

MIGUEL DOMÍNGUEZ GARCÍA

GRADUADO EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD DE ALICANTE

I. La formación en Yuste. Enriquecimiento académico e interdisciplinar a pesar de la pandemia

La primera vez que escuché acerca de los cursos que se impartían en el Campus de la Fundación Yuste fue de la mano de los profesores del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, donde me encontraba cursando mis estudios de grado y donde espero pronto comenzar mis estudios de doctorado. De una forma escalonada y casi coordinada, mis profesores, y entre ellos el que tutorizaba mi trabajo como becario de colaboración del Ministerio, me fueron hablando de la posibilidad de concurrir para una de las plazas y becas en las enseñanzas que impartiría durante los meses de verano el Campus Yuste.

Aunque con las dificultades añadidas por la situación pandémica en uno de sus picos de gravedad en España, el Campus Yuste se celebró y tomó el formato de celebración online en el caso del curso que yo decidí atender –debo decir que desearía haber acudido a una gran parte de ellos, pero las circunstancias fueron las que fueron—. Los organizadores tomaron las riendas de una situación y un escenario cuanto menos complejo y debo reconocer, como estoy seguro todos mis compañeros y compañeras harán, que sin negar la preferencia de la presencialidad que tanto enriquece al Campus, este se desarrolló de una manera tremendamente dinámica y con un formato que hizo cuanto menos apetecibles sus sesiones, a pesar de tener el único y continuo escenario del escritorio de trabajo de cada cual.

El curso para el que decidí aplicar no fue una elección al azar, en la Universidad de Alicante y en su Área de Derecho Constitucional ya había tenido la posibilidad de

trabajar en un proyecto de innovación docente en el marco de los ODS, analizando la integración de la enseñanza de estos retos globales en la docencia del Derecho Constitucional. Por ello, cuando reparé en que el Campus Yuste abordaría la cuestión de los ODS en el marco de la Unión Europea con América Latina y el Caribe supe con claridad que eran unos estudios que se debían considerar. Así, durante la última semana de julio asistí a las sesiones del curso que la Fundación Yuste tituló: “Las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe: una agenda renovada y un programa para la recuperación en el marco de los ODS”.

Aunque el conjunto del curso fue de una utilidad exquisita y me siento muy satisfecho, a la vez que arrepentido, de haber tomado este curso y solamente este, remarcaría que la sesión que mayor importancia tuvo para mi experiencia y formación fue la del día 20 de julio. En esta, un gran panel de académicos de América Latina, junto con las intervenciones de estudiosos de la Fundación y de universidades españolas, abordaron la cuestión en torno a la cual desarrollaré el artículo que vengo a presentar, la relativa al desmoronamiento del Estado social en América Latina y el Caribe y la importancia en este fatal proceso de la ruptura sucesiva, y casi sistemática, que se da en los países del entorno latinoamericano del “contrato social” establecido; auspiciando ello el auge de populismos y movimientos antidemocráticos que deben levantar la preocupación generalizada de la sociedad.

II. El Estado social en América Latina y el Caribe: lo esencial del concepto y la gravedad de su quiebra

Quizá lo primero que se debe tratar antes de escribir propiamente sobre la quiebra del Estado social en Latinoamérica y el Caribe es el porqué de la importancia de su denominación y entendimiento como Estado social y no Estado del bienestar.

Debemos señalar que una larga tradición de estudiosos de América Latina y el Caribe lleva advirtiendo desde hace mucho de la importancia de esta cuestión. En sociedades como las latinoamericanas y caribeñas hablar del Estado del bienestar no es posible por distintos motivos. El Estado del bienestar, al menos como lo entendemos en este artículo, es aquel que en el contexto de una sociedad que ha alcanzado un alto nivel de desarrollo económico y social, en la que el empleo es formal y se mantiene en cotas razonablemente altas, el Estado asume un papel de benefactor, no entendiéndose como ente expresivo de la voluntad y el bien general, sino como instrumento para paliar las desigualdades que en la sociedad se pueden dar¹.

El Estado del bienestar se identifica con el Estado benefactor o caritativo, cuyo cometido es dar asistencia a aquellos que se encuentran en condiciones de mayor dificultad económica, en riesgo de exclusión social o que por su situación no tienen la posibilidad de prosperar en igualdad de condiciones. Toda otra cuestión fuera de las dichas no interesa a ese Estado del bienestar, que entiende que el libre mercado y el propio progreso económico son suficientes para asegurar las necesidades de sus ciudadanos iguales y libres.

