contextualmente limitadas.

La oposición extra-parlamentaria: conflictos entre actores políticos y sociales

La observación de los conflictos entre actores políticos y sociales y su resolución presenta lecciones para analizar la participación ciudadana. Muchas veces, las manifestaciones en las calles (como por ejemplo marchas de protesta y bloqueos) son realizadas cuando se agotaron todas las otras formas de presión, por ejemplo, la negociación colectiva.

Las interacciones entre el gobierno y los colectivos sociales tienen que analizarse a la luz de la historia reciente de Centroamérica. Las guerras civiles generaron niveles excesivos de politización y de polarización ideológica, lo que hasta el día de hoy dificulta la emergencia de una cultura de concertación y de pactos políticos. Por ejemplo, en Nicaragua el primer año post-proceso electoral tiende a ser fundamental para bajar las radicalizaciones asumidas durante la campaña electoral, tanto entre actores políticos que entre colectivos sociales.

Los modos de actividad de los procesos de concertación que se pueden nombrar son muy variados y difieren según los países. Asimismo, la metodología utilizada depende del tipo de grupo de presión. Las estrategias de los colectivos

sociales se dirigen más hacia la negociación con sectores empresariales y gubernamentales, con la lucha en la calle como último recurso. Una organización de la sociedad civil tiende más a hacer *lobbying* en el gobierno o desarrollar campañas de sensibilización, como en el caso de Nicaragua. En Panamá existen pocos espacios de concertación formal, pero la práctica es que el gobierno convoca a un diálogo con la sociedad civil cuando tiene que abordar un tema polémico. Esos diálogos no siempre tuvieron el éxito esperado.

Se señala que la lucha en las calles, como modo de acción de los grupos de presión, está en crecimiento, especialmente en Panamá, Costa Rica, Honduras, Guatemala y El Salvador. De manera general, el crecimiento de los levantamientos sociales de la “calle” no contribuye al proceso democrático, porque da a pensar que si el levantamiento social es suficientemente violento puede revertir cualquier decisión política. El incremento de la lucha en las calles puede considerarse como una consecuencia de la falta de confianza en la política y en la negociación institucional. Por ejemplo, en Panamá el descontento con algunas decisiones del gobierno (reforma fiscal, reforma del seguro social, aumento de los sueldos de los jubilados) condujo a muchas personas a presionar en las calles. Cabe señalar que este tipo de movimientos son espontáneos, es decir que no están organizados ni institucionalizados, pero necesitan un detonante para activarse.

Es interesante preguntarse si las huelgas o la lucha en las calles, como el bloqueo de vías de comunicación o las marchas de protesta, son herramientas efectivas. No es posible dar una respuesta definitiva a esa pregunta, ya que en algunos casos la lucha en las calles ha tenido incidencia política y en otros no. La respuesta a esa interrogante depende también de si la protesta y las reivindicaciones son acompañadas de propuestas.

En Panamá, los grupos de presión en las calles han obtenido logros importantes, como el triunfo del “no” en el referéndum de 1998 sobre un proyecto de reforma constitucional. En Costa Rica también las movilizaciones en contra del “Combo ICE” y del TLC consiguieron poner en la agenda política sus demandas. Parece además que el éxito de las luchas en las calles constituye un incentivo para que los movimientos sociales intensifiquen sus acciones, como se ha visto en Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Sin embargo, las luchas en las calles no siempre tienen efectividad, especialmente en países donde el movimiento social es muy fraccionado (Guatemala, Honduras). La “Gran marcha por la integridad y contra la corrupción”, en la que participaron 30.000 personas, que se organizó en Honduras el 10 de febrero de 2007, no tuvo ningún eco en el Gobierno ni en el Parlamento.

Las huelgas, como una forma de protesta social, conllevan costos considerables para los trabajadores involucrados en ellas. Se podría suponer que los colectivos sociales más fuertes y representativos no necesitan hacer uso de esta herramienta, porque el gobierno conoce su fuerza y estará abierto a la negociación. Al inverso, si el gobierno sabe que los colectivos sociales son débiles, ellos

tienen más que perder con una huelga, porque el gobierno no tomará en cuenta su reivindicación (María Victoria Murillo 2005).

