

#8

Documento de Trabajo del IPES
Aportes Conceptuales

Desigualdad, pobreza y exclusión:
impotencia, fatiga y asedio en las
democracias latinoamericanas

Fernando Filgueira
Cecilia Rossel

IPES


**Universidad
Católica**
DAMASO A. LARRAÑAGA • URUGUAY



CDD 300
ISSN: 1510-5628

Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Aportes Conceptuales N° 8

El IPES nace como una institución de investigación cuya meta es impulsar estudios innovadores sobre los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social. Esta serie busca contribuir a la difusión y crecimiento de un paradigma emergente anclado en las nociones de Activos Sociales, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades (AVEO). En este sentido, la serie recoge aportes conceptuales y dispositivos heurísticos que permitan incrementar las capacidades descriptivas y explicativas de la comunidad académica en torno a las temáticas de pobreza y exclusión social. Contribuir a forjar debates intra e interparadigmáticos y a la construcción de más y mejores abordajes para el estudio del desarrollo social es el objetivo central de esta serie.

Programa IPES
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Católica del Uruguay
Dep. Legal 326.861

© 2007, Universidad Católica del Uruguay

Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

DESIGUALDAD, POBREZA Y EXCLUSIÓN: IMPOTENCIA, FATIGA Y ASEDIO EN LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

Fernando Filgueira
Cecilia Rossel

Documento preparado para el libro
Desafíos de la Democracia en América Latina
Madrid
Mayo, 2003

Introducción

Al finalizar el siglo XX casi la totalidad de los países latinoamericanos presentaban regímenes políticos competitivos que en principio nadie dudaría en considerar democracias. Sin embargo, ni el político, ni el ciudadano, ni el analista que observa la región está dispuesto a aceptar la premisa de que las democracias están “consolidadas”¹. Esta percepción de no consolidación combina dos evaluaciones bastante diferentes. Por un lado, existe la desconfianza acerca de la perdurabilidad de estas democracias en lo que hace a sus mínimos procedimentales. Por el otro, una sospecha de que las democracias de la región son un animal diferente a aquel que uno tiene en mente cuando habla de la democracia de los países centrales. Ambas evaluaciones contribuyen a esta noción de que en materia política no hemos llegado a un punto final en el desarrollo y madurez de nuestros regímenes democráticos.

Esta tendencia a no dar el tema por saldado no responde a la admisible premisa de que toda realidad es mejorable, ni a aquella que considera estos problemas como propios de un “estadio” de desarrollo democrático. No. La sospecha definitiva y clara es que si bien se ha avanzado y mucho en materia política en la región, algo no está del todo bien, algo no encaja. Hay razones suficientes para esta desconfianza. Si bien las democracias electorales han persistido, y si bien no estamos en presencia de regímenes abiertamente autoritarios, también es posible constatar al menos cuatro procesos que erosionan y con razón la confianza en los regímenes democráticos, en su estabilidad, en su calidad y en definitiva en su sustancia².

- a. Muchos de los países de la región debieron enfrentar durante la década de los noventa crisis políticas de enorme magnitud, algunas de las cuales se reencauzaron sin mayores problemas por las sendas democráticas, en tanto otras transitaron los peligrosos caminos de las democracias plebicitarias o los autoritarismos “constitucionales”. Este desafío puede ser denominado como el de la **estabilidad liberal de la democracia**. En la base de este desafío se encuentra no sólo la premisa Dahliana de reglas de juego acordadas para la disputa del poder por parte de las elites sino también un muy importante déficit de representación de los actuales sistemas partidarios en muchos de los países de la región. Este es precisamente el segundo desafío.
- b. En efecto, en un conjunto nada menor de países se ha producido un proceso creciente de apatía, desinterés y desconfianza por parte de los ciudadanos en los mecanismos democráticos y en algunos casos una abierta elección por los canales no partidarios ni electorales de expresión ciudadana. Estas expresiones en muchos casos han seguido parámetros organizados y esencialmente positivos en materia de incorporación ciudadana, en tanto en otros casos se han manifestado en forma anómica y violenta, afectando la estabilidad de los gobiernos electos, cuando no de los propios regímenes. Este desafío se sintetiza en la idea de **déficit de representación y participación y el problema de la anomia social y política de las masas**. Este déficit de representación también posee raíces claras en otro problema que se discute a continuación, y es el marcado proceso de deflación ideológica que dominó el final de los ochenta y buena parte de los noventa, generando una pérdida de sentido sustantivo en la alternancia político-electoral.
- c. La paradoja de la democracia en la segunda mitad del siglo es que en tanto esta significó alternativas distributivas y de poder reales la misma fue profundamente inestable. Luego de los años ochenta con un fuerte proceso de deflación ideológica y una creciente aceptación de los

¹ El término consolidación ha caído en desuso precisamente por la paradójica situación de encontrarnos ante democracias persistentes pero fallidas. El uso del término aquí se utiliza simplemente como una forma sintética de señalar si existe o no la percepción de que estamos ante democracias sin problemas estructurales (sean estos de calidad y/o estabilidad). O'Donnell fue el primero en relativizar la utilidad de la idea misma de consolidación. Para una discusión sobre la idea de las fallas de la democracia ver Felipe Aguero, 1998.

² Ya en 1994 estas percepciones de incompletitud democrática abundaban en los analistas políticos. Collier y Levitsky (1994) compilando los trabajos sobre democracia identificaban 300 adjetivos diminutivos de la noción de democracia.

límites de la transformación por parte de todos los actores partidarios relevantes, la democracia se ha tornado indudablemente más estable. Este problema central puede ser definido como el de **ausencia de “alternancia significativa”**. Si bien esta pérdida de “alternancia significativa” también se encuentra presente en los países centrales, la misma se apoya sobre niveles de incorporación básica a las formas de ciudadanía civil y social con que América Latina no cuenta. La apatía o la anomia de la población de América Latina respecto a la política democrática, no es aquella que se manifiesta en las democracias afluentes. Su naturaleza es radicalmente distinta y responde en buena medida a esta ausencia de sustancia en la alternancia, en tanto otra parte de la explicación descansa en los extremadamente altos niveles de pobreza y desigualdad que signan a estas sociedades.

- d. La mayor parte de los países latinoamericanos presenta niveles de desigualdad y pobreza que una década de democracia no ha logrado abatir en forma significativa (en muchos casos ha aumentado la pobreza -o se ha mantenido en niveles inaceptablemente altos- y en casi todos ellos ha aumentado la desigualdad). Esto coloca un doble desafío al futuro democrático de la región: el de **fortalecer o más aún, construir las bases sociales de la democracia** y el de lograr demostrar a la ciudadanía una cierta **función social de la democracia**. Este último desafío no implica el logro de igualdad socioeconómica entre los ciudadanos, pero sí la demostración de que en el largo plazo la democracia busca proteger a las mayorías en contextos de crisis, e intenta lograr que las mismas se beneficien de periodos de expansión.

