
LA NUEVA AGENDA DE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Josep Borrell Fontelles

Presidente de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo

Al hablar de cohesión social en América Latina es fácil caer en la tentación de asumir que el modelo europeo es automáticamente aplicable a una realidad que es tan diferente como heterogénea. Así que, más que tratar de hacer una copia de ese modelo, la cuestión radica en saber qué elementos extraídos de la enseñanza europea podrían ser aplicables al conjunto de los países latinoamericanos.

Dicho análisis puede realizarse en el marco de las relaciones birregionales así que un punto de partida es conocer cómo ha quedado la cuestión de la cohesión social tras cinco Cumbres UE-América Latina para después plantear algunas propuestas. Para empezar, reconozcamos que, para la Europa ampliada, Latinoamérica no es un socio privilegiado, y que las relaciones intrarregionales tampoco pasan por su mejor momento. Europa está concentrada en su reunificación y en el espectacular desarrollo de China e India y los latinoamericanos en recomponer su imagen de bloque cohesionado, seriamente dañada por múltiples y profundas divisiones.

El Parlamento Europeo ya ha expresado su posición con respecto a las relaciones UE-América Latina. En su Informe de 2006 sobre una cooperación reforzada entre la Unión Europea y América Latina se recogen tres ideas fundamentales que hoy siguen siendo vigentes: primera, que las relaciones entre las dos regiones siguen sin estar a la altura de las expectativas de una genuina Asociación Estratégica; segunda, que se necesita reforzar el papel de la cooperación para el desarrollo en el marco de los ODM y con especial atención a los temas de salud, alimentación y educación; y tercera, la necesaria creación de

una zona de asociación birregional que consolide las relaciones comerciales bilaterales en el medio plazo.

Un buen ejemplo de la escasa consolidación de estas relaciones es que en los 57 puntos de la Declaración de Lima no abundan los compromisos con agendas concretas y objetivos definidos. Es cierto que se reiteraron principios comunes sobre el desarrollo de políticas inclusivas y la reducción de la pobreza (por ejemplo se estableció como meta erradicar el analfabetismo y la desnutrición para 2020) pero la lista de tareas es larga, demasiado larga.

Como dijo el Presidente esloveno Danilo Turk, ejerciendo de Presidente rotatorio de la UE, en su discurso final: “tener demasiadas prioridades es no tener ninguna”.

Y sin embargo, la construcción de una “agenda social”, lanzada ya en la Cumbre de Guadalajara en 2004, persiste como eje central de las relaciones UE-AL en un contexto donde la pobreza y la desigualdad socavan la inclusión social. Los indicadores no dejan lugar a dudas. El Informe *Perspectivas Económicas de América Latina 2008* de la OCDE ofrece los siguientes datos sobre la realidad de una región que es rica en recursos y con un alto crecimiento (seis años consecutivos al 5%) pero sigue siendo la más desigual del planeta: su índice GINI de desigualdad es 52, comparado con el europeo que asciende a 31; alrededor de un 40% la población vive en condiciones de pobreza: unos 200 millones de personas, de los que 80 millones lo hacen en la indigencia; el 10% más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces mayor que el del 10% más pobre.

Es en este contexto donde la regulación del capitalismo o, dicho de otra forma, la mayor intervención de un Estado fuerte y legitimado por sus ciudadanos cobra mayor relevancia. Incluso Francis Fukuyama, libre de toda sospecha de estatismo, destaca que “la pobreza se puede superar a través de crecimiento económico, pero la desigualdad no se va a superar si no hay políticas que la afronten”.

Ésta es una idea bien extendida hoy día en la región por el agotamiento de un modelo de desarrollo que la mayor parte de los países siguió en la década de los años noventa bajo el lema del “Consenso de Washington”. Es importante, pues, que el objetivo de la “agenda social” que persigue la relación UE-ALC se conjugue no sólo con crecimiento sino con política fiscal en la que el Estado participe activamente a través del gasto público y de los impuestos.

¿Qué podría utilizarse de la experiencia europea para ayudar a la construcción de esa “agenda social”? La experiencia nos advierte que las visiones demasiado simplistas de este proceso no ayudan mucho si lo reducimos solo a un asunto de redistribución de fondos. Se necesita un contexto caracterizado por las relaciones de confianza entre las instituciones, las empresas y los ciudadanos. Ese es el objetivo de algunas propuestas en torno a la creación de un nuevo pacto político-social que permita crecer al tiempo que se redistribuyen rentas, se avance en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y se favorezca la igualdad de oportunidades y la movilidad social.

El anterior Secretario General de la CEPAL, José Luis Machinea, se refirió a esta iniciativa calificándola de “un nuevo contrato social” para impulsar la construcción de la cohesión social.

En segundo lugar, la cohesión depende esencialmente del esfuerzo que la región necesita realizar por lo menos en tres ámbitos concretos: el primero está ligado a la reforma fiscal. Según el *Latinobarómetro* de 2005, menos del 25% de los ciudadanos de la región confía en que sus impuestos se gasten adecuadamente y ello es un indicador muy serio de falta de legitimidad fiscal. El reto en este sentido es hacer sistemas de recaudación más justos y pro-pobre, porque en muchos países la política fiscal es regresiva. Habría que elevar progresivamente la presión fiscal en la región desde los niveles actuales (muy por debajo del 20%), hasta niveles cercanos al 30%, que todavía estarían lejos de los niveles europeos.