Aunque el uso indistinto del término del bienestar es más que frecuente, usar el concepto de Estado del bienestar en sociedades tan profundamente desiguales y empobrecidas carece de sentido, el aparato estatal en los países latinoamericanos y caribeños no puede ceñirse a tender una mano a aquellos más desfavorecidos o excluidos pues estas categorías en sí mismas ya abarcan a prácticamente un tercio de la población².

¹ Mancebo Lozano, E. (2021). El estado de bienestar y la nueva gestión de los servicios públicos en España y Latinoamérica: innovación en los servicios sociales y sanitarios tras el Covid-19. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú*, n. 6, pp. 95-121.

² Aponte Blank, C. (2012). ¿Estado social o Estado de bienestar en América Latina? *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. XVIII, n. 1, IEES/FACES-UCV, Caracas, pp. 11-40.

El Estado social es un tipo de concepción que solo debe ser referida a aquellos casos en que, por su relevancia política, presupuestaria e institucional, la intervención pública en los servicios y economía de una nación es esencial para su normal funcionamiento. En los Estados sociales, por norma general, el aparato estatal asume una serie de funciones de seguridad, servicios y asistencia que justifican una concepción benefactora de ayuda a los más desfavorecidos, dejando al resto de la población en su “responsabilidad individual”. El Estado social asume como propias funciones como la educación, sanidad o seguridad social, y lo hace en virtud del entendimiento de que estas funciones deben ser asumidas por el Estado. Revisten tal importancia para el desarrollo y vida de la sociedad que el Estado decide no dejar al albur del libre mercado de bienes y servicios³.

Para hablar del debilitamiento extremo que ha llevado a la quiebra del Estado social en América Latina y el Caribe sería preciso establecer unos puntos de anclaje en los distintos países que destacaron en mayor medida en estas cuestiones. Aquellos más avanzados fueron en su momento Argentina y Chile que, junto con Costa Rica, en la que el Estado social se encuentra en una salud inmensamente mejor en comparación con los dos mencionados, fueron pioneros en materia de seguridad social, prestaciones públicas y, a excepción de Costa Rica, industrialización temprana. Aunque aún basados en economías volátiles y dependientes, cuya pieza angular es la exportación de materias primas y productos semielaborados, estos países fueron capaces de avanzar en una configuración social de sus Estados que, unido al bienestar de la población y a la bonanza económica, representaron en todos los casos los años de mayor estabilidad económica y política hasta el momento. Establecemos por primera vez la relación clave entre los Estados sociales latinoamericanos y caribeños y la salud institucional y pública de sus democracias.

³ García-Pelayo, M. (1992). El Estado Social y democrático de Derecho en la Constitución Española. En M. García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 92-104.

Es claro que en la actualidad los Estados sociales en Latinoamérica y el Caribe se encuentran en una situación de quiebra, debido en partes iguales a las enormes dificultades económicas que ha atravesado la región en las últimas décadas y a las políticas neoliberales implantadas en distintos periodos en las grandes economías de la región, cuyo resultado se ha dejado ver de forma institucional y social. Más allá de las victorias de opciones políticas situadas en el espectro de la centro-izquierda y la socialdemocracia keynesiana, es algo claro que el modelo social de Latinoamérica y el Caribe se encuentra en estado crítico⁴.

La cuestión que ha de ser central es la posibilidad de volver a vislumbrar en la región un eje entre crecimiento económico, Estado social y democracia. El Estado social surge desde un primer momento como medida de emergencia para paliar las desigualdades e injusticias que en las sociedades industriales genera el liberalismo. Hoy día no hay duda de que, aunque este en su versión neoliberal, no imperan de manera realista en ningún Estado desarrollado, pues sería insostenible. Es claro también que el Estado social se encuentra en una situación muy deteriorada en todo el mundo, subsistiendo en todo caso en los países nórdicos, aun así, situados cada vez más cerca del Estado del bienestar.

La regulación neoliberal de las economías de Latinoamérica y el Caribe ha dejado un legado social e institucional muy negativo. Los sistemas de bienestar de América Latina siguen prisioneros de lo que se podría denominar como el malestar contemporáneo: la pobreza, la desigualdad, el desempleo, la exclusión social en sus diferentes formas y las limitadas capacidades institucionales para su superación. Valores antiestatales relativamente fuertes se han difundido, algunas veces contaminando la legitimidad de las instituciones públicas tan necesarias en el contexto americano. Con la consagración del paradigma neoliberal en América Latina

⁴ Aponte Black, C., *op. cit.*, pp. 11-40.

y el Caribe la protección social parece inclinarse por la focalización en perjuicio de la universalidad social⁵.