En este documento se argumentará que estos últimos dos desafíos sintetizados en el punto (d) constituyen una clave fundamental en el futuro de las democracias latinoamericanas. Lo que es más, los problemas de “estabilidad liberal de la democracia”, “déficits de participación y anomia” y de “alternancia significativa” aparecen fuertemente afectados por el deterioro de las bases sociales de la democracia y son a su vez causa y efecto de “la invisibilidad de la función social de la democracia”.

Eventualmente la estabilidad de los regímenes democráticos puede volver a verse severamente afectada y no deben descartarse soluciones autoritarias, que no por diferenciarse de las pasadas dejen de ser soluciones autoritarias. El otro riesgo real aparece como el vaciamiento definitivo de las democracias, en donde el título honorario poco tiene que ver con la realidad. Aquí es importante hacer un fuerte argumento conceptual y doctrinario. El que los regímenes políticos de la región no devengan en autoritarismos no quiere decir que sean democráticos. Es absurdo y empobrecedor considerar que existen solamente dos tipos de régimen político. Aún el que los regímenes que eventualmente se erijan en la región sean mejores que un sistema autoritario no quiere decir –nuevamente- que sean democráticos.

Si América Latina no logra en el futuro cercano acompañar la democracia con el crecimiento y la igualdad su destino no será, ciertamente, democrático, al menos no en ningún sentido que se aproxime a las ideas básicas de democracia que el sentido común puede imaginar.

1. La modernidad esquiwa: democracia y desarrollo en el siglo veinte en América Latina

a. El experimento fallido

América Latina ha constituido por mucho tiempo un laboratorio único para el estudio del desarrollo social y político³. Ninguna región del mundo ha abrazado y al mismo tiempo fracasado tantas veces en su intento por emular al occidente rico. Si por un lado las colonias de asentamiento blanco y raíz anglosajona son ejemplo de logro en esta materia, Asia y África lo son de rutas alternativas al modelo occidental. Sólo América Latina puede mostrar tantos intentos como fallas para ser “occidental” durante el siglo veinte. Intentos republicanos transformados en oligarquías, esfuerzos democráticos reducidos a formas

³ Para un discusión más amplia sobre este punto ver Filgueira, F. “Latin America: Society and Comparative Studies”, 2002.

dictatoriales, búsqueda de orden para caer en crónica inestabilidad y anarquía. También la región quiso ser socialmente moderna, buscando la industrialización y urbanización de sus sociedades, para llegar a megaciudades caracterizadas por la exclusión social de sus ciudadanos. Forjó también la utopía de clases medias sólidas que rara vez se completó. Y abrazó la ilusión educativa, que luego de los años cincuenta se desvaneció, siendo la región testigo impotente de los logros educativos superiores primero de la Europa mediterránea, luego del impulso asiático, y actualmente de la recientemente transformada Europa del este. Mientras tanto, la región se alejaba más y más de su norte occidental de poblaciones crecientemente educadas.

La actual ola democrática iniciada en los años ochenta y la hegemonía de la ideología de mercado de la últimas dos décadas y media representaron, a juicio de muchos, una nueva promesa de crecimiento, bienestar y estabilidad política y democrática. El inicio del siglo ha hecho añicos otra vez esta ilusión. Con la excepción de Chile, que efectivamente parece encaminarse a un modelo socio-político relativamente moderno y estable, apoyado en una economía que parece haber superado el clásico síndrome de ciclos de “*stop and go*”, el resto de la región muestra enormes problemas económicos, sociales y políticos. Argentina enfrenta la peor crisis económica y social de su historia, en tanto el sistema político intenta sobrevivir a sus propias disfuncionalidades y a la ira de unos y desafección de otros ciudadanos. Venezuela se debate entre el autoritarismo “constitucional” y la incertidumbre activa de la oposición. La mayor parte de los restantes países de la región presentan escenarios confusos, en donde si bien la democracia no parece estar en cuestión, in totum, si lo están su calidad, gobernabilidad, así como la honestidad y aptitud de sus elencos gobernantes. Aún Chile y México, que presentan en la actualidad realidades notoriamente mejores en estos aspectos, enfrentan los desafíos de disminuir sus niveles de pobreza y abatir ominosos grados de desigualdad.

Quienes comparten la idea de que la riqueza nacional es la clave para la persistencia y perfeccionamiento de la democracia, se afilian a una tesis de tipo “locomotora”. En tanto la región siga abriendo sus economías y apueste a la responsabilidad fiscal, las economías crecerán y la democracia se fortalecerá. Este argumento no es cierto al menos por dos razones y es inútil por una razón adicional. La primera se esgrime en el punto que sigue, e indica que desde 1970 a la fecha la región no presenta relación alguna entre riqueza y democracia. Esta relación, constatable entre 1950 y 1970, desaparece en fechas posteriores. La segunda razón es más compleja, y para su discusión se requiere explorar los vínculos de ida y vuelta entre desarrollo social y desarrollo político de la democracia. A ello se aboca la segunda parte de este trabajo.

Finalmente la inutilidad del argumento se da por la simple razón de que los países no eligen sus tasas de crecimiento. Tampoco lo hacen los economistas. Lamentablemente y a la luz de la evidencia de los últimos 20 años, lo único que tenemos como guía de ruta de las razones del crecimiento económico en la región son explicaciones a posteriori de los fracasos, y un caso ejemplar, Chile, hoy disputado como ejemplo de políticas neoliberales y neodesarrollistas.

b. Desarrollo económico y democracia en la segunda mitad del siglo XX.

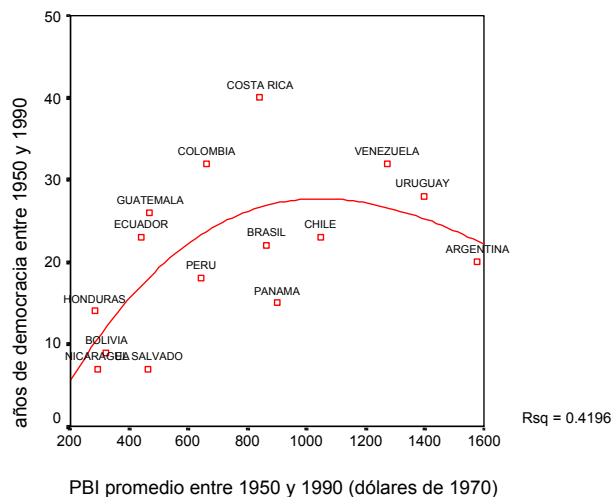
El primero en formalizar y medir en forma sistemática la relación entre desarrollo económico y democracia fue Lipset⁴. En el primer párrafo de su ya clásico libro Lipset señalaba que “una de las principales preocupaciones de la sociología política consiste en un análisis de las condiciones sociales que configuran la democracia”. A poco de andar Lipset establece su hipótesis más conocida: “Cuanto más próspera sea una nación, tanto mayores son las posibilidades de que se mantendrá una democracia”.

⁴ Ver Seymour Martin Lipset, *El hombre político*, 1963. Con anterioridad Lyle W. Shanon había establecido relaciones estadísticas robustas entre desarrollo económico y capacidad para el autogobierno (“Is Level of Development Related to Capacity for Self Government?”, *American Journal of Economics and Sociology*, 17 (1958).

