



Construir Estados capaces de producir cohesión

Georges Couffignal, *Catedrático de Ciencia Política Universidad de la Sorbona Paris III Director del IHEAL (Instituto de Altos Estudios de América Latina)*

Desde que en 1999, en la cumbre UE-América Latina celebrada en Rio de Janeiro, América Latina fue designada como “socio estratégico” de la UE, numerosos programas sectoriales dotados de importantes medios han visto la luz en diversos campos (relaciones entre colectividades locales, cooperación universitaria y tecnológica, etc.). Pero el tema que ha sido tratado más desde la cumbre de Guadalajara en 2004 es el de la “cohesión social”, con el lanzamiento de un programa “Eurosocial”, dotado de 30 millones de euros entre 2004 y 2009. ¿Por qué acordar esta tanta prioridad a la cohesión social? Para responder a la pregunta es preciso recordar algunas cosas.

1.- Una década 2000 marcada por cambios profundos.

Desde hace un decenio, tanto el panorama político y económico latinoamericano como la manera de analizarlo han cambiado mucho.

1) En el plano teórico hemos asistido a un cambio de paradigmas. A la “transición democrática” sucedió la “consolidación de la democracia”, después la preocupación fue sobre la “gobernabilidad” de los nuevos regímenes, y hoy la pregunta es sobre los medios que hay que poner en marcha para conseguir una “gobernanza” democrática. Dado el marco limitado de este artículo, no entraremos en la discusión sobre estos conceptos. Simplemente daremos por sentado que hoy día, a pesar de los sobresaltos de los últimos veinte años (diecisiete jefes de Estado no han terminado su mandato) y a pesar de lo que se haya podido decir de la larga crisis hondureña de 2009, la democracia -en cuanto régimen que designa y legitima a sus dirigentes a través de procesos electorales regulares y competidores- está durablemente implantada en el conjunto de la zona. Las organizaciones regionales (OEA, Grupo de Río, UnaSur, etc.) y los mecanismos colectivos que las estructuran han reaccionado

cada vez que se ha atentado contra la legitimidad democrática.

- 1) Si partimos pues de este hecho, el problema esencial es saber si, en 2010, estos regímenes están armados para responder a los desafíos que afrontan y la manera como la UE podría intervenir. Entre éstos, el desafío central es el de lo social.
- 2) En el plano político, el decenio pasado vio a todos los gobiernos, cualesquiera que fuera su tendencia política (derecha, centro, izquierda moderada o izquierda radical), actuar con mayor o menor intensidad en el ámbito de lo social. Los gobernantes concibieron políticas que pretendían atenuar los enormes costes sociales del cambio de modelo de desarrollo llevado a cabo en los años 90. La entrada de los países de la zona en la era de la mundialización económica, marcada por la apertura de las fronteras y la retirada del Estado en cuanto actor directo en la economía, se realizó a cuenta de una disolución de los tejidos sociales, de un aumento de la pobreza, de la desigualdad y del desarrollo de la precariedad. Lo que quiere decir que no hay que asombrarse si numerosos países han elegido a dirigentes que ponen directamente en entredicho, en el discurso cuando no en la práctica, el modelo económico neoliberal según el que funcionan hoy en día la mayor parte de las economías del planeta.
- 3) Para terminar, en el plano económico, el largo periodo de crecimiento sostenido (alrededor del 5% de media entre 2003 y 2008) que ha conocido la zona ha permitido a algunos países (como Chile, Brasil o Venezuela) reducir de manera significativa la pobreza y empezar a reducir la desigualdad.

En cuanto al funcionamiento de las sociedades, este

periodo también estuvo marcado por un crecimiento exponencial de la inseguridad y de la generalización del poder de las mafias ligadas al narcotráfico. Las políticas sociales adoptadas permitieron en la mayoría de los casos impedir la marginalización de capas condenadas por los nuevos mecanismos económicos. En ocasiones, como en Brasil o Venezuela, permitieron a sectores tradicionalmente excluidos integrar o reintegrar el juego social. Pero los males tradicionales de la zona (corrupción, clientelismo, debilidad de las instituciones, inseguridad jurídica, inversiones insuficientes en el capital social -educación, salud-, etc.) no sólo no desaparecieron sino que, además, el Estado salió debilitado del decenio en que la ideología del “menos Estado” promovido por Reagan, Thatcher y el “Consenso de Washington” era dominante. Si los nuevos dirigentes de la primera década del siglo XXI han conseguido rehabilitar lo político, no han podido (¿o no han sabido?, ¿o no han querido?) rehabilitar el Estado. Y es precisamente eso lo esencial hoy día, cuando la crisis financiera mundial ha mostrado la necesidad de poner en marcha mecanismos de regulación estatal.

