



Unión Europea, América Latina y el Caribe: Un futuro de valores compartidos

Documento 2: Desarrollo Social y la
Reforma del contrato social en un contexto
post-pandémico

Autor: Ernesto Ottone y Ricardo Lagos

Un nuevo contrato social como eje de una relación estratégica entre América Latina y el

Caribe y Europa en el siglo XXI

Pensar en un futuro de valores compartidos entre América Latina y el Caribe y Europa no es una perspectiva que surge solo de una aspiración deseable, de una construcción impulsada por la voluntad, tiene una base sólida en la historia, en la vivencia compartida de la generación de la economía - mundo (Fernand Braudel), de la generación de un mundo único producto de los largos viajes, de los inicios de los tiempos modernos.

Como toda historia, es una historia dura, de dominación, conflictiva e injusta, pero también de fusión, mestizaje, de sincretismo cultural, cuyas marcas quedan impregnadas para siempre en mundos, culturas y civilizaciones que la protagonizan.

El transcurso de la historia genera diferenciaciones, pero a la vez la acumulación de un conjunto de valores, la existencia de un aire de familia que une y que constituye la base para un caminar conjunto que ambas regiones requieren en la actual fase triste y peligrosa de la globalización, con más dispersión que encuentro, con más tensiones que distensiones, donde los valores duramente adquiridos a través del recorrido histórico del occidente del cual ambas regiones forman parte, una como centro histórico y la otra como su extremo geográfico, llevan una vida difícil y cuestionada, requieren una presencia más fuerte e influyente en el planeta para contribuir un futuro de convivencia pacífica para todos los seres humanos.

Si los esfuerzos de Europa a partir de su alto nivel de desarrollo económico, social y político tiene que ver sobre todo con su construcción como región política capaz de avanzar hacia una mayor unidad en la diversidad que le permita rescatar su centralidad en los asuntos mundiales fortaleciendo el carácter universal de la acumulación civilizatoria de sus valores democráticos de libertad e igualdad, los esfuerzos de América Latina y el Caribe que está más atrás en su nivel de desarrollo, con democracias frágiles, niveles altos de desigualdad y muchas veces con sus libertades en peligro, deberán recorrer un camino ríspido y difícil para convertir en realidad toda sus potencialidades y recursos y transformarse en un interlocutor válido.

1) El camino reciente de América Latina y el Caribe

Los años ochenta del siglo pasado, años en que comienzan a expandirse los cambios que nos condujeron de la sociedad industrial a la sociedad de la información fueron escenario de transformaciones traumáticas en la región. “La década perdida”, se la llamó con acierto, fueron años de caída de todos los indicadores económicos y sociales, de gran endeudamiento, de aumento de la pobreza y la desigualdad. Lejos habían quedado los treinta gloriosos de la post guerra. Pero fueron también años de un “aprendizaje doloroso”, en términos de la conducción de los países de la región y de apuesta por el sistema democrático.

Los años noventa, abrieron una gran esperanza, con la excepción de un país, todos los demás abrazaron el sistema democrático, pero sin embargo no se dieron los frutos esperados, con la excepción de la experiencia chilena y parcialmente de Brasil. Fueron años volátiles, las cifras mejoraron respecto a la década anterior, pero la economía de la región no tuvo la capacidad de romper su carácter procíclico, los avances se convirtieron de pronto en retrocesos, las crisis llamada Tequila, y más tarde la asiática, debilitaron los avances y aumentaron la volatilidad hasta los primeros años del siglo XXI generando críticas a una economía desregulada con poca capacidad de protección social y al sistema democrático, en ocasiones corroído por elementos de corrupción. A la esperanza frustrada sucede una amarga desilusión.

Surge entonces la búsqueda del “hombre fuerte”, del populismo de diversa orientación que estará presente, la más de las veces de manera destructiva en el presente siglo, debilitando cuando no clausurando las instituciones democráticas, sin lograr tampoco un desarrollo sostenible en varios países de la región.

En el año 2003 se inaugura un período de bonanza para la economía de América Latina, particularmente para la América del Sur, pues la América Central y el Caribe, más ligadas a la economía de los Estados Unidos y a la manufactura de baja tecnología y el turismo será más golpeada por la crisis financiera mundial del año 2008.