Mediante medidas de industrialización, educación y urbanización Lipset muestra la fuerte relación entre desarrollo económico (y social dada alguna de sus medidas) y democracia.

Al considerar la relación histórica de la segunda mitad del siglo veinte en América Latina entre desarrollo económico y democracia podemos constatar que la hipótesis resulta plausible aunque la relación no es particularmente robusta. De hecho una regresión lineal arroja tan sólo un R^2 no ajustado de .23⁵. Otro es el resultado cuando admitimos una relación no lineal. En ese caso el R^2 alcanza un coeficiente de .42, mostrando algo más parecido a una relación positiva con tendencia asintótica en los valores superiores del PBI o incluso una relación de tipo U invertida⁶.

Gráfico 1



Claro está que de proceder de similar manera que Lipset, en donde se establecen las diferentes medias de ingreso per cápita para grupos de países de diferente régimen, los resultados serían similares a los recogidos por el autor⁷. En efecto una de las cosas que caracteriza a la relación entre desarrollo económico y democracia es que la misma no es una relación lineal, sino con umbrales. Tal vez lo que el gráfico 1 permite observar con mayor detenimiento es que se presentan importantes desviaciones sea cual sea el método estadístico utilizado. Costa Rica y Colombia son casos que claramente se ubican por encima de lo esperable en

materia de democracia dada su riqueza nacional. Por su parte Argentina, como bien es sabido, es un caso desviado en el sentido inverso. Por su riqueza y otra multiplicidad de factores⁸ Argentina es el ejemplo de candidato democrático estable, sin embargo este país ha sido un ejemplo de inestabilidad democrática y

⁵ A pesar de persistir en nuestro argumento de que resulta empobrecedor manejar sólo la dicotomía democracia-autoritarismos a los efectos del presente análisis relativo a riqueza y democracia seguimos la clasificación de Przeworski et al (2000) en donde todo régimen que no es definido como burocrático o autoritario, se clasifica como democrático. En rigor y en forma más consistente con lo que se ha venido argumentando estos regímenes debieran ser considerados meramente como no-autoritarios. Es claro que los casos de Guatemala, Colombia y Venezuela admiten clasificaciones para los periodos considerados que distan de la de democracia (oligarquías competitivas o liberales, o regímenes mixtos) para muchos de los años en donde Przeworski et al los califica como democracias. Aún con estas aclaraciones es cierto que aquellos regímenes presentados como democracias respetaban al menos formalmente los ropajes mínimos y presentaban alternancia aunque la misma se encontrara fuertemente restringida a elites. El caso de México no es considerado en la regresión dadas las particularidades de su régimen. Para una discusión más amplia que opta por clasificar a México como un régimen burocrático ver Przeworski et al., op. cit.

⁶ Los coeficientes de correlación son meramente indicativos del tipo de relación predominante para la región. No debe extrapolarse de esta constatación pretensiones "legalistas" en materia de hipótesis y teoría. Simplemente los gráficos dan cuenta del tipo de relación que concretamente se manifiesta entre riqueza y desarrollo para la región en los periodos considerados. Dicho insumo es un punto de partida para la interpretación y el ensayo y no un punto de llegada de carácter probatorio.

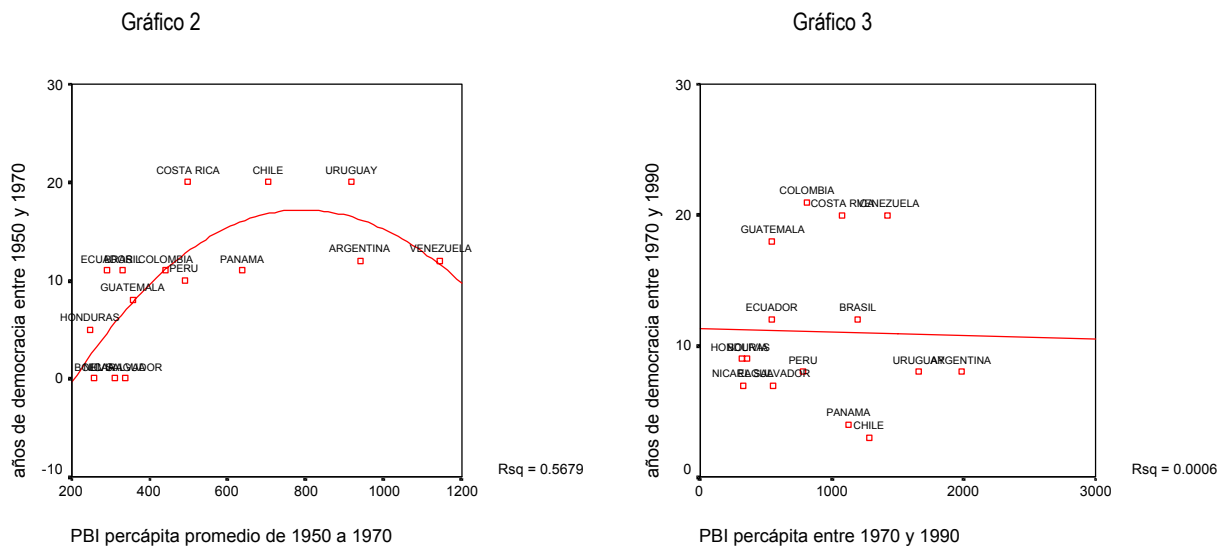
⁷ Un texto más reciente de Przeworski et al (2000) trabajó con modelo probit que permite calcular las probabilidades de que un país sea o no democrático dado su nivel de ingreso per cápita sin presuponer relaciones lineales. Las conclusiones de este estudio son bastante claras. De todas las variables estructurales que se pueden considerar (PBI, educación, desigualdad) la riqueza per cápita es la que mejor predice la presencia o ausencia de democracia.

⁸ Argentina es también candidato democrático por poseer las clases medias más desarrolladas de la región, una importante clase obrera durante la segunda mitad del siglo, por ser un exportador de bienes primarios que demandaban baja intensidad de mano de obra, por contar con la población más educada de América Latina y por ser comparativamente más homogéneo étnica y socialmente que sus pares latinoamericanos (ver en este sentido Collier y Collier 1991 y Rueschmeyer, Stephens y Stephens, 1992). El otro caso que comparte buena parte de estas características es Uruguay, pero en este caso, efectivamente, predominó la democracia.

recurrente autoritarismo. Pero este comportamiento peculiar de los países genera en definitiva una curva que apoya la idea de que países muy pobres difícilmente serán democráticos, al tiempo que sugiere tomar con cautela la idea de que los países presentan una propensión lineal a la democracia cuanto más ricos sean, al menos en lo que hace a la realidad regional aquí considerada.

Ahora bien la relación arriba presentada esconde dos periodos históricos bien diferenciados. En efecto, entre 1950 y 1970 la relación entre riqueza y democracia es más robusta que la relación para todo el periodo y notoriamente mayor que aquella que se constata entre 1970 y 1990.