II.- Estado y democracia

La democracia no puede prescindir de un Estado sólido, que asegure orden y seguridad para los individuos y que garantice libertades y aplicación del derecho. La democracia solo es posible si se desarrolla una “cultura democrática” respetuosa de diferencias y oposiciones, del derecho de los demás. Ahora bien, esta cultura no es innata, únicamente se puede desarrollar con la existencia de un Estado relativamente imparcial, promotor y garante de normas de derecho impersonales y aplicables a todos. ¿Cómo hablar de democracia si el Estado es débil, dominado por facciones o por un dirigente carismático? El pesimismo que resienten hoy día los latinoamericanos (y del que dan cuenta numerosas encuestas, como las de Latinobarómetro) contrasta con el entusiasmo que había desencadenado la “tercera ola” de democratización (Huntington). El paradigma ‘transitológico’ consideraba al Estado como un obstáculo potencial para una democratización avanzada. Para liberar las fuerzas de la sociedad civil, había que reducir la capacidad de actuación de la que habían abusado las dictaduras. La mayor parte del tiempo, el discurso oficial se basaba en el Market-Centered State, un Estado cuya acción estaba completamente orientada hacia el buen funcionamiento de los mercados. Este discurso ha sido el soporte de las políticas de privatización, de desregulación, de reducción de los déficits presupuestales. Los cambios han sido considerables. Aparentemente, se ha avanzado hacia la creación de un Estado reducido a su más simple expresión y la idea es que no se puede dar marcha atrás.

Pero está claro que esta política promovida por organismos internacionales (sobre todo el FMI) ha sido la causa de una grave confusión, la de asimilar poder

fuerte y Estado fuerte. El Estado autoritario era un Estado llevado al máximo, represivo. Pero no era un Estado fuerte, capaz de hacer respetar el Estado de derecho. Al contrario, en América latina, la mayoría de las veces, los dictadores o los dirigentes autoritarios (que no hacían sino continuar lo que hacían los caciques de antaño) debilitaron el Estado al desviar su aparato en beneficio propio. Ahora bien, si tomamos como referencia paradigmática del Estado liberal el de EE.UU. observamos que su campo de intervención es reducido, pero, en cambio, es potente porque es legítimo a los ojos de la población y, sobre todo, porque se concentra en las tareas esenciales que se da, tareas que, por otra parte, pueden cambiar según las circunstancias.

Sin ninguna duda, hoy en día, el Estado no actúa y no puede actuar como antaño. Lo esencial en materia económica transcurre hoy fuera de su esfera y de su control. Pero esto no significa que sea “un objeto político en vía de desaparición”, como ciertos analistas predicaron. Es innegable que el Estado se encuentra en una fase de profunda transformación, de pérdida de poder económico y de puesta en duda de su manera de intervenir. Es el resultado de los múltiples procesos de la llamada globalización o mundialización que cuestionan el papel tradicional del Estado-nación. Podemos subrayar tres de estos procesos.

- a) La globalización de los mercados provoca que la competencia entre empresas inscritas en economías nacionales sea sustituida por la competencia entre empresas multinacionales. Ahora bien, sabemos que la lógica del desarrollo de estas sociedades multinacionales ignora por completo el marco del Estado-nación. Las alianzas con otras empresas, las reestructuraciones o las “deslocalizaciones” obedecen a un único objetivo: aumentar las ganancias. Cualquier otra consideración (costos sociales y humanos, intereses nacionales, riesgo ecológico, etc.) es secundaria.
- b) La globalización de la comunicación, de la cual Internet es el arquetipo, permite que los actores sociales puedan encontrarse sin necesidad de la mediación del Estado. A menudo, el «Diario Oficial», instrumento tradicional a través del cual un Estado oficializa sus documentos públicos, ya no tiene razón de ser: Internet es suficiente... Mas cada día, los gobernantes del mundo entero se alejan de los instrumentos tradicionales de comunicación con los ciudadanos a favor de una importancia creciente de los medios de comunicación modernos. La campaña electoral de Barak Obama en 2008 fue sobre este punto ejemplar, tanto por la recaudación de fondos como por la movilización de los militantes a través de Internet.
- c) La globalización ideológica, por fin, postula que la democracia política y el mercado liberal se encuentran íntimamente ligados. No importa que

varios ejemplos empíricos (por ejemplo China) invaliden este postulado. El credo del Estado limitado a sus funciones de soberanía presidió la generalización de la idea de un Estado que debía concentrarse en la supresión de todo obstáculo para el desarrollo económico neoliberal.

Volviendo a la necesidad de un Estado fuerte para asegurar un buen funcionamiento de la democracia, y teniendo en cuenta que, en primer lugar, no se puede volver al Estado antiguo, el de economías cerradas centradas en el mercado interior y, en segundo lugar, que el Center Market State produjo estragos en las sociedades latinoamericanas, ¿cómo definir el Estado que habría que construir ?