Los años buenos se extendieron hasta el 2013. Para encontrar un crecimiento similar habría que retroceder a los años sesenta del siglo XX. El promedio de crecimiento en esos años fue de 4.5% y fue capaz de enfrentarse a la crisis del 2008 sin contaminación financiera con un corto período de recesión de un año para recuperarse con fuerza en el 2010, los efectos de esa crisis tendrán sin embargo efectos negativos en años posteriores.

Durante ese período de crecimiento económico, teniendo siempre presente la heterogeneidad de la región, su promedio de crecimiento fue superior al crecimiento mundial gracias a los elevados precios de las materias primas, los metales, los productos agrícolas y los carburantes.

Aumentaron los flujos financieros y las inversiones directas, se realizó una gestión macroeconómica razonable en la mayoría de los países y se vivió el impacto positivo de nuevos grandes mercados como China e India.

Durante esos años, la deuda pública disminuyó, las reservas aumentaron y los indicadores sociales se desarrollaron favorablemente, la brecha en la distribución del ingreso se morigeró moderadamente, pero de manera significativa en muchos países, en momentos que esa brecha crecía prácticamente en todo el mundo.

En promedio, la pobreza que de acuerdo al Gini era de 0,44 en el año 2002 y la pobreza extrema de 0,19, en 2013 se habría reducido a 0,28 y la pobreza extrema a 0,11 (CEPAL).

Durante ese período alrededor de 60 millones de personas abandonaron la pobreza, es decir el 10% de la población de América Latina, conformando un sector que se presume como clase media, aunque con posiciones frágiles y precarias. Desgraciadamente algunos años después, volvería una parte a caer en la pobreza.

La desaceleración comenzó a mostrar sus primeros efectos ya en 2013 y se consolidó en los años posteriores. Ello tuvo como efectos previsibles la desilusión del estancamiento y pronto provocó un gran descontento hacia los sistemas políticos, se hicieron más evidentes sus fallas y aparecieron como más graves los actos de

corrupción. Cuando mayores se volvieron las aspiraciones, la base de respuestas económicas, sociales y políticas disminuyeron. Nunca tuvo más vigencia la frase de Alexis de Tocqueville de que “mientras más se alcanza más se nota lo que falta”.

El consumo tendió a bajar, las inversiones se hicieron más prudentes y los precios de las materias primas bajaron en el mercado mundial. Muchos países rebajaron la seriedad de su gestión macroeconómica, volvió a crecer la deuda pública y aumentó la inflación.

Aun cuando no todo lo avanzado en lo social durante los años buenos se borró, las tendencias en materia de igualdad y bienestar social comenzaron a caer.

Un problema mayor es que durante esos años no se aprovechó el crecimiento para avanzar en materias estratégicas que permitieran enfrentar con más solidez los difíciles problemas que vendrían después y que harían más difícil impulsar después en condiciones adversas un desarrollo sustentable.

No se avanzó de manera consistente en educación y en una transformación productiva que permitiera a países con vastos recursos naturales agregar más valor a estos de manera tal de adquirir ventajas permanentes y una mejor inserción en la economía mundial. No se dimensionó las exigencias que planteaba la nueva era digital que avanzaba a un ritmo vertiginoso en los países centrales y que prefiguraba un alargamiento de la brecha de desarrollo con los países emergentes.

En suma, no había claridad que se vivía un cambio epocal. Se transitaba de la época de más de 200 años que era la Revolución Industrial y se iniciaba la época de la Revolución Digital que daría origen a su ordenamiento institucional muy diferente. Lo digital hará surgir nuevas instituciones políticas para consultar y/o escuchar directamente a la ciudadanía.

La ausencia de masificación en la producción, los servicios, la educación y la vida en general de la digitalización establece nuevas distancias difíciles de superar.

2) Cambio Climático obliga a actuar hoy

Tampoco se aprovechó ese período para dar un salto en avanzar en el desarrollo de los componentes ambientales de la economía que cada vez adquiere más importancia en los hechos cotidianos y en el desarrollo global.

El cambio climático es una realidad y no una eventual hipótesis, la finitud del planeta es una realidad, no un objeto de debate, y los tiempos para la adecuación de la vida humana a esa realidad y la prolongación misma de su supervivencia depende en parte de cosas tan concretas como nuestra capacidad para lograr la disminución de los gases de efecto invernadero y de un conjunto de acuerdos que modifiquen nuestro estilo de producción y consumo.