De hecho, como puede observarse en el gráfico 3, entre 1970 y 1990 no existe relación alguna entre prosperidad y democracia.



Entre 1950 y 1970 los casos de Chile y Costa Rica presentan las mayores desviaciones, con un tiempo real de democracia muy superior al esperable dada su riqueza. A pesar de estos casos resulta clara la asociación entre riqueza y democracia en este período. Se constata un vez más la idea de umbrales. Si bien en los países de riqueza intermedia y superior de la región existen grados de desviación importante respecto a la hipótesis, es en los países muy pobres en donde resulta más clara la recurrencia empírica. En cambio entre 1970 y 1990 la relación moderada pero clara que constatamos en el período anterior desaparece totalmente. Ello responde principalmente a la baja o nula duración de la democracia en un conjunto de países de alto desarrollo económico, en particular Uruguay, Argentina y Chile, y también en menor medida a la persistencia y/o emergencia de la democracia en países pobres. Las dictaduras del cono sur de los años 70 constituyen un excelente caso que apoya la tesis de O'Donnell sobre el advenimiento en contextos económicos relativamente prósperos de lo que él dio en llamar regímenes burocrático autoritarios. Estas formas dictatoriales no son el producto a la Lipset del bajo desarrollo económico, sino, y muy por el contrario, son el resultado del propio desarrollo económico y sus cuellos de botella bajo el modelo sustitutivo de importaciones. El que dichas dictaduras no persiguieran - como sí lo hizo Brasil y la dictadura Argentina anterior (el golpe de Onganía) y como lo anunció O'Donnell apoyado en el análisis de estos dos casos- la profundización del modelo económico, sino que optaran por su enterramiento en aras del modelo neoliberal, es irrelevante en este punto. Las dictaduras del Cono Sur de los setenta admiten su mejor explicación en la crisis del viejo modelo económico y las tensiones políticas y sociales derivadas del modelo, su maduración y su crisis.

Ahora bien, tal como señalan Przeworski et al. (2000) la razón de esta asociación entre riqueza y democracia admite dos interpretaciones: una endógena y otra exógena. La explicación exógena o de la modernización indica que el crecimiento, la riqueza y la creciente complejidad social desatan una serie de fuerzas sociales y políticas que destruyen las bases de legitimidad y producción de orden de las dictaduras, abriendo por tanto paso a las democracias. Por su parte la explicación endógena indica que las democracias son más estables cuanto más ricos son los países. O en otras palabras, que una democracia en un país rico difícilmente de paso a una dictadura. Przeworski et al. encuentran mayor mérito en esta segunda explicación que en la primera. Sin embargo, en el caso de América Latina ambos factores parecen estar jugando entre 1950 y 1970 y ninguno de ellos está operando entre 1970 y 1990.

Es claro que la relación entre riqueza y democracia de 1950 a 1970 se apoya tanto en la aparición de modalidades democráticas en países otrora autoritarios debido a crecimiento como a la mayor duración de las democracias de los países ricos (en particular Chile y Uruguay). Sin embargo, para el período que va de 1970 a 1990 la evidencia muestra que las democracias estables no fueron las más ricas sino las de riqueza intermedia, al tiempo que los países pobres presentan en muchos casos una estabilidad democrática superior a los países ricos.

En efecto, cuando consideramos solamente los años de estabilidad democrática la relación entre riqueza y estabilidad asume otra vez la forma de U invertida para el período 1950-1970. Ello estaría indicando que si bien los países más pobres efectivamente presentan democracias inestables, no es luego tan claro que los países más ricos sean los inmunes a los quiebres democráticos. Por su parte, entre 1970 y 1990 la riqueza nacional presenta una total ausencia de asociación con los años de estabilidad democrática.

Gráfico 4

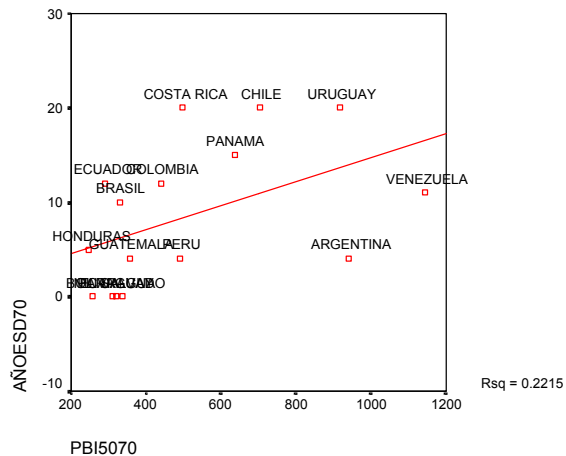
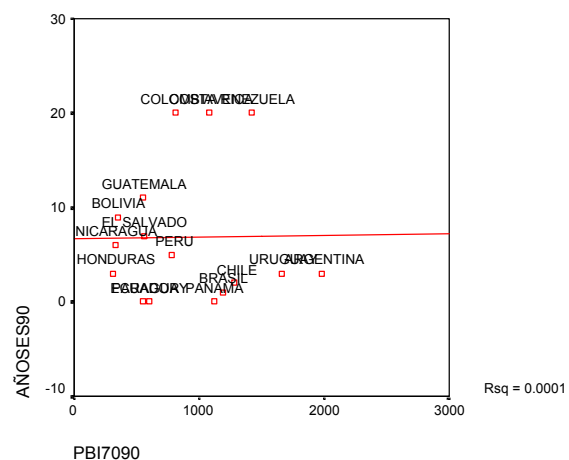


Gráfico 5



En síntesis y en lo que hace a los componentes formales de la democracia considerados en forma aislada, la evidencia presentada en este punto sugiere que: a) la democracia floreció con mayor dificultad y sucumbió con mayor frecuencia en los países pobres de la región entre 1950 y 1970, b) luego de haber superado umbrales de riqueza nacional mínimos, los dólares per cápita adicionales no hicieron una gran diferencia en materia de democracia y estabilidad democrática entre 1950 y 1970, c) entre 1970 y 1990 la riqueza nacional carece de efectos claros sea sobre las chances de ser una democracia o de permanecer como democracia.