Por lo tanto, la frecuencia de las acciones de protesta social y de lucha en la calle de ciertos movimientos sociales puede interpretarse como una muestra de su debilidad, o de una aparente necesidad, en un contexto político determinado, para expresar relaciones de poder. Sin embargo, incluso cuando los movimientos sociales son débiles, las acciones destinadas a impedir el tránsito vehicular pueden tener una cierta efectividad. En Nicaragua, las organizaciones de universitarios son relativamente débiles pero tienen una capacidad de movilización alta en momentos muy puntuales. En varias ocasiones se consiguió paralizar el tránsito durante varias horas, obligando al gobierno a ceder a sus reivindicaciones. El poder de negociación de los colectivos sociales depende así de su capacidad de generar conflictos.

En América Central la falta de *reactividad política* de los representantes –que también se ha llamado *crisis de la representación*– se debe principalmente a una deficiente coordinación entre el Poder Ejecutivo y la oposición extraparlamentaria. Esa deficiente coordinación entre la política y los colectivos sociales no permite que las demandas de la ciudadanía estén tomadas en cuenta en la formulación de políticas públicas.⁷

Las estrategias del Poder Ejecutivo para relacionarse con la oposición política: de la institucionalización de la concertación a la instrumentalización de la sociedad civil

Ahora bien, el Poder Ejecutivo también interactúa con los grupos de presión. Las estrategias de los gobiernos para acercarse a los grupos de presión son diversas y varían según la nación que trate. En todos los países parece vital para los gobiernos tener buenos servicios de comunicación y buenas relaciones con los medios de comunicación. Por ejemplo, en Panamá la mayoría de los medios de comunicación son propiedad de políticos. En Nicaragua, el FSLN invirtió en algunas estaciones de radio que actúan como vocero del partido.

Una de las estrategias utilizadas por el Poder Ejecutivo para relacionarse con la oposición política –parlamentaria y extraparlamentaria–, y que ya se ha estudiado ampliamente en este informe, es la creación de espacios de diálogo con la sociedad civil. Esos espacios pueden tomar varias formas como la constitución de consejos informales donde participan delegados del gobierno y representantes de la sociedad civil (Guatemala), la organización de reuniones entre miembros

7 Gerstlé, Jacques (2003), “La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique”. En *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 53, N° 6, diciembre de 2003, pp. 859-885.

de los gabinetes y representantes de la sociedad civil, funcionarios públicos o empresarios (en toda América Central), la participación de la sociedad civil en el proceso de formación de la ley (El Salvador, Nicaragua), etc.

En Nicaragua, para hacer competencia a las plataformas de concertación ya existentes, el gobierno de Daniel Ortega creó los Consejos de Participación Ciudadana. Estos consejos son dirigidos por sandinistas, y contribuyen a diluir la efectividad y visibilidad de otros organismos de concertación menos favorables al gobierno.

En algunos países, la institucionalización de los procesos de concertación puede ser una estrategia del Poder Ejecutivo para poder controlar mejor a los actores de la sociedad civil, como en Nicaragua u Honduras. La concertación puede llegar a ser una herramienta de cooptación importante, por la sustantiva influencia que tiene el Poder Ejecutivo en la definición de la agenda de los procesos de concertación. El modelo *top-down* (de arriba hacia abajo) de la política implica que, mediante prácticas políticas informales, la élite política manipula la agenda en función de sus intereses. Con frecuencia, la existencia de procesos de concertación depende del apoyo del Poder Ejecutivo. Los temas tratados dentro de los procesos de concertación en gran medida dependen de lo que el Poder Ejecutivo quiere que se discuta (Gerstlé, 2003).

Otra estrategia utilizada por el Poder Ejecutivo para neutralizar la oposición de la sociedad civil es la instrumentalización de representantes de la sociedad civil en el gobierno. En Nicaragua y Honduras, representantes de grupos de interés y personalidades vinculadas con la sociedad civil integran el gabinete de gobierno. Esta estrategia podría interpretarse como una herramienta para eliminar a un jugador con poder de veto potencial. Asimismo, los dirigentes del CONPES en Nicaragua en la actualidad son ligados al partido oficialista FSLN.