América Latina puede por su biodiversidad y su enorme dotación de recursos naturales jugar un papel muy importante en la creación de un mundo ambientalmente sustentable, pero la voluntad política de hacerlo todavía no aparece sino en la retórica.

Después del período de bonanza, la caída de la desigualdad en la distribución del ingreso comienza a hacerse cada vez más lenta y desde 2015 la pobreza y sobre todo la pobreza extrema comienza a crecer llegando la primera 30.8 y la segunda a 11.5 en 2019 (Banco Mundial).

Ello va de la mano con otros fenómenos negativos tales como la emergencia de nuevos gobiernos populistas y neo autoritarios, un descenso del apoyo en las encuestas al sistema democrático sobre todo a su capacidad de presentar resultados aun cuando la competencia electoral continúa siendo robusta en la mayoría de los países también crecen problemas sociales como el de la criminalidad y el narcotráfico alcanzando niveles desconocidos.

América Latina y el Caribe tienen el triste record de que siendo un noveno de la población mundial es escenario de un tercio de los crímenes violentos que se producen en el mundo.

Se conjugan en este período demasiadas malas noticias, crecimiento de la informalidad laboral, mantención de sistemas de impuestos regresivos, debilitamiento de las instituciones democráticas, en particular el retroceso de la autonomía del poder judicial.

Este conjunto de elementos van acompañados del hecho que entre 2014 y 2019 se produce una desaceleración económica generalizada y sincronizada en la región completando 6 años consecutivos de bajo crecimiento, el menor crecimiento en las últimas siete décadas.

Ese es el panorama de la región en el momento en que arriba a sus costas, llanos y montañas la pandemia del virus COVID-19.

3) La pandemia inesperada

La pandemia del COVID-19 fue inesperada, pero no por ser inédita.

Las pandemias son unas viejas compañeras de la humanidad y han recorrido toda su historia, incluida la historia reciente. Lo inesperado fue su rápida universalización, su agresividad, las muertes que comenzó a provocar desde el primer momento. El mundo contemporáneo no estaba acostumbrado a un efecto tan rápido de una pandemia hiperglobal, tampoco a una indefensión total que lo hiciera retroceder en el tiempo. Ello produjo primero incredulidad y después estupefacción y miedo. Paralizó la normalidad existente, causó una herida profunda en el ego de la modernidad.

El desconcierto inicial llevó a buscar políticas públicas más en la neblina que en la claridad, a través del sistema de aciertos y errores, la ciencia se concentró con éxito en la generación de vacunas en un tiempo históricamente breve.

Aun cuando fueron golpeados ricos y pobres, la brecha de desigualdad, la pobreza y el hacinamiento marcó una diferencia enorme entre regiones y al interior de los países.

Si bien hoy comenzamos a estar en el umbral de un mundo post-pandemia sabemos que su huella será larga y dolorosa, que la medicina y las políticas sanitarias deberán cambiar sus prioridades y vivir en alerta.

Generaciones de jóvenes estarán marcados durante todas sus vidas por una educación venida a menos, “el cretinismo cognitivo” de movimientos y dirigentes negacionistas causaron un mal real, la capacidad digital y la extensión de internet jugó un papel central en recobrar la normalidad y quienes sufrían de carencia comunicativa, sufrieron más y alargaron su brecha de desigualdad.

La prestigiosa revista “COVID-19 Excess Mortality Collaborators” 2022 señala que América Latina y el Caribe con una cifra de 254 muertes cada 100.000 infectados es una de las regiones con más alto promedio de muertes en el mundo sólo superada por Europa Central y Asia Central.

Estando ya en la situación precaria que hemos descrito, desde antes de la pandemia, el Producto Interno Bruto de la región cayó en un año en un 7.7% y siendo sólo el 9% de la población mundial el porcentaje de muertos a causa de la pandemia alcanzó el 27.8% de las muertes en todo el mundo.

Se cerraron 2,7 millones de empresas, los empleos informales crecieron, el hacinamiento en la región llegó al 55% de los hogares urbanos.