Por su parte, entre 1990 y nuestros días la relación entre democracia y riqueza es nuevamente inexistente en la región. La buena noticia en este caso es que la ausencia de asociación no responde ya a

las formas dictatoriales de los países prósperos de la región, sino a la extensión de la democracia a los países más pobres de la región. En efecto, el continente es al inicio del siglo, democrático. Sin embargo, las bases sociales de estas democracias y los efectos sociales de dichas democracias han presentado un comportamiento negativo en la década que cerró el siglo veinte. Las democracias perdurables del continente son hoy impotentes para enfrentar los problemas sociales, se encuentran asediadas por estos mismos problemas y con signos evidentes de fatiga para hacer frente a los mismos. Dentro de este panorama nada alentador los primeros años del siglo ofrecen algunas luces. La más importante es también preocupante: se ha quebrado el equilibrio de democracias imperfecto de la post-transición. En efecto, si los noventa fueron años de consensos desgastados y crisis institucionales luego de la promesa democrática de fin de los ochenta e inicios de los noventa, el siglo XXI se inicia con la inestabilidad creativa de quien ha perdido la paciencia. Bolivia, Perú, Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, por nombrar a algunos países, inician el siglo con una característica en común: la sensación de anticipación, de antelación, y aún de miedo ante crisis terminales o cambios inescapables. El puerto final de estos movimientos políticos nacionales dependerá, y mucho, de lo que suceda con las bases sociales de la democracia y lo que esta pueda hacer para mejorar la situación social de las grandes masas latinoamericanas. Si la respuesta es neopopulismo o neolitismo, la modernidad nos seguirá siendo esquiva. Una democracia, anclada en un capitalismo no rentista, y en una sociedad que cierra brechas de desigualdad es el único camino no autodestructivo que deben procurar las democracias de la región. La evidencia que se presenta a continuación, muestra que tal camino no será fácil de emprender y menos aún de recorrer. Sin embargo la región, sus pueblos y sus sistemas políticos nos han sorprendido una y otra vez optando por caminos muchas veces peores que los predichos y otras veces –las menos es verdad- eligiendo sendas insospechadas y positivas.

2. Las bases sociales de la democracia: la fragilidad de un edificio sin cimientos.

a. La desigualdad y la exclusión como clave de la fragilidad democrática

La definición mínima de democracia supone la posibilidad real de alternancia en el gobierno definida ésta a partir de elecciones libres en un escenario político en donde los individuos poseen libertad de asociación y expresión. Esta definición nada dice acerca de los aspectos sociales en materia de equidad, pobreza y exclusión. En rigor, una sociedad en donde el 10% de la población controle más de la mitad de la riqueza nacional, en donde el 50% de la población no alcance una canasta básica de alimentos y otros bienes mínimos y el 40% de la población joven no finalice la educación secundaria o aún la primaria, será una democracia en tanto los individuos no enfrenten amenazas coercitivas o coerción directa a la hora de organizarse colectivamente, expresar su opinión y en donde los votos sean contados limpiamente en elecciones periódicas para definir quien integrará los poderes del gobierno.

Al leer la combinación arriba propuesta lo primero que surge es la duda de si la misma es probable o aún posible. Sin embargo este ejemplo de democracia con niveles extremos de desigualdad, pobreza y exclusión es menos improbable de lo que parece. Ajustando levemente los porcentajes esa es la realidad de buena parte de América Latina⁹.

Indicadores Sociales seleccionados para América Latina (circa 2000)

⁹ El caso de la India ha sido sistemáticamente citado como ejemplo de esta combinación difícil o imposible. Su sistema parlamentario ha sido muchas veces señalado como la clave de dicha estabilidad a pesar de realidad económica y social. El sistema de castas es otro factor que se trae a colación para explicar la coexistencia de extrema desigualdad y persistente democracia y que, dicho sea de paso, también ilustra la dificultad de definir a la democracia como una variable discreta a partir de los mínimos procedimentales. La extensión de la democracia a los países más pobres y desiguales de América Latina han colocado a India con nueva compañía, con el agregado de carecer de sistemas parlamentarios de gobierno o de instituciones sociales con carácter legal como las castas. .

	Pobreza	Riqueza del 10% más rico (en porcentaje del ingreso nacional)	Tasa global de deserción ^b
Argentina ^a	23.7	37.0	23
Bolivia	60.6	37.2	..
Brasil	37.5	47.1	25
Chile	20.6	40.3	17
Colombia	54.9	40.1	32
Costa Rica	20.3	29.4	43
Ecuador ^a	63.6	36.6	..
El Salvador	49.8	32.1	42
Guatemala	60.5	40.3	61
Honduras	79.7	36.5	59
México	41.1	36.4	45
Nicaragua	64.0	40.5	47
Panamá	30.2	37.1	30
Paraguay	60.6	36.2	43
Perú	48.6	36.5	26
R. Dominicana	37.2	36.0	23
Uruguay ^a	9.4	27.0	34
Venezuela	49.4	31.4	35
América Latina	43.8	----	37

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2001-2002. ^a. Sólo zonas urbanas ^b. Tasa de deserción de la educación primaria y secundaria entre jóvenes de 15 a 19 años, primaria y secundaria combinadas.

La combinación resulta poco probable a primera vista por la simple razón de que estadísticamente, en el pasado, esta asociación ha sido marginal. No lo es en la actualidad. Justamente las buenas noticias son esas: la democracia ha llegado y persistido en países no sólo pobres, sino profundamente desiguales. Tal es el estado de las cosas hoy en América Latina: democracias electorales perdurables con niveles de pobreza, desigualdad y exclusión extremadamente altos. Pero el problema es que la sensación que uno tiene al leer la definición mínima de democracia y los datos sociales es que es muy poco probable que la forma se ajuste a la realidad bajo estas condiciones sociales por varias razones. Veamos en primer lugar las más evidentes y simples.

En primer lugar, cuando los diferenciales de poder económico son tan marcados es poco probable que la libertad de asociación y expresión se manifieste más allá de la letra. La coerción es un mecanismo para controlar y suprimir la participación, pero tan eficaz como la coerción es la capacidad de negar a los ciudadanos su capacidad de subsistencia. La concentración de poder económico permite justamente este tipo de acciones.

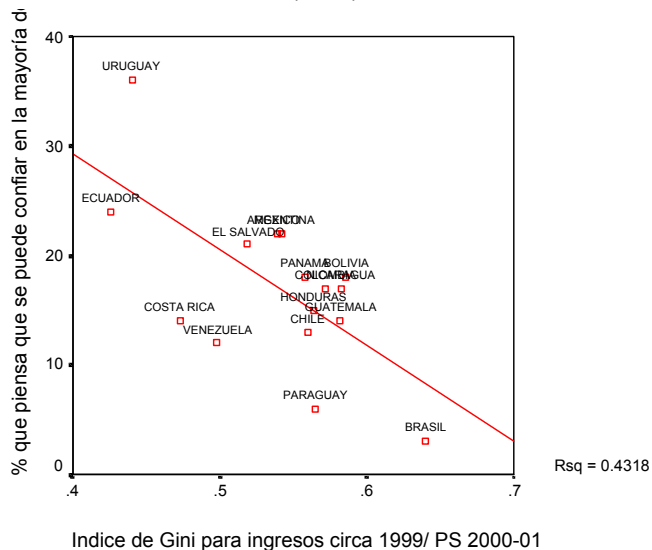
En segundo lugar, la pobreza torna a buena parte de la población de la región en candidata a las prácticas clientelares y de cooptación. Contar con medios de subsistencia autónomos del poder político permite realizar opciones realmente basadas en el interés individual. Diferenciales muy marcados de poder y riqueza inhiben dicha posibilidad, ya que la asimetría de poder, implica una asimetría de horizontes temporales posibles sobre los cuales tomar decisiones.

En tercer lugar, la educación presenta una alta asociación con la participación política en América Latina. Los altos porcentajes de población con analfabetismo funcional o con menos que primaria afecta la predisposición a la participación política, sea ésta electoral o de otra índole.