A modo de reflexión final

Para resumir la línea de pensamiento desarrollada en este estudio y concluir el análisis sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la oposición extra-parlamentaria (siendo principalmente los colectivos sociales) en Centroamérica, se puede presentar a la concertación como una interacción entre jugadores con poder de veto institucional (formales e informales) y jugadores con poder de veto social.

De esa interacción dependen las políticas públicas implementadas. Dicha interacción puede ser pacífica o puede ser conflictiva, en función del nivel de empoderamiento de los colectivos sociales y de la disposición a la negociación de los gobiernos, que a su vez puede estar condicionada por una institucionalidad democrática (requisitos constitucionales para la concertación) o por una intensa demanda social (necesidad práctica de negociar con la oposición extra-parlamentaria).

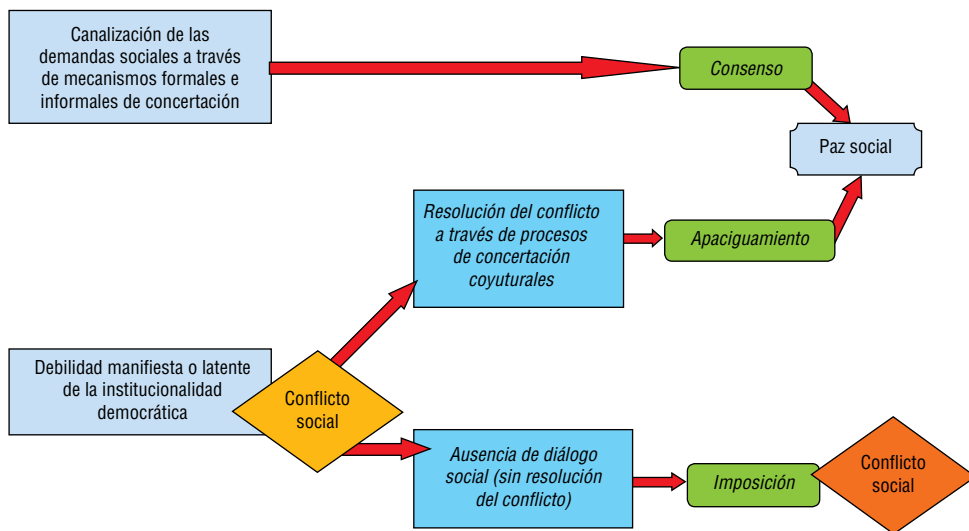
El posicionamiento de los jugadores con poder de veto respecto a una política pública determinada depende de su punto de vista sobre la necesidad de un cambio del *status quo*. En función de sus intereses, los jugadores con poder de veto apoyarán un cambio de *status quo* o al contrario lucharán por el mantenimiento del *status quo*. Los procesos de negociación entre el gobierno y los colectivos sociales son una confluencia constante de intereses antagónicos (adversariales) y colaborativos. La concertación es por lo tanto una tensión permanente entre el conflicto y el consenso, entre la preservación de la paz social y el deterioro de la paz social.

En este juego político, la preservación de la paz social depende de las posibilidades de convergencia de múltiples fuerzas en un tiempo y un espacio determinado. Dicha paz social puede definirse como un proceso constante de convergencia de múltiples valores y principios en posiciones ideológicas diferentes.

Un proceso de concertación es exitoso cuando se logra armonizar las diferentes posiciones de los jugadores con poder de veto social e implementar una política pública, ley o incluso Constitución, que es respaldado por los poderes institucionales así como por la oposición extra-parlamentaria.

En función del escenario vigente en un país para un proceso de política pública determinada –gobernabilidad neocorporativa consensuada, gobernabilidad neocorporativa mayoritaria, gobernabilidad mayoritaria antagónica o gobernabilidad mayoritaria– la convergencia puede ser el resultado de un consenso, de un apaciguamiento o de una imposición.