III.- Un Estado regulador

El cambio fundamental que se puede observar en la mayoría de los Estados es el que ha sustituido la noción de control a la noción de propiedad. De ser propietario de empresas en una infinidad de ramas, el Estado ha pasado a ejercer un control más o menos severo sobre ciertos sectores. Ya no tiene necesidad de poseer el capital para intervenir en un sector. Además, como lo demuestran los estudios realizados sobre el Estado en Europa, este limitó su participación en algunas esferas, pero en otras la reforzó. Es particularmente obvio en los rubros del medio ambiente y de control al consumo. Además, no hay un país en Europa que no haya utilizado el pretexto de la normas definidas en Bruselas para imponer algunas medidas que difícilmente hubiera podido hacer aceptar a sus grupos de presión internos. Es obvio también, particularmente en América Latina, que la cooperación internacional aumenta considerablemente el poder del Estado dentro de su propio territorio (por ejemplo frente a algunos lobbies, frente al crimen organizado o al terrorismo).

La tarea principal entonces es la de operar una reestructuración del Estado, de cambiar profundamente su manera de intervenir en la sociedad. Este cambio debería ser facilitado por el hecho que, en América Latina, la demanda de más Estado es cada vez mayor, no sólo en los sectores tradicionales (educación, salud, seguridad, etc.) sino en nuevos campos, como por ejemplo, la protección del consumidor.

Este cambio de la noción de control a la noción de propiedad trae consigo repercusiones considerables en el campo político. Sectores enteros de los aparatos estatales tradicionales seguirán desapareciendo por estar obsoletos. Otros van a aparecer para responder a las nuevas demandas. Las fórmulas contractuales Estado-organismo público descentralizado, o Estado-entidad privada, deberían desarrollarse. Pero sobre todo deberían multiplicarse las instancias de regulación independientes en diversos campos. Chile, el país que más lejos ha ido hasta la fecha en la transformación del papel del Estado, tiene autoridades de regulación en todos los antiguos servicios públicos

(agua, electricidad, etc.). Estas agencias actúan como los poderes públicos y producen normas a menudo mucho más precisas que las antiguas.

Estos cambios que necesita el Estado deberían ser facilitados por los que llevó consigo la democratización en el campo político. En los últimos 10 años han emergido nuevas élites menos dependientes de los caciquismos tradicionales, han aparecido nuevas reglas del juego político y en algunos países se han fortalecido los Congresos nacionales. Se observa también el rechazo cada vez más fuerte de la corrupción de los dirigentes y la emergencia de una nueva ciudadanía. La creciente importancia de actores sociales independientes (ONG) en la recomposición de los tejidos sociales es un signo complementario de estas mutaciones.

Los sistemas políticos también han conocido cambios profundos. La desaparición de los partidos tradicionales en algunos países, el nacimiento de nuevos partidos políticos en otros, la profunda transformación de los partidos tradicionales en casi todos ellos, el aprendizaje del debate y de la negociación entre partidos, demuestran que la escena política está cambiando. Todo esto obliga a los Estados -interfaz entre el poder político y la sociedad civil- a inventar nuevos instrumentos de intervención y nuevas formas de regulación. Este Estado regulador solo puede funcionar eficientemente si se apoya en instituciones fuertes: justicia, policía, poderes intermediarios (autoridades descentralizadas, sindicatos, partidos e instituciones estatales). Pero solo puede ser eficiente si dispone de medios financieros suficientes para llevar a cabo las políticas públicas que necesitan todos los países.

IV.- Necesidad de profundas reformas fiscales

Las políticas sociales del periodo pasado, cuyos efectos positivos hemos visto, la mayoría de las veces fueron financiadas (Venezuela, Chile o México) por los recursos obtenidos por el Estado gracias a la conservación de ciertas actividades productivas, principalmente la explotación de materias primas. Pero... ¿cómo financiar políticas educativas o de salud (América latina está muy lejos de la media de los países de la OCDE en esos temas). ¿Cómo lanzar políticas redistributivas que sean susceptibles de reducir la desigualdad ? ¿Cómo montar aparatos policiales o judiciales eficientes para reducir la inseguridad ? Podríamos multiplicar los cómo. La única respuesta posible es el impuesto. Sobre este punto, la mayor parte de los países de América latina sufre un retraso considerable respecto a los países desarrollados. Los datos de la OCDE para 2007 dan para EE.UU. un tipo impositivo global del orden del 35% del PIB (28,29% sólo del gobierno federal); y de 38,73% para los países de la Unión Europea (en la época de quince miembros). En Francia, siempre según esta fuente, la cifra es de 43,17%. El conjunto de América latina tiene un tipo medio de 18%. Si se

añade que en este conjunto Brasil tiene un tipo de 35,5%, podemos darnos una idea del nivel de sub-

imposición de América latina (México tiene un tipo del 9,4%... ¡inferior al de Haití!).