En cuarto lugar, si bien la alternancia entre diferentes elites políticas puede darse, es menos probable que la misma sea significativa, ya que es muy poco probable que incorpore en forma sustantiva los intereses atomizados, cooptados y debilitados del 50% más pobre. Es mucho más relevante para las elites en términos de poder real considerar a sus pares que al grueso de la población. Los déficits de

representación son el resultado natural de estas dinámicas, y su manifestación amenazante pero al mismo tiempo promisorio para las democracias de la región, es el descongelamiento de los sistemas de partidos dominados por elites.

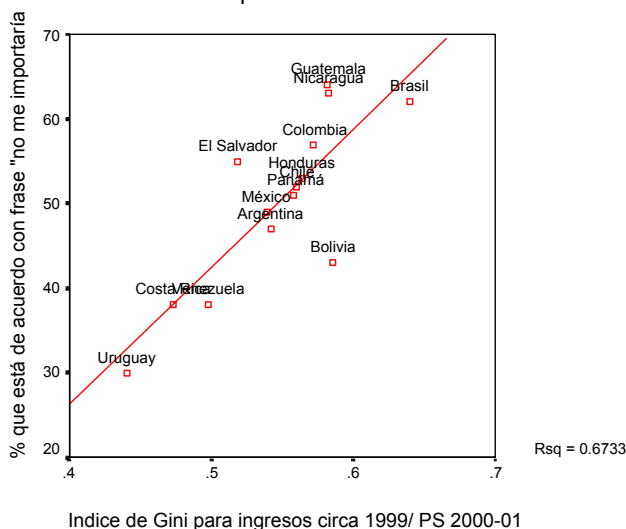
Pero además de estas razones, existen otros efectos de la desigualdad y la exclusión sobre la democracia que afectan negativamente a la calidad de la misma y eventualmente su estabilidad. La primera y más importante es que los altos niveles de desigualdad tienden a destruir la noción misma de ciudadanía y por ello favorecen en la población en general una predisposición mayor hacia soluciones autoritarias. Tal como señala Elisa P. Reis (1995), elaborando sobre el seminal trabajo de Banfield, altos niveles de



desigualdad producen una suerte de “familismo amoral”¹⁰ en donde los preceptos de igualdad y bien común se aplican solamente a un núcleo inmediato de allegados, atomizando toda categoría moral universal sobre la que descansa en definitiva la noción misma de ciudadanía. Tal como señala Reis refiriéndose a las grandes masas latinoamericanas, este familismo amoral tiende a estrechar los espacios de los público y lo comunitario y hace que rara vez los individuos definan formas de identidad colectiva con base a lo “cívico y lo universal”. Como puede observarse en el siguiente gráfico, la desigualdad guarda efectivamente una muy clara

asociación con el capital social ciudadano. Ante la pregunta de si se puede confiar en la mayoría de las personas, las sociedades más desiguales tienden a responder que no en mayor proporción que las sociedades más igualitarias. Este problema de la igualdad y la democracia no es nuevo, y debe culparse en parte a la propia academia por haberlo olvidado durante mucho tiempo.

El respetable intento de defender los mínimos procedimentales de la democracia ante los ataques que consideraban estos procedimientos como mera democracia burguesa, llevó a la literatura de los años



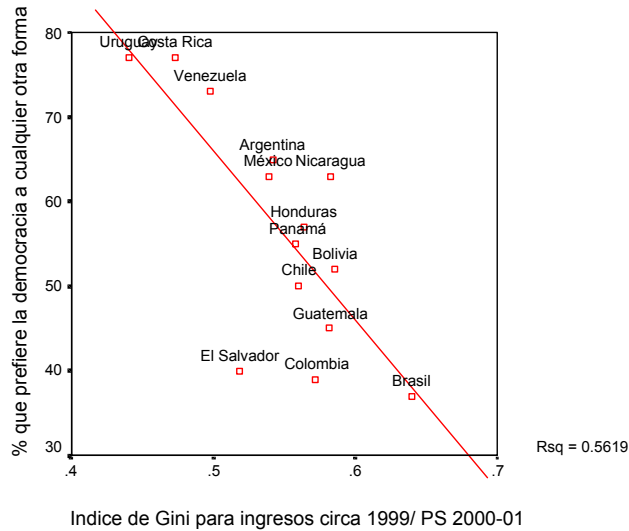
ochenta a insistir en que no debía requerírsele a la democracia más que el respeto por estos mínimos procedimentales. Sin embargo Lipset, Dahl, y mucho antes Tocqueville señalaron el problema de la igualdad y la democracia, no en tanto igualación socioeconómica, sino en tanto reconocimiento de status ciudadano y en tanto recursos necesarios para poder hacer pesar sus opciones en el juego democrático. Estos dos prerequisites se logran mediante normas que reconocen el efecto de la desigualdad en las posibilidades de participación democrática

¹⁰ Banfield (en *The Moral Basis of a Bakward Society*, 1958, Free Press; New York) en los años 50 había logrado mediante un estudio de caso en la localidad italiana de Montenegro establecer la semilla de lo que hoy muchos denominan capital social.

y mediante la moderación de las desigualdades socioeconómicas.

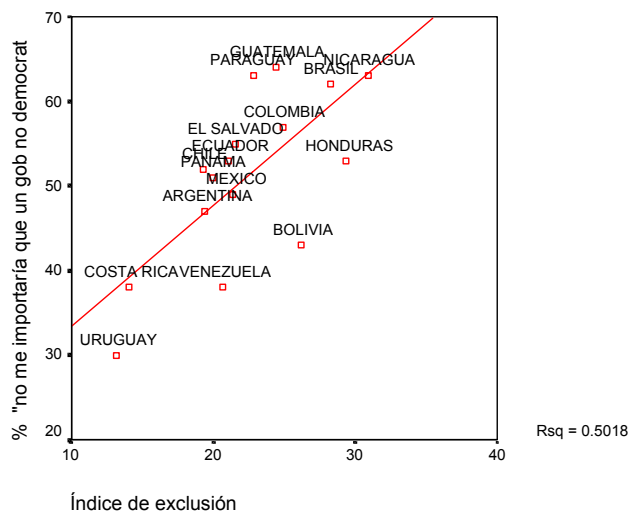
Una de las razones por la cual los niveles extremos de desigualdad atentan contra la concreción y materialización de los mínimos procedimentales de la democracia, es precisamente lo que esta evidencia sugiere. La desigualdad extrema destruye y/o vacía la idea misma de igualdad ciudadana y lo hace en su forma más perniciosa, destruyendo el capital cívico de confianza que la polis democrática requiere.

La desigualdad también se manifiesta en forma aún más clara en la proporción de personas que prefieren a la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Ni la riqueza nacional, ni los años pasados de democracia, ni la evolución del desempleo, ni siquiera la pobreza guarda una asociación tan clara con la preferencia democrática como la desigualdad. Ello es cierto tanto ante la pregunta directa como ante la cuestión de si encuentran aceptable la posibilidad de un gobierno no democrático.