Gráfico 1
Teorización del diálogo social

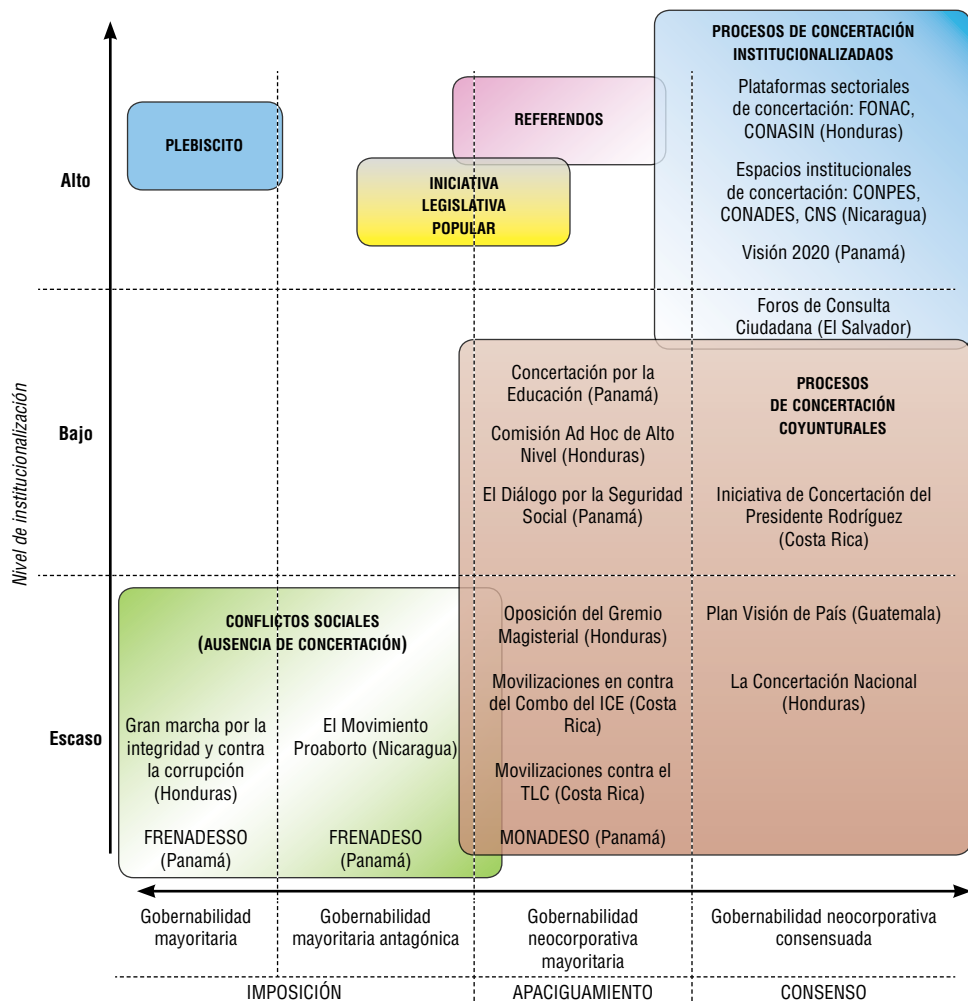


Fuente: elaboración propia.

Dentro de la gobernabilidad neocorporativa, la concertación es una forma de perpetuar el estado de paz social (que puede ser un cambio de *status quo* o un mantenimiento del *status quo*), cuando hay debilidad manifiesta o latente de la institucionalidad democrática. Dicho de otra forma, la concertación es una forma de evitar el conflicto social y de canalizar las demandas de los respectivos actores cuando la institucionalidad democrática es insuficiente.

El siguiente gráfico presenta una modelización de los procesos de concertación, en función de su nivel de institucionalización y de su ubicación en la escala de empoderamiento de los colectivos sociales que corresponde a los distintos niveles de gobernabilidad.

Gráfico 2
Tipología de los principales mecanismos formales e informales de concertación



Fuente: elaboración propia.

Los procesos de concertación que se han identificado corresponden a dinámicas inmersas en altos niveles de institucionalización, como aquellas otras caracterizadas por bajo o escaso nivel de institucionalización. Los procesos con alto nivel de institucionalización corresponden a la gobernabilidad neocorporativa consensuada, porque su propósito es generar consensos y pactos sociales entre el gobierno y los colectivos sociales.