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRESIÓN TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL, INCLUIDAS LAS CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL
(En porcentajes del producto interno bruto)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^a
América Latina y el Caribe (excl. Cuba)	15,1	15,4	15,3	15,5	16,0	16,7	17,2	17,9	17,8
América Latina y el Caribe (inc. Cuba)	15,7	15,9	15,9	16,1	16,4	17,3	17,9	18,3	18,2
Argentina ^b	21,5	20,9	19,9	23,4	26,4	26,8	27,4	29,1	30,6
Bolivia (Est. Plur. de) ^b	17,9	17,0	17,3	17,2	19,0	20,4	19,8	20,1	21,7
Brasil ^b	30,4	31,3	31,9	31,4	32,2	33,3	33,5	34,7	35,5
Chile	17,7	18,1	18,0	17,3	17,0	18,3	18,3	20,2	20,1
Colombia	12,5	14,1	13,9	14,0	14,7	14,9	15,6	15,6	15,5
Costa Rica	12,2	13,2	13,2	13,3	13,3	13,6	14,0	15,2	15,6
Cuba	27,5	25,9	26,6	26,9	23,3	28,7	30,0	27,7	25,2
Ecuador	11,6	13,3	14,1	12,9	12,8	13,0	13,9	14,3	16,5
El Salvador	12,4	12,3	13,0	13,3	13,3	14,1	15,0	15,0	14,6
Guatemala	10,9	11,1	12,2	11,9	11,8	11,5	12,1	12,3	11,6
Haití	7,9	7,4	8,2	8,8	8,9	9,7	10,2	10,3	9,5
Honduras	14,3	16,6	15,4	15,5	15,5	15,7	16,2	17,5	15,9
México	11,0	11,7	12,0	11,6	10,3	10,1	9,9	10,3	9,4
Nicaragua	17,5	16,0	16,8	18,6	19,3	20,3	21,3	22,1	21,7
Panamá	16,0	15,2	14,8	14,6	14,4	14,3	15,7	16,5	16,5
Paraguay	12,0	12,0	11,2	11,3	12,9	13,0	13,1	12,6	13,7
Perú	14,1	14,3	13,8	14,5	14,7	15,2	16,7	17,2	17,4
República Dominicana	11,3	13,1	13,0	12,0	12,8	14,6	15,0	16,0	15,0
Uruguay	22,5	22,4	21,5	21,4	21,6	22,6	23,4	23,0	23,3
Venezuela (Rep. Bol. de)	13,6	12,2	11,2	11,9	13,3	15,9	16,3	17,0	14,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales. ^a Cifras preliminares. ^b Gobierno general.

Entonces, es urgente llevar a cabo profundas reformas fiscales si se quiere relevar a la vez el desafío de los desarrollos económicos y políticos. Las dificultades son enormes, pero señalemos cuatro.

- 1) La primera reside en la ausencia de cultura cívica en la mayoría de los latinoamericanos. Pocos son los que han pagado impuestos alguna vez. ¿Cómo introducir la idea de que para resolver los problemas sociales más cruciales, y para crear cohesión, es indispensable poner en marcha políticas públicas que de manera inevitable tendrán que ser financiada con impuestos?
- 2) La segunda resulta de la mundialización de la economía. Las empresas extranjeras, las multinacionales mexicanas o brasileñas, podrían dejarse tentar por la deslocalización si se decretaran fuertes impuestos o si se adoptaran legislaciones laborales poco flexibles.
- 3) La tercera es la consecuencia de los mecanismos políticos propios a la mayor parte de los países de América latina. El principio de la “no reelec-

ción”, que sigue siendo mayoritario en los países de la zona, no facilita la puesta en marcha de políticas fiscales impopulares que, inevitablemente, producirían efectos solo a largo plazo. Un dirigente no puede enfrentar una pérdida de apoyo electoral salvo en el caso de estar seguro que en el futuro sacará provecho de las decisiones impopulares tomadas hoy.

- 4) Y, para terminar, la última tiene que ver con la debilidad (salvo raras excepciones) de la mayoría de los aparatos de Estado, que no facilita las reformas. Para exigir impuestos hacen falta estructuras administrativas sólidas y funcionarios bien formados e íntegros...

Así pues, un gran esfuerzo e inmensos desafíos esperan al continente. La UE parece dispuesta a prestar su ayuda. Del éxito en este empeño depende la cohesión social de las muy recientes democracias latinoamericanas, su desarrollo rápido y armonioso y el lugar que aspiran a ocupar los latinoamericanos en el concierto de las naciones.