

Entrevista a Klaus Bodemer



La cohesión social se ha convertido en los últimos años en uno de los principales temas de reflexión tanto en Europa como en América Latina alcanzando un papel protagónico en las relaciones birregionales. Klaus Bodemer, flamante presidente del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL), comparte con nosotros sus preocupaciones metodológicas y políticas al respecto.

Puente @ Europa (P@E): Los problemas de pobreza y desigualdad son de larga data en América Latina, pero sólo en los últimos años se ha incorporado la cuestión de la cohesión social tanto en la agenda regional como en la de las relaciones Europa-América Latina. ¿Cómo explica este retraso?

Las razones son tanto de índole teórica como política. Desde el punto de vista teórico-conceptual, una de las convicciones básicas ampliamente compartida durante la llamada “década perdida” fue que el crecimiento (definido como primera prioridad) iba difundirse a mediano

En el debate teórico compiten dos conceptos. El primer discurso parte de la crítica de un individualismo a ultranza que está considerado como el mayor peligro para la cohesión social de una sociedad. Este discurso está representado en primer lugar por los trabajos del comunitarista norteamericano Robert Putnam. Una segunda corriente (asentada en primer lugar en Francia) ve la cohesión social de las sociedades modernas amenazada principalmente por la desatención del estado a su responsabilidad para con el bien común y las desigualdades sociales resultantes de eso. El representante de esta vertiente es el sociólogo francés Pierre Bourdieu.

plazo hacia abajo, ya sea en un proceso más o menos automático (la versión de la teoría de modernización de los años '50 y '60) o por medio de una política distributiva del tipo asistencialista a ser implementada por los gobiernos en una segunda fase, la versión de las políticas neoliberales bajo el llamado "Consenso de Washington". El economista norteamericano Paul Krugman ha tratado este enfoque en su famoso artículo de 1995 "Los tulipanes holandeses", publicado en *Foreign Affairs*, criticando la falsa línea de argumentación de los neoliberales que sostiene que la lucha contra la inflación más la reducción del déficit fiscal generan crecimiento, y que eso lleva a una política de distribución¹.

Otro argumento que explica el retraso del tratamiento del tema de la cohesión social en la agenda de desarrollo y cooperación internacional tiene que ver con las prioridades político-económicas en los años '80 y '90. En los años '80, el debate se centraba en los temas de transición y consolidación democrática, que fueron acompañados por la cuestión del desarrollo económico y la reforma del estado en tiempos de vacas flacas en las arcas públicas y severas políticas de ajuste impuestas por las agencias internacionales. Con la maduración de las relaciones y la creciente visibilidad de la "deuda social" acumulada, la agenda giró cada vez más hacia la cuestión social en la segunda mitad de los años '90, tematizando los altos índices de pobreza, desigualdad y exclusión social que entre tanto han afectado también a vastos estratos de la clase media (el caso más dramático fue el de Argentina).

P@E: ¿Como surgió el tema de la cohesión social en el ámbito internacional?

En el ámbito de la cooperación internacional, el tema surgió en la Cumbre del Milenio del año 2000, que situaba al desarrollo humano en el centro del debate internacional. Un año más tarde, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organizó en Santiago de Chile, en cooperación con la Universidad del Estado de Michigan, una conferencia internacional "Hacia un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", cuyos resultados fueron publicados en 2003². En abril de 2002, la Comisión Europea propuso, en el marco de su estrategia regional para América Latina en el período 2002-2006 una "iniciativa social", que se ha concretizado, finalmente, en 2005, con la puesta en marcha del programa horizontal *EUROSociAL*. La cohesión social fue, además, tema de una reunión ministerial entre la Unión Europea y el Grupo de Río en 2003 y de un encuentro común del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Europea, en París, en

2004. Finalmente, la cohesión social fue declarada como una de las prioridades de acción en la tercera y cuarta Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe, realizadas en mayo 2004, en Guadalajara (México), y en mayo de 2006, en Viena (Austria).

P@E: Este avance en la agenda política europea no parece, sin embargo, encontrar un fuerte correlato en el plano teórico. La Comisión, por ejemplo, habla mucho de cohesión social en tanto que objetivo ("prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social")³, pero, sin embargo, no parece estar muy claro aun cuál es el análisis que da respaldo a la política diseñada para alcanzarlo.