Los procesos de concertación coyunturales corresponden a la gobernabilidad neocorporativa consensuada, cuando su propósito es generar apoyo para un proyecto político determinado, como por ejemplo los procesos de concertación post-evento electoral. Cuando surgen en torno a un conflicto social, los procesos de concertación coyunturales relevan más de la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria. Bien que involucren a los colectivos sociales en el proceso de políticas públicas, pero sirve decir que sirven como herramienta de apaciguamiento, es decir que su vocación es la contención de la conflictividad social.

En los casos que hay conflictos sociales que no se resuelven, se trata de gobernabilidad mayoritaria antagonica o jerárquica. Esto porque los colectivos sociales ejercen su poder de veto social (militancia), pero no tienen incidencia en el proceso de políticas públicas. A menudo, este tipo de conflictos son resueltos mediante vías de la institucionalidad informal poco transparentes. La “paz social” consecuente es el resultado de una imposición desde arriba de la política pública.

La concertación puede ser vista como una estrategia por parte de los actores que la promueven a efectos de integrar a los actores sociales como co-responsables de la toma de decisiones, y así diluir el riesgo del costo de la decisión. Si los resultados de la política pública emanada por el proceso de concertación genera impactos positivos, la consecuencia será una mayor cohesión entre todos los actores que participaron por el sentimiento de éxito y en particular quienes lo promovieron. Ahora bien, si los resultados tienden a ser negativos o no tan esperanzadores como se hubiese deseado, entonces es natural una colectivización del fracaso.

La concertación puede entonces interpretarse como un juego de suma variable y de absorción, es decir, una estrategia política capaz de eliminar el ejercicio de veto por las vías ordinarias de ciertos actores en el proceso de las políticas públicas, y en el cual se integran y absorben en la toma de decisiones. La concertación también puede ser una estrategia para desviar la atención de ciertos temas sensibles de la agenda nacional.

Aunque puede resultar estratégico para un actor promover la concertación en las fases iniciales del proceso de políticas públicas, lo cierto es que entre más actores sean involucrados, menos poder de veto tendrán, y más difícil será llegar a un consenso alejado del “*status quo*”. Los posibles realineamientos de los actores sociales y políticos después de un proceso de concertación serán mitigados además por la cantidad de temas sujetos a discusión y consenso.

Esto es, en palabras sencillas, “la cancha de juego” de la política centroamericana actual, desde el escenario de la gobernabilidad neocorporativa. La capacidad de cada actor de defender sus intereses (es decir, de influir en las políticas públicas) no solamente depende de su fuerza (poder de veto) pero también de su capacidad de anticipar los conflictos potenciales y de adaptar su estrategia en función de su realidad.

Sobre los autores

Ame Bergés

Ame Bergés, originaria de República Dominicana, es docente de Historia Económica de América Latina en la London School of Economics desde 2005. Sus principales áreas de investigación son Historia Económica Comparada de América Latina, crecimiento industrial e industrialización en América Latina, Economía política de la formación del Estado, implicaciones de la globalización e integración en los mercados mundiales para la creación de instituciones, el rol del Estado y el desarrollo socio-económico de América Latina.

Actualmente trabaja como investigadora para la Oxford Latin American Economic History Database (OxLAD), conjuntamente con Valpy Fitzgerald y Rosemary Thorp, Oxford University, elaborando una base de datos con estadísticas económicas y sociales para 20 países de América Latina, cubriendo el periodo 1900-2000. También trabaja como asistente de investigación sobre Economía de América Latina para el St Antony's College. Es autora de varias publicaciones especializadas sobre temas de su especialidad.

Alexandra Cas Granje

Nacida en Santa Cruz de Tenerife, España, tiene un first class B.A. Honours en Economía y Matemática, un M.A. en Teoría Económica por la Universidad de Dalhousie (Canada) y completó sus estudios doctorales en la University of McGill (Canadá). Trabajó como investigadora economista en Statistics Canada, primero en el desarrollo de modelos estructurales y luego coordinó un proyecto para desarrollar

medidas para el fomento de Multi Factor Productivity (MFP) para la economía y la industria canadiense. En 1986 se integró a la Comisión Europea; desde entonces ocupó varias posiciones en el Directorio General: Empresa, Personal y Administración, y Asuntos Económicos y Financieros, trabajando con políticas empresariales, la Unión Monetaria Europea, la ampliación y la reforma interna de la Comisión, donde es responsable para la cooperación con América Latina.