Hay casos patéticos en el aumento de la pobreza entre 2017 y 2020 en algunos países. En el caso de Ecuador del 21,5% a 32% de Argentina del 32% al 42%, de Colombia del 32,5% al 42,5%.

De todos los datos de la región, quienes aumentaron en ese período más levemente la pobreza fueron Chile de 8,6% a 10,8% y Uruguay de 7,9% a 11,16% (CEPAL).

Si bien esas cifras pueden tender a mejorar en el tiempo de post-pandemia, el impacto estructural de la pandemia sobre la pobreza y la desigualdad perdurará en el largo plazo.

La dimensión del daño causado por la pandemia en la región en el terreno de la salud, la inseguridad alimentaria y el abandono escolar entre otros males fue heterogéneo y dependió de la solidez económica alcanzada en cada país.

Sin embargo, en todos se realizó un gran esfuerzo de protección social, de transferencias de emergencias, de seguros de desempleo, de gasto social de los gobiernos centrales sin precedentes históricos y de gastos en políticas laborales.

Sin ese esfuerzo la situación actual sería aún más grave. Ello hace indispensable no sólo continuar los planes necesarios de vacunación, si no el robustecimiento de los sistemas de salud primaria.

El futuro post pandémico requiere un esfuerzo mucho mayor, de carácter estructural que permita retomar el crecimiento perdido antes de la pandemia e impulsar políticas de mayor igualdad que permitan también reducir la pobreza. Es necesario dirigirse hacia un nuevo contrato social, que supere las actuales polarizaciones políticas, prevenga las tentaciones autoritarias, y recupere las confianzas que son la base de la convivencia democrática.

4) Hacia un nuevo contrato social

Caminar hacia un nuevo contrato social que asegure democracias más sólidas, igualitarias y prósperas no es tarea fácil en el actual entorno global.

El mundo atraviesa por una fase muy problemática y peligrosa. La actualización de las perspectivas de la Economía Mundial según el Fondo Monetario Internacional en julio de 2022 muestra un panorama sombrío e incierto. La titubeante recuperación de 2021 de 6,1% después del descalabro de 2020 se reducirá en el 2022 a 3,2%. La caída alcanza a Estados Unidos de América, China y Europa.

Para el año 2023 el crecimiento del producto mundial alcanzará sólo el 2,9% anual, pero estas cifras podrían ir a la baja pues el escenario geopolítico es cada vez más grave (Fondo Monetario Internacional). La invasión de Rusia a Ucrania y la respuesta inesperada y firme de este último país ha generado un escenario de guerra convencional y prolongado en el norte de Europa durante la cual Rusia ha hablado de la posibilidad del uso táctico de armas nucleares, lo que abre el camino del espanto.

Ello ha tendido a dividir nuevamente el mundo en campos enemigos, el occidente democrático y un oriente en que prevalecen regímenes autoritarios. Sin embargo, las fronteras son hoy más difusas y recorren el conjunto del planeta, si bien el proceso de globalización tiende a fragmentarse, muchos problemas, como el cambio climático, la pandemia y otros siguen siendo porfiadamente globales. La convivencia pacífica es por definición un tema global.

Los países y las regiones no son realidades compactas. Nunca los Estados Unidos tuvieron una situación tan aguda de polarización interna. El mal resultado de su expansión ha generado crecientes problemas en Rusia, China ha perdido el dinamismo de su economía en años recientes. India vive conflictos políticos-culturales y el Medio Oriente sigue cruzado por tensiones y violencias activas, África no logra la estabilidad ni económica ni política que requiere para enfrentar su desarrollo.

En Europa se vive con temor la situación ucraniana y la crisis de energía impuesta por la guerra, crecen las fuerzas soberanistas y las críticas a la Unión Europea que se refuerzan con la caída del nivel de vida y el aumento de las migraciones.

Esa situación mundial si bien puede generar un aumento de los precios de las materias primas y en el corto plazo ciertas ventajas competitivas para América Latina a la larga no crean un escenario que puede fortalecer una integración positiva y sustentable de América Latina y el Caribe en la economía global.