El Estado social ha sido clave en la democratización y progreso general de los países de la región, en sus procesos de consolidación y profundización de la democracia. La ola de democratización se vio acompañada de la extensión de los derechos humanos y sociales en general, de los derechos de las “minorías”, de los mecanismos y prácticas de la democracia participativa y deliberativa, fundadas estas en el empoderamiento, en la participación y en la intervención del ciudadano común. Todo ello se debe entender traducido a una nueva institucionalidad de las políticas sociales que responde a nuevas matrices de conocimiento y de valores, probablemente apoyadas en bases e intereses sociales bien distintos de los que prevalecieron en el pasado.

Ante la descomposición del Estado social y la implantación del “Estado del bienestar de excepción” en Latinoamérica y el Caribe se debe dar una profunda revisión del sistema y de la nueva generación de políticas sociales. Políticas que deben frenar el estigma al pobre y donde los programas de previsión y compensatorios no impongan una brecha que acabe constituyendo una carga hereditaria, creando ciudadanos de primera y de segunda clase⁶. Para frenar el rechazo cada vez más rampante hacia el Estado y hacia sus agentes, hacia la idea que representa el Estado social que se encuentra enterrada en la actualidad en la nefasta herencia histórica marcada por ineficacia, corrupción y abandono de extensos estratos de la sociedad. Atajar cuanto antes esta crisis de legitimidad del Estado y del papel de las políticas públicas en América Latina y el Caribe es cuanto menos imprescindible, pero no se puede perder de vista las consecuencias que ya tuvo y sigue teniendo este sentimiento

⁵ Palma, G. di. (2014). El Estado en Latinoamérica y los desafíos del posneoliberalismo. *Reflexión política*, n. 31, pp. 30-42.

⁶ Klein, A. (2012). Empobrecimiento, nuevos pobres y viejos pobres. Un palimpsesto de inscripciones borrosas. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, n. 55, pp. 119-155.

de rechazo y desapego hacia un Estado que no ha sido capaz de garantizar una vida digna a la mayor parte de sus ciudadanos⁷.

III. El eje democracia, Estado social y progreso económico. Una relación indisociable

Esta sensación de desapego, ruptura y desconfianza con el Estado que deriva de manera directa de la quiebra del Estado social y del sentimiento generalizado de que ha fallado a las demandas básicas ciudadanas solo conduce a la situación en la que un pueblo requiere de desesperadas soluciones, soluciones que pueden no provenir con lógica o de una opción política razonable y factible⁸.

Estas soluciones en infinidad de ocasiones se presentan de mano de figuras carismáticas que prometen cambios drásticos no reflexivos, resultados inmediatos y contundentes reacciones contra aquello que identifican como causa del mal. Estos salvadores son la primera puerta al populismo y en su vertiente más contundente son la base de cultivo de autoritarismos de origen democrático⁹. Quizá lo más representativo de esta dinámica en la región son las victorias diferidas en el tiempo de los populismos de distinto signo, con años de diferencia entre ellas, pero con una causa común y un análisis que arroja resultados casi idénticos. Las victorias de Hugo Chávez en Venezuela y de Jair Bolsonaro en Brasil son los exponentes en nuestra opinión de lo que el quiebro del Estado social produce en los institucionalmente maltrechos Estados de Latinoamérica y el Caribe. Una deriva al populismo de

⁷ Draibe, S. M. y Riesco, M. (2009). *El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo. Documento de Trabajo n. 31*. Fundación Carolina-CeALCI, Madrid.

⁸ Kelly, J. y Palma, P. (2006). The Syndrome of Economic Decline and the Quest for Change. En J. McCoy y D. Myers, *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, Johns Hopkins University Press, p. 207.

⁹ Torre Espinosa, C. de la. (2019). ¿Quién le teme al populismo? La política entre la redención y el autoritarismo. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 53, Kentucky University, pp. 29-51.

carismáticos líderes que por la vía democrática son capaces de subvertir contra sí mismo el Estado de Derecho y la propia democracia que los aupó¹⁰.