Fernando Carrillo Flórez

Fernando Carrillo estudió Derecho y Economía en la U. Javeriana y luego se especializó en Harvard en Gobierno y Finanzas Públicas. En la actualidad es Asesor Principal de la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en París, Francia, donde coordina la cooperación y las relaciones de América Latina con Europa. Su trabajo diario es punto focal del diálogo que mantiene la región de América Latina con instituciones internacionales en Europa y con los países europeos.

Carrillo ha llevado desde el BID el liderazgo de la inclusión de los temas de la democracia y la reforma política y judicial en la agenda de desarrollo de América Latina. Ha participado como asesor en más de 10 procesos de reforma constitucional en América Latina y coordinado la acción de organismos internacionales en igual número de programas de fortalecimiento y modernización de los sistemas de justicia en la región.

Ha sido profesor invitado del Centro de Estudios Político-Constitucionales de España, la Universidad Carlos III de Madrid y de la Universidad Americana en Washington. Ha sido Profesor Titular del Instituto de Estudios Políticos de París –Sciences Po– y del Instituto de Altos Estudios para América Latina de la Universidad de la Sorbona. Su libro *Democracia con desigualdad* fue entregado a los 54 Jefes de Estado y de Gobierno que se reunieron en la Cumbre Europa-América Latina celebrada en la ciudad de Guadalajara, México, en mayo de 2004.

Rodrigo Contreras

Rodrigo Contreras Osorio tiene una licenciatura en Historia de la Universidad de Chile y en Antropología de la Universidad Austral de Chile. Es magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por el Ilades y doctor en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS). Defendió su tesis de doctorado, titulada “Le renversement de la politique. Pouvoir politique, démocratie libérale et néo-conservatisme au Chili” el 27 de mayo del 2005, la cual fue aceptada con honores.

Ha ejecutado varias investigaciones para instituciones como la CEPAL, el ILADES y la FAO. Ha sido profesor de “Planificación y Políticas Sociales” en la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad ARCIS de Santiago de Chile, profesor de “Historia Social y Política de América Latina” en la Universidad Jesuita Alberto Hurtado y Santiago de Chile y asistente de diversos profesores de antropología y sociología en la Universidad Austral de Chile.

Es autor de varias obras y artículos especializados sobre movimientos sociales, ideologías políticas, sistemas políticos y gobernabilidad. Su obra más reciente: *La gauche au pouvoir en Amérique latine* (2007).

Antonio Fernández Poyato

Antonio Fernández Poyato es el Director de la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) desde el 20 de junio de 2004. Es Licenciado en Ciencias Políticas, especialidad de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. Cursó en el Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales (1991-1993) y detiene un Executive MBA por el Instituto de Empresa (1997).

Anteriormente ha sido Profesor Asociado de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense (1990-1992), Vicepresidente del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense (1992-2004), Vicepresidente Ejecutivo de Cajasur (1995-2003), Presidente del Consejo Social de la Universidad de Córdoba (1996-2001). Desde 1997 es Presidente del Consejo Asesor de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación.

También ha sido Funcionario de la Agencia Española de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. De 1981 a 1995 desempeñó, entre otras, las siguientes funciones: Director Adjunto de Cooperación Científico-Técnica con Iberoamérica; Vocal Asesor del Presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y Vocal Asesor del Presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Florencio Gudiño

Florencio Gudiño es experto en cooperación internacional para el desarrollo, con especialización en metodologías de gestión de programas y evaluación. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires, realizó estudios de doctorado en Cooperación Internacional en la Universidad Complutense de Madrid. Trabajó como investigador, docente y consultor en esta universidad y posteriormente fue designado responsable de diseño y evaluación de proyectos en el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la Or-

ganización Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra. Actualmente trabaja en la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), de España, como Director Técnico de la Oficina de Coordinación del Programa para la Cohesión Social en América Latina, EUROsociAL, financiado por la Unión Europea.