En suma las actitudes de la población respecto a la confianza en otros y la preferencia por una opción democrática sobre cualquier otra alternativa parecen depender en gran medida de los niveles de desigualdad que presenta una sociedad. Estas actitudes pueden parecer irrelevantes en contextos de estabilidad institucional de las democracias y estabilidad económica de sus naciones, pero resultan críticas a la hora de enfrentar escenarios políticos y económicos turbulentos. La posibilidad de que aparezcan modalidades populistas y autoritarias depende en buena medida de que exista una población con una predisposición autoritaria. Las democracias delegativas de las que habla O'Donnell

requieren de un delegado y de quien delegue. Las sociedades más desiguales delegarán en neo-leviathanes más que las sociedades igualitarias.



También lo harán las sociedades que presentan mayores niveles de exclusión, lo cual está asociado obviamente a los niveles de desigualdad y riqueza nacional. Considerando un índice de exclusión que combina pobreza, analfabetismo adulto y matriculación educativa, puede verse que la asociación entre exclusión y preferencia por la democracia es nuevamente clara. Es esperable que sociedades con una alta proporción de población excluida de los mínimos de subsistencia y de bienes públicos fundamentales tiendan a ser relativamente indiferentes de bienes suntuarios como la "libertad negativa" que típicamente provee la democracia y

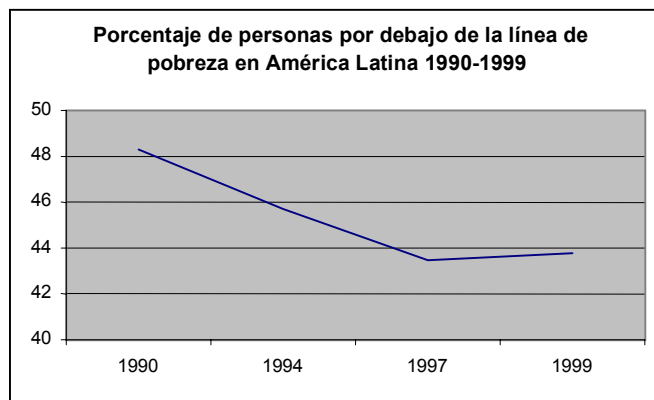
relativamente escépticos de la "libertad positiva" que promete. La urgencia de acceder a formas básicas de

bienestar, admite para esta población, diferentes formatos políticos. Si en el pasado cercano un gobierno autoritario permitió niveles importantes de mejora del bienestar (como lo es el caso de Chile en el pasado reciente y Brasil con anterioridad), la tolerancia hacia la posibilidad de regímenes no democráticos será muy alta. Si se presentan alternativas políticas que desprecien el respeto a los mínimos procedimentales y prometan bienes concretos, nuevamente es esperable un apoyo a dichos líderes en las sociedades en donde los niveles de exclusión son más altos.

3. El deterioro de las bases sociales de las democracias en América Latina: pobreza, desigualdad y desempleo.

Los últimos diez años han mostrado que las democracias electorales de la región son hoy notoriamente más resistentes a las crisis políticas y económicas que con anterioridad. Varios presidentes han debido dimitir por escándalos de corrupción o ingobernabilidad sin por ello dar paso a formas dictatoriales; varios sistemas de partidos se han resquebrajado, dando paso a formas plebiscitarias que procuran al menos mantener la apariencia de democracia. Han sido también frecuentes las crisis económicas con episodios de desempleo masivo, inflación y pobreza, y con la pérdida virtual del control gubernativo de la economía. Y las democracias han subsistido. Pero este asedio a las democracias se ve agudizado por las profundas disparidades económicas de la región y por la presencia de grandes masas excluidas socialmente que pueden eventualmente convertirse en el capital político de estrategias abiertamente autoritarias y populistas. Esto resulta aún más plausible si se concuerda con Remmer (1993) en que la actual ola democrática ha incorporado, al menos electoralmente, a segmentos de población bastante más amplios que aquellos que participaron en las democracias de sesgo desarrollista de la segunda mitad del siglo. En efecto, esta es tal vez la mayor y más compleja paradoja de la actual ola democrática en la región, también su mayor promesa. La ciudadanía política se ha extendido en las naciones y en sus poblaciones al tiempo que persisten y en algunos casos se profundizan enormes déficits de ciudadanía social y civil. Esta combinación paradójica coloca límites a la expansión sustantiva de la ciudadanía política, o bien la fatiga, al asediar a un régimen que se supone de iguales (ante la ley y en su voto) con una realidad social de profunda desigualdad y una endeble ciudadanía civil en donde poderes fácticos, económicos y políticos, atentan contra los derechos básicos de la población.

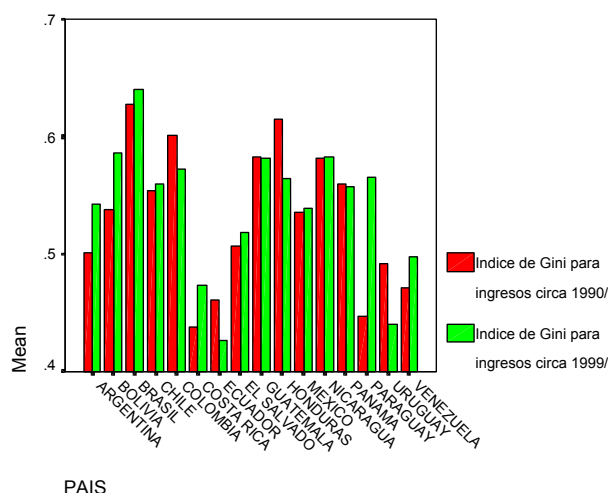
El problema es que lejos de moderarse la desigualdad, en la última década la misma se ha visto agudizada. Por otro lado, la pobreza se ha mantenido estable o ha crecido en buena parte de los países durante la segunda mitad de la década. En efecto, como puede observarse para el conjunto de la región



luego de una moderada disminución de la pobreza entre 1990 y 1997, la misma frena su caída entre 1997 y 1999 e incluso retoma cierto crecimiento. El enlentecimiento económico de los últimos tres años (2000-2003) y el aumento del desempleo sugieren que la pobreza se encuentra en la actualidad en niveles iguales o superiores a los de 1990. Debe considerarse que los niveles de pobreza de 1990 respondieron a la llamada década pérdida en donde se pudo constatar un aumento porcentual y absoluto de la pobreza en América Latina.

La ola democrática de fines de los ochenta e inicios de los noventa trajo, en forma a veces explícita, a veces implícita, la promesa de una disminución en los niveles de pobreza. Dicha promesa parecía cumplirse en los primeros años de la década de los noventa, pero se desvanece en el último lustro (1998-2003).

Pero tal vez más preocupante aún es que los niveles de pobreza no fueron significativamente abatidos aún en los años buenos y a pesar de un importante crecimiento económico promedio en la región. La razón fundamental para ello fue que el ya mencionado deterioro en la distribución del ingreso nacional que bloqueó la transmisión de las mejoras en materia económica nacional a los sectores más desfavorecidos. En efecto, tan solo tres de los países considerados muestran evidencia de haber mejorado su distribución del ingreso en la década. La mayor parte de los países deteriora la misma, y en algunos casos en forma dramática, como puede observarse en el casos de Argentina, Bolivia, Costa Rica y Paraguay.