El primer déficit consiste, efectivamente, en la falta de precisión de los términos utilizados (cohesión social, capital social, lucha contra la pobreza, desigualdad) y la insuficiente diferenciación entre los mismos. En esta línea conviene tener presente que la región no sólo se enfrenta a la desigualdad "clásica" de ingresos -la llamada desigualdad vertical- sino que también padece lo que se denomina desigualdad horizontal que se refiere a la inequidad entre colectivos (por cuestiones de raza, etnia, cultura, género, etc.). Mientras que en el primer caso la estrategia es más bien universal a través de políticas públicas que mejoren la situación de todos, reduciendo eventualmente las desigualdades, en el segundo caso hacen falta medidas focalizadas hacia los colectivos excluidos (indígenas, afro-descendientes, etc.).

No es casual que las agencias internacionales sean los actores que se han ocupado cada vez más de la temática de la desigualdad y la cohesión social, intentando lograr una mayor precisión conceptual. En un documento básico del BID *Building Social Cohesion in Latin America and the Caribbean*, de mayo de 2004, los autores César Bouillon, Mayra Buvenic y Carlos Jarque destacan que la cohesión social es inclusión social, pero al mismo tiempo más que eso, porque incluye la reducción de disparidades tanto a nivel interno como entre países y regiones; la lucha contra la exclusión, la reducción de la desigualdad y el fomento del *fair play* en el mercado de trabajo. El documento subraya, además, la estrecha conexión entre desigualdad, pobreza y crecimiento, y entre el progreso económico y social. Finalmente, el BID aboga por una comprensión amplia en la cual la confianza y la solidaridad ocupen un lugar privilegiado. La cohesión social se refiere en este sentido a una sociedad "gobernada por un contrato social ampliamente aceptado, entre un gobierno transparente y solidario y comprometido con los principios de *fairness* y solidaridad, y ciudadanos que gozan de derechos y responsabilidades"⁴.

Entonces, se podrían definir como elementos cruciales de la falta



de cohesión social: las grandes disparidades de ingreso; la falta de un contrato social políticamente sustentable; la presencia de sociedades civiles escasamente estructuradas; un alto grado de desconfianza mutua; instituciones débiles; normas de reciprocidad selectiva en vez de normas de reciprocidad generalizada; redes clientelares, a veces redes mafiosas, en vez de redes de solidaridad; estados débiles, patrimoniales y privatizados en vez de un estado benefactor.

Para superar esta situación se requieren alianzas políticas que no reproduzcan estructuras oligárquicas, clientelares y/o mafiosas, políticas articuladas contra la miseria, la pobreza y la exclusión social -tareas muy difíciles en tiempos de globalización y estados débiles- y, finalmente, nuevos esfuerzos hacia la cooperación e integración regional e internacional.

P@E: ¿Cómo se vincula el tema de la cohesión social a la cuestión del “capital social”?

Paralelamente al debate sobre la cohesión social, estuvo en boga durante los últimos años una discusión sobre la vinculación entre este concepto y el de capital social. Generalmente, el capital social está constituido por tres elementos: 1) confianza social; 2) normas de reciprocidad generalizada y; 3) la existencia de asociaciones (en parte voluntarias) en las cuales los ciudadanos están construyendo o cultivando los elementos de 1) y 2).

En el debate teórico compiten dos conceptos. El primer discurso parte de la crítica de un individualismo a ultranza que está considerado como el mayor peligro para la cohesión social de una sociedad. Este discurso está representado, en primer lugar, por los trabajos del comunitarista norteamericano Robert Putnam. Una segunda corriente (asentada en primer lugar en Francia) ve la cohesión social de las sociedades modernas amenazada principalmente por la desatención del estado a su responsabilidad para con el bien común y las desigualdades sociales resultantes de eso. El representante de esta vertiente es el sociólogo francés Pierre Bourdieu.

Las investigaciones de Putnam se refieren mayoritariamente a las sociedades modernas de los países desarrollados. En su trabajo clásico *Making Democracy Work*⁵ y en su libro *Bowling alone*⁶, Putnam hace frente a un individualismo desenfrenado al que ejemplifica con el fenómeno del *bowling alone* en los Estados Unidos, Putnam teme que con los *bowling teams* esté desapareciendo en Estados Unidos una importante forma de capital social. El autor combina la preocupación por la pérdida de la cohesión social con la búsqueda de nuevos caminos para la producción de solidaridad y recomienda como salida constructiva de este dilema el fortalecimiento de la sociedad

civil, de la *community* y del asociacionismo local.

