

Crear en el Estado

DANIEL SOTELSEK Y GONZALO DE LA CÁMARA

Profesores de la Universidad de Alcalá

RESUMEN

Dentro de la noción general del estándar vivo, las vistas divergentes y rivales de la calidad de vida coexisten en un paquete sin clasificar. Hay muchas maneras fundamentalmente diversas de ver la calidad de vivir, y algunas de ellas tienen cierta plausibilidad inmediata. Podrías estar bien apagado, sin estar bien. Podrías estar bien, sin poder conducir la vida que deseaste. Podrías tener la vida que deseaste, sin ser feliz. Podrías ser feliz, sin tener mucha libertad. Podrías tener mucho de la libertad, sin la realización de mucho (*El estándar vivir*, Amartya Sen, 1985).

Palabras clave: CEPAL, América Latina, crecimiento económico, panorama social, cohesión social.

Casi en cualquier historia (narración literaria, cine, teatro, etc.) conviene distinguir entre el *argumento* y el *tema*. El argumento es la sucesión de acciones, hechos o anécdotas que el narrador emplea para transmitir su mensaje. El tema es precisamente aquella idea principal que el autor pretende explicar o transmitir. No debe sorprender la referencia a una narración a la hora de hablar de economía. Como señalaba McCloskey (1993), los economistas también narran historias en el ejercicio de su profesión. Eso sí, una narración puede ser buena o mala. Cuando es mala, sea en economía o en cualquier otra disciplina del conocimiento, puede resultar perjudicial. Normalmente, si la historia no es buena, se debe a que el narrador cree que su historia sólo consiste en «hechos estilizados» (como diría McCloskey, en «aproximaciones al bien»). Dicho de otro modo, una narración suele ser mala cuando su autor se muestra tan fiel al argumento, a la trama, que

abandona el tema. En esas ocasiones, uno puede quedar con sensación de vacío.

José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL desde 2003 (recientemente confirmado en su puesto por el nuevo Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon), ofreció una narración con argumento y tema. El argumento se lo proporcionó, en esencia, el «Panorama Social de América Latina (2006)» (CEPAL, 2006), una de las seis publicaciones institucionales de carácter anual que la CEPAL elabora desde hace años¹.

La región (América Latina y el Caribe) experimentó un estancamiento de su producción agregada de bienes y servicios a lo largo del período 1980-2002. Desde 1991 a 2006, sin embargo, ha promediado una tasa de crecimiento anual del 3,2%. En este contexto de crecimiento débil pero sostenido en términos tendenciales, a algunos (República Dominicana, Chile, Costa Rica, Panamá..., con tasas de crecimiento próximas o superiores al 5% anual), les fue mejor que a otros (Haití, Cuba, Paraguay, Uruguay..., con un ritmo de crecimiento en torno al 2% anual). Este crecimiento económico se explica fundamentalmente por el favorable contexto externo, es decir, por el elevado crecimiento de la economía mundial, el aumento coyuntural de la liquidez en los mercados financieros internacionales como resultado de bajas tasas de interés real, la mejora (desigual) de los términos de intercambio y el aumento inédito de los flujos financieros de remesas (principal fuente de financiación externa en Centroamérica, donde suponen algo más del 11% del Producto Interior Bruto). En 2006, América Latina y el Caribe crecieron ligeramente por encima del 5%, consolidando una fase de cuatro años consecutivos de expansión.

Las previsiones de la CEPAL para 2007 y 2008 permiten deducir que el contexto externo seguirá siendo favorable, si bien con mayor volatilidad de los mercados financieros, pero hoy la región es menos vulnerable (aunque existen disparidades entre países que obligarían a matizar esta afirmación). En términos generales, la región presenta superávit por cuenta corriente, ha acumulado más reservas internacionales, ha hecho algo más liviana la carga que se deriva de su endeudamiento externo, ha reducido igualmente su deuda pública y dispone de tipos de cambios con un mayor grado de flexibilidad. Quizás uno

de los problemas pendientes y que resulta necesario destacar en este contexto de cierto optimismo con el crecimiento es su volatilidad, ya que es el mayor riesgo que se enfrenta la región para consolidar una mejora del bienestar.

En este contexto relativamente favorable, la región sigue siendo la más inequitativa del mundo, algo que comienza a ser un estigma, como afirmó el propio Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Es cierto que, junto al crecimiento económico de los últimos años, se ha experimentado un descenso del desempleo (todavía, no obstante, por encima de los niveles de principios de los noventa: hoy existen en torno a 18 millones de personas que buscan activamente empleo y no lo encuentran). No sólo desciende el desempleo, sino que aumenta la calidad del empleo, si bien se mantiene una tasa de informalidad superior al 45%. La situación social objetiva (y la percepción social de la misma), como es lógico, se encuentran muy condicionadas por los niveles de pobreza y pobreza extrema (indigencia). Tras su estancamiento en el período 1997-2002, en los últimos años se evidencia una notable reducción del porcentaje de personas pobres e indigentes, si bien el primero es similar al de 1980.