Ello es más grave aún por la inexistencia de una voz unida, ni siquiera coordinada convenientemente de América Latina y el Caribe en el mundo. Los procesos de integración tienen más bien una existencia retórica que real. Se han realizado intentos marcados por empatías ideológicas, o por fugas hacia adelante donde han existido propuestas delirantes como la de una moneda única..., pero en verdad estamos muy estancados en el terreno de lo concreto, de los pasos graduales. Muchas iniciativas quedan detenidas “sine die” por intereses particularistas, donde los conflictos de política interna tienden a utilizar la variable internacional o vecinal como factor interno en la competencia política.

Es en esta situación difícil que la exigencia de un nuevo contrato social al interior de los países de la región se hace indispensable, para no entrar en una dinámica de decadencia y de conflictos que aumenten las brechas con el resto del mundo. No se puede continuar esperando el debilitamiento de las instituciones democráticas, el crecimiento de la criminalidad y la inseguridad ciudadana, el retroceso en materia de igualdad, el aumento de la pobreza y el aumento de la deuda pública y la lenta contención de la inflación.

Un nuevo contrato social requiere niveles de crecimiento más resilientes, recordemos que el crecimiento de América Latina y el Caribe para 2022 sería del 3.0% y que el crecimiento esperado para el año 2023 sería apenas del 1,6% (CEPAL).

Para ello es necesario abordar al mismo tiempo los problemas urgentes y los temas estructurales que han quedado pendiente por demasiado tiempo. Si bien el gasto social ha aumentado es necesario revisar la calidad de ese gasto y su impacto real en el bienestar de las personas y en el mejoramiento de la productividad.

No podría existir un nuevo contrato social sin un nuevo pacto fiscal.

América Latina recauda el 23,7% a través del IVA, el 13,2% por los impuestos sobre las empresas y 10,6% de los impuestos sobre las rentas de las personas físicas

Si comparamos ese cuadro con lo que sucede a nivel global, la carga sobre el IVA es demasiado alta y por supuesto regresiva, la segunda se encuentra en un nivel intermedio, aunque probablemente con altos niveles de evasión y elusión y el nivel de tributación sobre el ingreso de las personas físicas es muy bajo si lo comparamos con la tributación de los países avanzados (Banco Mundial).

Se requiere por lo tanto un nuevo pacto fiscal que cambie la actual situación, tomando todos los resguardos necesarios para no perjudicar la inversión, considerando las situaciones particulares de cada país y estableciendo acuerdos duraderos en el tiempo.

Junto a ello se debe caminar hacia un Estado social y democrático, que responda los nuevos riesgos y entregue certidumbres, amplie responsablemente los derechos de las

personas y expanda las herramientas y oportunidades tecnológicas y digitales, evite el crecimiento de desigualdades de género, étnicas y territoriales a través de sistemas de vocación universal de protección social que aseguren seguridad alimentaria, educación, salud, vivienda, creciente comunicación digital y políticas de cuidados.

Nada de ello será posible sin un esfuerzo por un crecimiento económico sostenido.

Si bien el esfuerzo a realizar es duro, este es posible.

América Latina y el Caribe han alcanzado pese a todo su avatar histórico un nivel intermedio de desarrollo a escala mundial y cuentan con una base de recursos naturales, humanos y culturales que le pueden permitir insertarse en el tipo de transformaciones que deberá realizar el planeta para sobrevivir a condición de que se incorpore al mundo digital y haga de la transformación ambiental una palanca privilegiada para un desarrollo equitativo. La relación con Europa no es algo que se deba crear. Está en su historia, en su mestizaje, en su sincretismo cultural, pero requiere una profunda activación por ambas partes.

Una Europa aproblemada, como la de hoy ha distraído su mirada de América Latina y el Caribe y a su vez nuestra región ha encontrado su gran mercado mirando hacia el Asia y el Pacífico, aunque sin duda su perfil cultural sigue estando infinitamente más cerca de Europa.

¿Acaso no es posible hacer una síntesis virtuosa de ambas regiones, colaborando y fortificándose en un mundo cuyo centro comercial estará en el Pacífico estrechando sus recursos físicos, científicos y culturales para hacer prevalecer la democracia, la libertad y la igualdad como elemento central de sus valores compartidos?

Creemos que ello es perfectamente posible, si la voluntad política de sus pueblos y sus dirigentes existe y lo impulsa. Contribuíamos así a la construcción de un mundo mejor.