Los argumentos de Pierre Bourdieu van en otra dirección⁷. Él entiende el capital social como una red de relaciones que contribuyen a que las carreras, el poder y las riquezas no estén sólo fundadas en capacidades individuales sino también en la pertenencia a ciertos grupos (familiares, de amigos, etc.) y otras *connections*. El capital social conduce, de esta manera, en combinación con otros tipos de capital, a desigualdades sociales y exclusiones que pueden poner en peligro la cohesión social de las sociedades modernas. En suma, el capital social no es, como en el caso de Putnam, un bien colectivo de las sociedades sino un recurso individual. Ello contribuye casi siempre al mantenimiento o al fortalecimiento de desigualdades sociales.

Varios estudios de caso en Europa desmienten la hipótesis de Putnam sobre la disolución de medios sociales, subrayando (y argumentando en la línea de Bourdieu) que las culturas de clase son significativamente estables. El problema central, el ataque a la convivencia colectiva, viene, entonces, no de la disolución de estas colectividades, consecuencia de un individualismo de ultranza, sino de la erosión de las instituciones y mecanismos de representación, de la distancia entre élites y ciudadanos, de la debilidad de los partidos políticos, del aumento dramático de las desigualdades y la exclusión social de grandes capas de la sociedad -fenómenos que observamos no sólo en los países en vías de desarrollo sino también, y cada vez más, aunque con diferente grado en los países desarrollados. Es en primer lugar la responsabilidad de las élites responder a esta crisis con políticas públicas articuladas que contribuyan a reducir las crecientes desigualdades.

Para terminar, mientras Putnam, con su concepto elitista, corre el riesgo de perder de vista las desigualdades sociales a las cuales el capital social, como un recurso individual, casi siempre contribuye, deja afuera el cambio estructural político, económico y tecnológico en marcha en la actualidad. Existe, además, el peligro de que con esta ideología se destruyan a las instituciones del estado benefactor en vez de modernizarlas y de que el estado mismo se retire de cualquier responsabilidad por el bien común.

P@E: ¿Qué se entiende hoy por estado benefactor en Europa? ¿Y cómo está enfrentando su crisis la Unión Europea?

El estado benefactor que ha funcionado en Europa por más de tres décadas después de la Segunda Guerra Mundial, y que se encuentra hoy en una fase de adaptación a un entorno cambiante, describe todas aquellas acciones estatales y de la sociedad que apuntan a: a) satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos; b) garantizar

su participación en la sociedad y la política; y, finalmente, c) a fortalecer la cohesión social, la paz social y la estabilidad política. La combinación de los objetivos, instrumentos y estrategias para alcanzarlos varía de un caso a otro.

Después de dos crisis energéticas, el agotamiento del modelo fordista de industrialización y los efectos negativos de la globalización, la agenda social ha vuelto al centro del debate político europeo sobre el futuro del estado benefactor, en primer lugar, por los temores a los efectos de la globalización, visibles en procesos de deslocalización, flexibilización de los mercados de trabajo, inmigración descontrolada, etc. Asimismo, en la propuesta de la Comisión Europea para una nueva política de cooperación al desarrollo, la cohesión social y la lucha contra la desigualdad son uno de los seis ejes de acción alrededor de los cuales se concentrarán sus intervenciones en los próximos años. Instrumentos válidos al respecto son el Fondo de Cohesión y los Fondo Estructurales.

P@E: Sin embargo, parece existir en Europa una multiplicidad de rutas hacia la cohesión social, ¿se pueden, sin embargo, identificar elementos comunes en estos modelos?

Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) disponen de una variedad de estados de bienestar: el modelo liberal anglosajón (en Inglaterra y Estados Unidos), el modelo universalista y socialista de los países nórdicos, el modelo corporativo de Europa continental y el modelo corporativo y fuertemente anclado en estructuras tradicionales (la familia, por ejemplo) de la cuenca del Mediterráneo. Una serie de estudios empíricos han puesto su atención, en primer lugar, en instituciones y políticas que tienden a quitar ciertas áreas del mercado (o a arreglarlas fuera de éste) y organizarlas políticamente. Áreas prioritarias en este sentido son el seguro social, la política social estatal y la política fiscal. Las diferentes variantes del *welfare regime* están relacionadas con diferentes variantes del capitalismo.

En general, se puede decir que Europa está hoy más lejos que nunca de un modelo único de estado de bienestar; más aun: con cada ampliación de la Unión Europea aumenta la cantidad de variantes. Sin embargo, a pesar de la diferenciación institucional, existe un denominador común: la conciencia de que la

justicia social y el equilibrio social son factores que pueden favorecer el crecimiento económico y no son un mero factor de costo, y viceversa, es decir, que el desarrollo debe favorecer la cohesión social. Es este último punto en el que el modelo anglosajón se diferencia de todos los otros modelos: Inglaterra y Estados Unidos son los dos países donde los indicadores de cohesión social son bastante más bajos que en los otros estados de bienestar. Eso significa que estos países quieren, aparentemente, tomar una ruta diferente a la de los demás países desarrollados. Este fenómeno merece ser tomado en cuenta en el diálogo europeo-latinoamericano y en la cooperación descentralizada entre ambas regiones.