La CEPAL estima que, en 2006, en América Latina y el Caribe había 205 millones de personas pobres de los que 79 millones padecían pobreza extrema. El indicador de pobreza relativa (similar al empleado en la Unión Europea), referido al 60% de la mediana del ingreso per capita, se sitúa en torno a un 30% de la población. En la región, pese a todo, el problema verdaderamente acuciante tiene que ver con la pobreza absoluta (carencia de cierto estándar mínimo de vida, asociado normalmente a la satisfacción de necesidades básicas). La disminución de la pobreza y la indigencia es esencialmente generalizada entre los países de la región, si bien en el período 2000/2002-2003/2005, Argentina fue el país que más redujo sus niveles (casi un 20%), algo que se explica, fundamentalmente, por haber atravesado una profunda crisis al principio de ese período, como puede observarse al matizar los datos en un rango más amplio (1998/1999-2003/2005), en el que Argentina aumentó su nivel de pobreza.

En un contexto esencialmente favorable, sobre todo si se interpreta con una suficiente perspectiva del pasado, en el que América Latina parece atravesar una fase de expansión económica, con reducción

del nivel de desempleo y una tendencia a la baja de los niveles de pobreza e indigencia, la distribución del ingreso tiende a mantenerse sin mayores oscilaciones. La mejora de un problema, en términos coyunturales, no necesariamente implica la superación del mismo, en términos estructurales. Dicho de otro modo, cualquier dolencia crónica puede experimentar ausencia de episodios agudos, pero no por ello uno deja necesariamente de estar enfermo. «No avanzar, en algunas ocasiones, es retroceder», dijo José Luis Machinea.

La presentación del «Panorama Social de América Latina (2006)», llena de cautelas y matices, permitió tomar distancia respecto a un discurso complaciente. Daba la sensación de que Machinea, consciente del riesgo, intentaba vacunar a los presentes, con éxito, frente a una cierta tendencia intelectual a mensajes grandilocuentes que, frecuentemente, sirven para adoptar un lema doctrinal («todo va bien») tan evidentemente compartido que nos dispensa de ulteriores reflexiones o reservas. Ya se sabe que los lemas a menudo hacen innecesaria, por imposible, la argumentación racional. De este modo, la presentación permitió entender que es cierto que la región crece, pero también que su pauta de crecimiento es excesivamente dependiente de la base de recursos naturales, lo que no contribuye a la necesaria diversificación del tejido productivo ni genera suficientes incentivos para la agregación de valor, a partir de esas materias primas. Es igualmente cierto que la pobreza disminuye, pero no lo es menos que sigue siendo muy elevada y que la inequidad se ha convertido en un rasgo característico de la región (y la tendencia es a aumentar, por otro lado).

Dicho de otro modo, pese a una cierta mejora de la situación, ésta no deja de ser preocupante, mucho más si se observa que, a la fragilidad económica y social, se une una cierta debilidad política y hasta cierta desafección en relación con el sistema democrático, que podría considerarse en el origen de los problemas mencionados, pero que, sin duda, también se consolida como una de sus más patentes consecuencias. No debe sorprender completamente, de hecho, que la respuesta a algunos excesos derivados del Consenso de Washington sea tan desmedida como éstos, pero en otro sentido (reacciones identitarias y populistas, si bien igualmente simplistas y unívocas).

Hasta aquí una síntesis del argumento. ¿Y el tema? Quizás todo podría resumirse en una afirmación del Secretario Ejecutivo: «Hay que

hacer que la gente vuelva a creer en el Estado». Lejos de lo que pudiera parecer (los antecedentes de la CEPAL en esta materia no siempre son bien recibidos por los mercados), ésta es una afirmación moderna. El escritor mexicano Octavio Paz ya caracterizaba la modernidad como «la tradición de lo nuevo». Existe una demanda ciudadana que pide más Estado, más institucionalidad, más justicia social, más transparencia en la gestión pública. Existe, asimismo, una demanda de cohesión social, de mayor ciudadanía. A fin de cuentas, pese a las continuas llamadas al reconocimiento de la diversidad en la región, lo que parece conveniente reivindicar frente a la diferencia es precisamente la igualdad, pues ésta es un hecho mientras que la primera es un derecho, es decir, algo que se conquista.

En un trabajo recientemente publicado por la CEPAL, *«Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe»*, se indica que la cohesión social debe considerar, al menos, dos aspectos: uno, de carácter objetivo, que tiene que ver con la situación concreta en el interior de las sociedades de América Latina y el Caribe; y otro, basado en percepciones íntimas de los ciudadanos, que tiene que ver con el sentido de pertenencia (ser parte y tomar parte de las decisiones). Es en ese sentido en el que la CEPAL se refiere a la necesidad de formular un «nuevo contrato social» (CEPAL, 2007)².