Gustavo Márquez

Gustavo Márquez es el Asesor Principal Laboral del Banco Interamericano de Desarrollo. Obtuvo un doctorado (Ph.D.) en Economía en la Universidad de Boston, una maestría en Planificación del Desarrollo en el CENDES-UCU y una licenciatura en Economía en la Universidad Nacional del Sur, en Argentina. Entre sus campos de especialización figuran los mercados laborales, la política social, la pobreza y los servicios sociales en América Latina.

Dennis P. Petri

Mexicano-Neerlandés. Estudiante del Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) de París (Francia), de la Maestría de Investigación en Política Comparada, especialidad América Latina. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha trabajado para el Consejo Económico y Social de los Países Bajos (SER), el Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, el Instituto de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, y el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). Ha publicado varias investigaciones y artículos especializados sobre América Latina, siendo sus temas de especialización: política comparada, gestión parlamentaria y diálogo social. Entre sus publicaciones más recientes destacan *Efectividad Parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua* (AECID, San José, 2008, con Jean-Paul Vargas), *De sociale dialoog in Latijns-Amerika nader beschouwd* (SER, La Haya, 2008), *Pactos políticos y participación en las políticas públicas: neocorporativismo en América Central* (Fundación Carolina, Madrid, 2007, con Jean-Paul Vargas).

Joan Prats

Joan Prats i Catalá tiene una licenciatura en Derecho por la Universidad de Valencia (1966); un doctorado en Derecho de la Universidad de La Sorbona de París (1971), y un doctorado de la Universidad Autónoma de Barcelona (1973) con Premio Extraordinario.

Se ha desempeñado como consultor en administración, gerencia pública y desarrollo institucional en varios organismos internacionales, incluyendo a la OECD, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Desde enero de 1998 ha sido el Director Ejecutivo del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) de Barcelona con el objetivo de desarrollar investigaciones, estudios, consultoría, publicaciones y redes referidas al desarrollo institucional necesario para la transición o la consolidación de procesos democráticos, economías de mercado abiertas y sociedades cohesionadas. También ha servido como asesor del Presidente del BID en materia de reforma del Estado entre 1995 y 1998.

Ha publicado diversos artículos y libros en el campo de la administración pública, la gobernabilidad y el desarrollo institucional.

José Antonio Sanahuja

José Antonio Sanahuja es licenciado en Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid (1987); posee un Master of Arts (M.A.) en Relaciones Internacionales de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas de Costa Rica (1996) y un doctorado (PhD.) en Ciencias Políticas (Relaciones Internacionales) de la Universidad Complutense de Madrid (1996). Asimismo recibió el Premio Extraordinario de Doctor de Ciencia Política, curso 1995-1996.

Actualmente se desempeña como Profesor Contratado Doctor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid). También es director del Departamento de Cooperación y Desarrollo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) (desde julio de 2004).

Ha trabajado como técnico o como consultor para varios organismos de cooperación internacional como la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Federación Internacional de la Cruz Roja, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, Europeaid, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Ministerio de Asuntos Exteriores de España y otras entidades.

Es autor, coautor y compilador de diversos libros y estudios sobre relaciones internacionales, economía política internacional, relaciones exteriores de la Unión Europea, cooperación al desarrollo e integración regional en América Latina. Entre ellos destacan *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* (ed., con C. Freres et al., Fundación Carolina-FRIDEICEI, 2007); *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria* (coordinador, con C. Freres, Barcelona, Icaria, 2006).

Rosemary Thorp

Rosemary Thorp es docente de Economía de América Latina y Fellow de St Antony's College. En 2003-04 se desempeñó como Directora de la Queen Elizabeth House, el Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo. En diciembre de 2001 fue nombrada para cinco años como Chair of Trustees de Oxfam Gran Bretaña.