El segundo ámbito está relacionado con el aumento de la cobertura de los sistemas de protección social, incluyendo salud, pensiones y asistencia social, una medida crucial para la cohesión social. Cualquiera que sea la sociedad en que vivan, todas las personas necesitan tener acceso a alguna forma de protección contra los riesgos sociales. Sin embargo, sólo una de cada cinco personas en el mundo cuenta con una adecuada cobertura de seguridad social. En América Latina, los indicadores de cobertura de los sistemas de seguridad social mostrados por la OIT varían del 10% de la población ocupada en Bolivia al 60% en Costa Rica. En los últimos 15 años (1990-2005), el 60% de los nuevos empleos creados en la región son informales y el 47% no disponen de protección social.

Aquí son tres los elementos clave: acceso, financiamiento y solidaridad. En primer lugar porque de los datos presentados se deriva la necesidad de extender la cobertura de los sistemas de protección, en segundo lugar porque hay que hacerlo a través de reformas fiscales que amplíen la base de recaudación y aumenten la progresividad de la carga impositiva, lo cuál está relacionado, en última instancia, con la generación de mecanismos de solidaridad.

El tercer elemento de debate está vinculado a la generación de empleo. La Organización de Estados Americanos es clara al respecto: es necesario crear 5 millones de puestos de trabajo anuales para mantener el 20% oficial de desempleo actual. La CEPAL incluso ha avanzado propuestas en torno al mecanismo de la flexiseguridad, para combinar normas ágiles de contratación y de despido, asistencia pública sólida y una política laboral activa.

Pero todas estas reformas no tendrían sentido si no se apoyan en un contexto institucional sólido: la calidad de las instituciones y la gobernabilidad democrática es una pieza clave en el mapa político de la región. No olvidemos que la crisis de gobernabilidad en América Latina se asocia a un modelo injusto que no mejoró las condiciones de equidad y no supo responder a exigencias sociales planteadas por sus ciudadanos. Basta recordar sólo un dato

impresionante del informe del PNUD de 2005 sobre la *Democracia en Latinoamérica*: un 54,7% de los ciudadanos apoyaría un gobierno autoritario si con ello se resolviesen los problemas económicos.

El papel de la ayuda al desarrollo

¿Qué papel juega en este contexto el sistema internacional de cooperación para el desarrollo? Aquí es posible destacar dos elementos: el primero pasa por un necesario refuerzo de la ayuda al desarrollo en la región mientras el segundo se centra en buscar su potenciación con las políticas comerciales y las remesas.

Hasta ahora las cifras muestran que la región no ha sido prioritaria para la cooperación europea: de los 105.292 millones de dólares en AOD que fueron a los países en desarrollo en 2007, apenas 6.910 millones, el 6,5%, se dirigieron a América Latina. Sólo el costo de la desnutrición en la región es de alrededor de 6 mil millones. En este ámbito la UE tiene una asignatura pendiente en materia de AOD con la región: sólo un 7,5% del total de la AOD que recibe la región corresponde a la UE.

En todo caso, no es un problema de más y mejor ayuda sino de cómo ésta se inserta en la dinámica de otras políticas que son vitales para el crecimiento de la región. De cara a la próxima Conferencia sobre desarrollo en Doha, no hay que perder de vista el establecimiento de marcos de relaciones comerciales que permitan a los países latinoamericanos aprovechar mejor las oportunidades de la globalización. Y aquí hay que ser claros: como Presidente del Parlamento Europeo recordé a los jefes de Estado y Gobierno reunidos en la Cumbre de Viena que América Latina, más que dádivas, necesita oportunidades que le permitan valorizar sus recursos naturales y su potencial humano.

Dos ejemplos al respecto: con un incremento de tan sólo de un 5% de la participación de los países subdesarrollados en las exportaciones en el comercio mundial se generarían 350 mil millones de dólares, 3 veces el volumen de la

ayuda al desarrollo. Un aumento de un 1% de la participación de América Latina en el comercio internacional significaría un incremento del 4% de la renta per cápita de la región.

En cuanto a las remesas, se abre una posibilidad de crear un círculo virtuoso entre la ayuda y los recursos generados por los inmigrantes en el exterior: los flujos han pasado de 28.000 millones de dólares en 2002 (1,7% del producto interno bruto latinoamericano y caribeño) a 60.000 millones en 2007 (1,9% del PIB). Las posibilidades que se abren son importantes si sabemos aprovechar las oportunidades que brinda un volumen de recursos tan grande (diez veces más que la AOD que recibe la región) y si resolvemos dos dificultades que el propio Banco Mundial identifica con miras a facilitar el flujo de remesas y maximizar su impacto en el desarrollo. Se trata de mejorar el desarrollo del sector bancario (en 2004 sólo el 7% de todas las remesas hacia la región se envió a través de instituciones bancarias) y facilitar el flujo de las remesas (las comisiones pueden representar hasta 20% de la transferencia principal).

Hoy, con el triple *shock* que amenaza a la región, financiero, alimentario y energético, resulta más urgente concretar mecanismos de cooperación e integración si queremos lograr un desarrollo sostenible con equidad social.

Bruselas, noviembre de 2008

Referencias bibliográficas:

- CEPAL-AECID-SEGIB (2007): *Social Cohesion. Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean*.
- Corporación Latinobarómetro (2005): *Latinobarómetro*, Santiago de Chile.
- DAC-OCDE (2008): *Development Cooperation Report, 2007*.
- FAO-CEPAL (2007): *Hambre y Cohesión Social. Resumen Ejecutivo*.
- OCDE (2008): *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*.
- OIT (2006): *Panorama Laboral 2006*. OIT. Lima.
- World Bank (2008): *Remittances and Development: Lessons from Latin America*.