Fernando Savater³ aclara que lo que ha de ser defendido y reforzado, en pro de la cohesión, no es el «derecho de las comunidades», sino el de cada uno de los individuos en cuanto ciudadanos. ¿Acaso una no es la suma de los otros? Savater explica que «la diferencia entre uno y otro estriba en el que el primero consiste en un *ser* (basado en la etnia, en la religión, en la identidad sustentada por cualquier idea esencialista de la comunidad nacional), mientras que el segundo configura un *estar* bajo instituciones y leyes que aúnan lo diverso».

La afirmación «hay que hacer que la gente vuelva a creer en el Estado» cuenta tres cosas al tiempo: que alguna vez se creyó, que es deseable que eso vuelva a ocurrir y que la CEPAL, entre otras instituciones, asume el reto. Ahora bien, no es *fe* en el Estado lo que parecía reclamar el Secretario Ejecutivo. La *fe* tiene habitualmente una doble interpretación: por una parte, es cualquier creencia que no esté basada en la evidencia o la razón; por otra, es la esperanza de que algo que no ha sucedido lo haga. Esa creencia en el Estado, sin embargo, no es

una creencia carente de razón ni tampoco es esperanza. La evidencia empírica (Navarro *et al.*, 2002) muestra que tanto los gobiernos de derechas (incluyendo su versión más liberal), como los de izquierdas son intervencionistas en su acción política. La diferencia, en realidad, no reside en el grado de intervencionismo estatal (lo que desacredita afirmaciones despectivas respecto a lo que se ha dado en llamar «Estado paternal» o «Estado nodriza»), sino en los grupos sociales que se benefician de tales intervenciones. Dicho de otro modo, no se trata tanto de creer en el Estado o en su acción (algo ampliamente asumido por muchos), como en una determinada forma de Estado y de políticas públicas: el Estado como elemento de cohesión.

La democracia (ampliamente presente en los países de la región) es una base de consenso social para legitimar, delimitar, racionalizar y encauzar el poder. Es aquí donde se observa la relevancia de la segunda de las dimensiones mencionadas por la CEPAL (CEPAL, 2007) en relación a la cohesión social (el sentido de pertenencia). La segunda edición del informe sobre «La democracia en América Latina» (PNUD, 2004), advierte sobre un cierto languidecimiento de la democracia, sobre su falta de profundidad y calidad, su anemia. En América Latina y el Caribe, el sistema democrático es ampliamente preferido como sistema político, pero se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. ¿Cuáles son las causas de esta democracia de baja intensidad? Fundamentalmente que es una democracia electoral (el derecho de sufragio está reconocido), pero no una democracia ciudadana (buena parte de los ciudadanos no se siente como tales).

Afirmaba Machinea que el reto consiste en mantener la tendencia de crecimiento económico (más en lo cuantitativo que en lo cualitativo) y aumentar simultáneamente el grado de cohesión social. No es un desafío menor. Bajo la llamada a «(volver a) creer en el Estado», la CEPAL sienta las bases, por lo tanto, de un debate no trivial sobre la democracia y la política: cómo se resuelven las tensiones entre la expansión democrática (en forma de más ciudadanía) y la economía, entre la libertad y el avance en la igualdad, entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, entre las demandas públicas expresadas libremente y las reformas económicas que demandan ajustes y sacrificios.

Ciudadanía (en el sentido que empleaba Hannah Arendt), creencia en el Estado y la existencia de un espacio de solidaridad reconocido

por todos parecen tres condiciones vinculantes para pensar en avances significativos en algo que podría denominarse, quizás de modo confuso, «Estado del bienestar». A fin de cuentas, éste, más allá de un sistema de redistribución de recursos entre los diferentes agentes sociales, por un Estado que tiene una función (sólo) aparentemente neutral, es una manera de entender la democracia, es una cultura política.

REFERENCIAS

- CEPAL (2006). *Panorama Social de América Latina 2006*, LC/G.2326-P/E.
<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/27480/P27480.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- CEPAL (2007). *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, LC/G.2335.
<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- McCloskey, D. (1993). *Si eres tan listo. La narrativa de los expertos en economía*. Alianza Editorial, Madrid.
- Navarro, V., J. Schmitt y J. Astudillo (2002). «La importancia de la política en la supuesta globalización económica. La evolución de los Estados del Bienestar en el capitalismo desarrollado durante la década de los años noventa», *Sistema*, 171/2002: 3-46.
- Sen, A. (1985). *The Standard of Living*. The Tanner Lectures on Human Values. Clare Hall, Cambridge University, 11 y 12 de marzo de 1985.

NOTAS

1. Los otros cinco son el *Anuario Estadístico*, el *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, el *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* y el *Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe*.
2. Trabajo desarrollado con financiación propia de la CEPAL y del Programa EUROsocial de la Comisión Europea, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), bajo la dirección del Secretario Ejecutivo Adjunto a. i. de la CEPAL, Ernesto Ottone, y la coordinación de Ana Sojo (División de Desarrollo Social).
3. «Los demonios racionales», Fernando Savater (*El País*, 21 de abril de 2006).