Recientemente publicó *Economic History of Latin America in the Twentieth Century*, a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo. Es co-autora de tres volúmenes intitulados: Vol 1: *The Export Age: the Latin American Economies in the late Nineteenth and early Twentieth Centuries* (co-editora con Enrique Cárdenas y José Antonio Ocampo), Vol 2: *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis* (2da edición) (editora), Vol. 3 *Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years* (co-editora con Enrique Cárdenas y José Antonio Ocampo). Además de contribuir con dos capítulos al *Cambridge History of Latin America on the Latin American Economies (1913-1919 and in the 1940s)*, ha escrito una historia económica del Perú y sobre política social en el Perú y en Venezuela. También publicó un libro sobre la descentralización en Chile y Colombia (OUP 2001) con Alan Angell y Pamela Lowden.

Actualmente participa en una investigación financiada por DFID en la Queen Elizabeth House sobre Etnicidad, Desigualdad y Seguridad Humana (CRISE). Es responsable de investigación sobre Bolivia, Perú y Guatemala en colaboración con socios en América Latina y Corinne Caumartin, oficial de investigación en Queen Elizabeth House.

Alain Touraine

Alain Touraine se recibió de la "Ecole Normale Supérieure" de París. Realizó estudios en las universidades de Columbia, Chicago y Harvard; y fue investigador del Consejo Nacional de Investigación Francés hasta 1958. En 1956 fundó el Centro de Estudios para la Sociología del Trabajo de la Universidad de Chile. En 1960 se convirtió en investigador "senior" de la "Ecole Pratique des Hautes Etudes" (actualmente la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París), donde fundó el Centro de Análisis y de Intervención Sociológicos (CADIS).

La obra de Alain Touraine comprende una veintena de obras, con un interés particular para América Latina, tratando de la sociología del trabajo y de los trabajadores así como el estudio de los movimientos sociales y los agentes del cambio social.

Entre sus publicaciones más destacadas se puede citar a *Sociologie de l'action* (1965), *Le retour de l'acteur* (1984), *Le mouvement ouvrier* (con M. Wieviorka y F. Dubet, 1984), *La parole et le sang* (1988), *Critique de la modernité* (1992) y *Qu'est-ce*

que la démocratie ? (1994). Es doctor *honoris causa* de varias universidades francesas y extranjeras. También ha sido condecorado con la Légion d'Honneur y con la Ordre National du Mérite.

Jean-Paul Vargas

Costarricense. Coordinador Regional del Programa de Gerencia del Conocimiento de la Fundación DEMUCA. Miembro de la Comisión del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Graduado con Honores del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, posee una Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas con Honores de esa misma institución. Magíster Scientiae en Administración de Negocios con énfasis en Relaciones Internacionales por la Universidad Internacional de las Américas, donde obtuvo una licenciatura con énfasis en Comercio Exterior. Autor del libro “El Ocaso del Presidencialismo Costarricense”, investigador principal del proyecto “Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central”, e investigador asociado del proyecto “Gobierno dividido: oportunidades para la incidencia política. Estudio comparado de casos entre Costa Rica, El Salvador y España”, ambas iniciativas apoyadas por la Fundación Carolina. Cuenta con diversos artículos especializados en temas como: sistema de partidos, sistemas electorales, gestión parlamentaria, incidencia política, relaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos, participación ciudadana.



El presente libro es una iniciativa conjunta de cooperación entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea que se enmarca dentro del programa EUROSOCIAL. Esta recolección de ensayos y reflexiones busca responder a una serie de interrogantes sencillas, relacionadas con la temática de la cohesión social. ¿Cómo explicar los altos niveles de exclusión social en América Latina? ¿Qué factores debilitan la cohesión social? ¿En qué medida la cohesión social afecta la gobernabilidad democrática? ¿Cómo puede la Unión Europea contribuir a reducir la exclusión social en América Latina? Para aportar una respuesta adecuada a los problemas que enfrentan nuestras sociedades en la actualidad, es imperativo contar con un diagnóstico apropiado, es decir un marco de análisis que permita entender las realidades y matices de la exclusión social, para luego diseñar las políticas más adecuadas para fortalecer la cohesión social y combatir la exclusión. La reflexión desarrollada en este libro pretende contribuir a esta preocupación, abordando el tema a partir de tres enfoques: (i) las dimensiones histórica, política y social de la exclusión, (ii) el rol de la Unión Europea en la preservación de la cohesión social en América Latina y (iii) algunas perspectivas empíricas de la realidad de la exclusión social en la región.