P@E: ¿Cómo han impactado sobre estos modelos las diferencias en términos de partidos políticos en el gobierno y, a su vez, cómo impactaron las reformas del estado de bienestar sobre los partidos políticos?

Un estudio comparativo reciente sobre seis casos de estados de bienestar en Europa -Suecia, Dinamarca, Holanda, Inglaterra, Francia y Alemania-, puesto en marcha por el *Wissenschaftszentrum* de Berlín, ha modificado este cuadro⁸. El punto de partida de la investigación es el sorprendente hecho de que de los 13 países gobernados en 1999 por gobiernos socialdemócratas (sobre un total de 15 países), sólo cuatro seguían gobernando en 2005: el *New Labour* en Inglaterra, el SAP en Suecia, el PSOE en España y el SPD en Alemania.

De este fenómeno surge la pregunta: ¿Por qué los socialdemócratas han perdido en pocos años tanto terreno? Para dar una respuesta, el estudio diferencia entre ciertas vertientes socialdemócratas, una socialdemocracia liberal (el modelo anglo-social del *New Labour*, y, con restricciones, el caso de Holanda), una modernizante -los casos de Suecia y Dinamarca- y una más bien tradicional -los casos de Francia y Alemania. Casi todos los gobiernos socialdemócratas se refirieron al concepto (más bien difuso) de “tercera vía”, pero sus ca-

minos fueron muy diferentes.

El objetivo central del modelo liberal es la inclusión en el mercado laboral (por presión económica o incentivos en el área de impuestos), no la seguridad económica y la igualdad en los resultados. En las áreas económicas y sociopolíticas predominan mecanismos de mercado. Esta política fue exitosa, en primer lugar, en el ámbito fiscal y del empleo. La cara negativa de este camino es la creciente desigualdad del ingreso.

Los más exitosos fueron los países con una socialdemocracia modernizante, es decir, Suecia y Dinamarca (consolidación del presupuesto mediante una política de gastos temporalmente restrictiva; una política activa dirigida al mercado de trabajo con un amplio catálogo de deberes e incentivos; una política de calificación; altos impuestos para financiar los gastos en educación y seguro social; bajos impuestos al capital y al sector empresarial). Se han mantenido los objetivos socialdemócratas y modernizado los instrumentos de la política. El modelo menos exitoso fue, irónicamente, aquel tradicional, representado por la SPD y el Partido Socialista en Francia, que mantuvieron de manera más rigurosa los objetivos socialdemócratas. Estos dos países fracasaron casi en todas las áreas. Ambos gobiernos no tenían el coraje para implementar mayores reformas (en Alemania, en primer lugar, en el mercado laboral; en Francia, respecto al sistema de pensiones).

P@E: ¿Desde qué punto de vista, entonces, se puede hablar de un único modelo social europeo?

A pesar de las diferencias referidas muy brevemente en la respuesta anterior, podemos decir que, por lo menos a nivel conceptual, existe un modelo social europeo en el que la diferencia esencial con los países anglosajones consiste en el seguimiento y la implementación de la cohesión social.

El modelo social europeo está reconocido tanto en los tratados de la Unión Europea como en los comunicados del Consejo Europeo como un elemento importante del proceso europeo de integración. Este modelo se distingue de los otros modelos por el hecho de que la cohesión social no es sólo un objetivo en sí mismo sino también un medio

[...] a pesar de la diferenciación institucional, existe un denominador común: la conciencia de que la justicia social y el equilibrio social son factores que pueden favorecer el crecimiento económico y no son un mero factor de costo, y viceversa, es decir, que el desarrollo debe favorecer la cohesión social.

para el desarrollo económico y que este desarrollo económico debe a su vez asegurar la base material del modelo social europeo. Esta “instrumentalización” es, en cierto sentido, y metafóricamente hablando, el “seguro de vida” del modelo social europeo. Para posibilitar su supervivencia es necesario enfrentarlo con los requerimientos de la competitividad. Esa lectura vale también para América Latina. El paradigma que se está desarrollando hoy no corresponde a un estado benefactor que atiende una clientela en gran parte pasiva, sino a una sociedad benefactora basada en ciudadanos activos, los cuales pueden ser activados por parte del estado en el caso necesario y que, en última instancia son alimentado por él.