En 1998 en Venezuela se vivió el último proceso electoral bajo las directrices de la Constitución de 1961. En ellas concurren separados de los tradicionales partidos del país los candidatos Hugo Chávez Frías, exmilitar que había encabezado el golpe de estado fallido de 1992, y el candidato conservador Henrique Salas Römer. La población del país se polarizó como nunca antes hasta el punto de que los partidos perdieron su papel de protagonistas y la contienda política se organizó entre dos posturas totales, los denominados “Polo Patriótico” y “Polo Democrático”. Aunque los otros dos candidatos en la carrera presidencial se retiraron y dieron su apoyo a Salas Römer, Hugo Chávez amasó una amplia victoria electoral que marcaría el inicio de la “Revolución Bolivariana”¹¹.

En el 2019 el derechista Jair Messias Bolsonaro se convertía en presidente de Brasil, el Estado más grande de Latinoamérica y de las principales potencias económicas y militares de la región. Con una victoria también contundente contra su oponente, esta vez del Partido de los Trabajadores, el nuevo salvador de la patria de Brasil, que evocaba a las épocas de la dictadura y del crecimiento económico de la nación, capitalizó con cristalina identidad los filones políticos de los que se aprovechó Hugo Chávez en su victoria en Venezuela casi veinte años atrás.

Los comicios en ambos casos se vieron fuertemente condicionados por un contexto socioeconómico y político completamente quebrado que impulsaba a los ciudadanos a un cambio radical¹². A este contexto socioeconómico se superpuso un deterioro político-institucional, visible a través de la mengua de las instituciones del

¹⁰ Pino Iturrieta, E. (1995). “Movimiento de Rotación”, ponencia presentada en *La Revolución de Octubre. 1945-1995*, Fundación Celarg-Fundación Rómulo Betancourt, Caracas.

¹¹ López Maya, M. (1998). Problemas de los partidos populares en la transición (tras una alternativa política en Venezuela). En *Contribuciones*, Caracas, pp. 79-106.

¹² Zapata, R. (1996). *Valores del venezolano*. Consultores 21, Caracas.

Estado y los servicios públicos. En ambos casos estamos ante sociedades que habían visto sus servicios sociales y públicos caer y deteriorarse hasta el punto de ser completamente ineficientes, todo ello envuelto en escándalos de corrupción, situaciones de inseguridad y violencia sin control, y unas cotas de desigualdad solo superadas en los índices internacionales por la región del África Subsahariana. Con este panorama no fue una sorpresa que brasileños y venezolanos se arrojaran a los brazos de cualquiera que les prometiera un cambio radical y una “limpieza moral” de las maltrechas sociedades, sin importar mucho si esta se basaba en los valores revolucionarios de Chávez o en los ultracatólicos conservadores de Bolsonaro.

En ambos escenarios el balance es terrible e inasumible, sociedades hundidas en la desigualdad, la pobreza y el rechazo por el Estado, un rechazo que peligrosamente puede conducirlos al desprecio a la propia democracia, grave situación cuando se ha depositado el futuro y el poder de una nación en manos de un mesías salvador a caballo del populismo.

Bibliografía

Aponte Blank, C. (2012). ¿Estado social o Estado de bienestar en América Latina? *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. XVIII, n. 1, IEES/FACES-UCV, Caracas.

Torre Espinosa, C. de la. (2019). ¿Quién le teme al populismo? La política entre la redención y el autoritarismo. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 53, Kentucky University.

Palma, G. di. (2014). El Estado en Latinoamérica y los desafíos del posneoliberalismo. *Reflexión política*, n. 31.

Draibe, S. M. y Riesco, M. (2009). *El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo. Documento de Trabajo n. 31*. Fundación Carolina-CeALCI, Madrid.

García-Pelayo, M. (1992). El Estado Social y democrático de Derecho en la Constitución Española. En M. García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid.

Kelly, J. y Palma, P. (2006). The Syndrome of Economic Decline and the Quest for Change. En J. McCoy y D. Myers, *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, Johns Hopkins University Press.

Klein, A. (2012). Empobrecimiento, nuevos pobres y viejos pobres. Un palimpsesto de inscripciones borrosas. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, n. 55.

López Maya, M. (1998). Problemas de los partidos populares en la transición (tras una alternativa política en Venezuela). En *Contribuciones*, Caracas.

Mancebo Lozano, E. (2021). El estado de bienestar y la nueva gestión de los servicios públicos en España y Latinoamérica: innovación en los servicios sociales y sanitarios tras el Covid-19. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú*, n. 6.

Pino Iturrieta, E. (1995). “Movimiento de Rotación”, ponencia presentada en *La Revolución de Octubre. 1945-1995*, Fundación Celarg-Fundación Rómulo Betancourt, Caracas.

Zapata, R. (1996). *Valores del venezolano*. Consultores 21, Caracas.