P@E: ¿Cuál es la estrategia por la que han optado Europa y América Latina para abordar la cuestión de la cohesión social en el ámbito de las relaciones birregionales?

Tomando en cuenta la importancia del tema de la cohesión social, no puede sorprender que éste se haya convertido, tanto en Europa como en América Latina, en un tema de mayor prioridad en el diálogo birregional. Por otro lado, el camino a recorrer hacia una verdadera estrategia en esta materia es largo, y el logro de consensos no es fácil. Mientras la Unión Europea ha introducido, unilateralmente, condiciones vinculadas a la cohesión social en el nuevo régimen del Sistema de Preferencias Generalizadas, muchos latinoamericanos argumentan que sin una apertura plena de los mercados del Norte, sobre todo del mercado agrícola, las economías latinoamericanas no pueden crecer y, sin crecer, no pueden avanzar en la agenda social.

Existe un serio peligro de que uno de los temas prioritarios de la agenda birregional termine siendo marginado como resultado de este tipo de acciones unilaterales (del lado europeo) y de proyecciones hacia afuera (por parte de los socios latinoamericanos). De todos modos, frente a la alta sensibilidad de la materia se recomienda un enfoque cauto, evitar cualquier venta de modelos y toda forma de paternalismo.

De acuerdo a las propuestas incluidas en un libro de Christian Freres y José Antonio Sanahuja que analiza la estrategia de la

Unión Europea para América Latina:

[se debe] partir del reconocimiento de su esencia política y de la necesidad de soluciones profundas y de largo alcance. Se trata de contribuir a estimular cambios en comportamientos de la clase política, reformas institucionales, e incluso profundas mudanzas/cambios en la cultura ciudadana. Todo ello no se consigue en poco tiempo, sino que requiere un apoyo constante durante muchos años. Además, enlazado con el punto anterior, el papel de la cooperación europea sólo puede ser de “acompañamiento” y de impulso mediante una labor de difusión y convencimiento⁹.

P@E: ¿Cuáles son las propuestas concretas que se manejan?

Las propuestas para la cohesión social se pueden ordenar en diferentes niveles: fomentar un debate global más continuo sobre la problemática de la cohesión social en varios contextos, incluyendo no sólo a los países receptores de asistencia oficial al desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés), sino además a países de ingresos medios; integrar la cohesión social más plenamente en el diálogo político (Grupo de Río, diálogos bilaterales entre expertos, funcionarios, actores sociales y miembros de la sociedad civil) y en la cooperación descentralizada; buscar consensos respecto al concepto mismo; dar un mayor contenido al tema en la práctica de la cooperación; vincular la cohesión social con el desarrollo económico, es decir, con temas como la productividad, la generación de empleo, el acceso a servicios sociales, incluir el tema en las negociaciones para los acuerdos de asociación y en la cooperación pública-privada (*Public Private Partnership*). Finalmente, frente al auge de líderes políticos indígenas parece que la Unión Europea tendría que elaborar una estrategia propia de cooperación con pueblos indígenas y afro-descendientes.

Notas

¹ Paul Krugman, “Dutch Tulips and Emerging Markets: Another Bubble Bursts”, en *Foreign Affairs*, julio-agosto, 1995, pp. 28-44.

² Raúl Atria, Marcelo Siles, et al. (comp.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, CEPAL-Universidad del Estado de Michigan, enero de 2003.

³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Agenda de política social* {COM (2000) 379 final} (http://ec.europa.eu/employment-social/social-policy_agenda/com379_fr.pdf) (Nota del Coordinador Editorial, N.C.E.).

⁴ Traducción del inglés: “a society ruled by a widely accepted social contract between a transparent and accountable Government, guided by the principles of fairness and solidarity, and empowered citizens, with defined rights and responsibilities” (N.C.E.). César P. Bouillon, Mayra Buvinic, Carlos Jarque, *Building Social Cohesion in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2004, p. 2.

⁵ Robert Putnam, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

⁶ R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster, 2000.

⁷ Pierre Bourdieu, “Le capital social”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Vol. 31, 1980, pp. 2 y ss.; Id., “The forms of capital”, en John G. Richardson (ed.): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press, 1986, pp. 241-258.

⁸ Wolfgang Merkel, Christoph Egle, Christian Henkes, Tobias Ostheim y Alexander Petring, *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie: Regierungspolitik in Westeuropa*, Wiesbaden, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

⁹ Christian Freres, José Antonio Sanahuja (coord.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Madrid, Icaria Editorial, 2006.