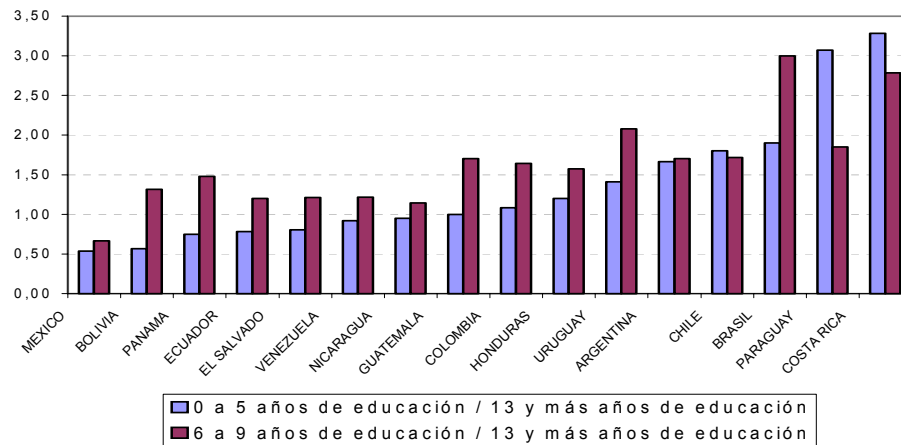
La pobreza y la desigualdad que la región heredó como producto de la crisis de la deuda de 1980 fue producto por sobre todas las cosas de la inflación que destruyó los pocos activos de los sectores populares y colocó un impuesto inflacionario a estos mismos sectores. La crisis -que debe ser pertinentemente llamada “la segunda crisis de la deuda”- que se anunció hacia 1998 y se despliega hoy en forma clara, afecta la capacidad de subsistencia y la desigualdad por la vía inflacionaria y por la vía de la destrucción del empleo en los sectores menos educados de la población. Esta es una crisis de cantidad y precio del trabajo, golpeando por tanto mucho más duramente a los sectores menos favorecidos. Basta observar la evolución del desempleo entre 1990 y 1999 y muy especialmente entre 1994 y 1999 (antes aún que la crisis de empleo se agudizara) para constatar lo que aquí se afirma

Evolución de la tasa de desempleo urbano abierto entre 1990 y 1999 en países de América Latina.

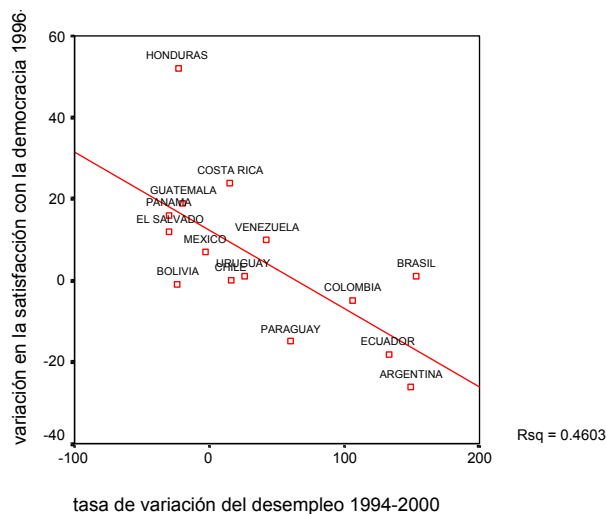
	1990	1994	1997	1999
Argentina ^a	5.9	13	14.3	14.7
Bolivia	9.4	3.2	3.7	7.1
Brasil	4.5	7.4	8	11.4
Chile	8.7	6.8	6	10.1
Colombia	9.3	8	11.8	19.2
Costa rica	5.3	4.2	5.8	6.1
Ecuador	6.1	7.1	9.2	14.2
El Salvador	9.9	6.8	7.3	6.9
Honduras	6.9	4.1	5.2	5.3
Mexico	3.3	4.5	5.1	3.2
Nicaragua		14.1	13.1	13.8
Panama	18.6	15.7	15.4	13.1
Paraguay	6.3	4.4	8.4	10.1
Uruguay ^a	8.9	9.7	11.4	11.2
Venezuela	10.2	8.9	10.6	14.5

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2001-2002. ^a. Sólo zonas urbanas

Por otra parte el desempleo afectó, como dijéramos, en forma mucho más marcada a los sectores menos favorecidos. Con la excepción de México, el ratio de desempleo entre sectores con 6 a 9 años de educación formal contra el desempleo de aquellos de más de 13 años de educación se deterioró en desmedro de los menos educados. Por su parte, si consideramos a la población de más baja educación aún (0 a 5 años de educación) 9 países deterioran también más el ratio de ocupación entre esta población y la más educada.



El desempleo, a diferencia de la desigualdad, no afecta la deseabilidad del régimen democrático en forma directa. No existe al menos evidencia estadística de ello. Cuando se observa la relación entre la tasa de variación del desempleo y la variación de la deseabilidad o preferencia por el régimen democrático



no aparece pauta recurrente alguna (un R^2 de .08). Pero otra es la historia si nuestra pregunta refiere a la satisfacción democrática. Esta dimensión sí covaría y claramente con la variación del desempleo. Si bien la variación en la satisfacción democrática no parece afectar mayormente la preferencia por la democracia, ello no quiere decir que no pueda afectar eventualmente la estabilidad de la democracia. La causación aquí no es "pathdependent" sino química. Cuando al mismo tiempo se presentan una baja predisposición actitudinal a preferir la democracia con un deterioro creciente en la satisfacción con la forma como el régimen

democrático está operando, es mucho más probable que se produzca no ya mera desafección democrática, sino acciones desestabilizadoras del gobierno democrático de turno y eventualmente del régimen mismo. Si a esto se adiciona la presencia de elites políticas que estructuran dicha oferta, el resultado será posiblemente no democrático. El desempleo por otra parte contribuye a modalidades de pobreza que se transforman con mucha mayor facilidad en realidades de exclusión. La pobreza del trabajador empleado¹¹ en toda su injusticia, permite al mismo, mantener un conjunto de lazos relevantes con la comunidad. El desempleo en cambio tiende a quebrar dichos lazos, contribuyendo a la aparición de

¹¹ Lo que en estados Unidos se denomina "working poor".

subculturas marginales que favorecen el “familismo amoral”, la apatía y las conductas anómicas individuales y colectivas.

4. Los esfuerzos sociales de la democracia: luces y sombras de una agenda inconclusa y difícil.

La evolución de la pobreza y la desigualdad no son el resultado exclusivo de la acción de las democracias ni de sus gobiernos. En un mundo crecientemente globalizado las naciones pobres carecen del control de un conjunto de variables claves de para definir la suerte de sus economías y aún su matriz distributiva. Sin embargo, ello no exime a los gobiernos democráticos de toda responsabilidad. Dos aspectos vale la pena revisar en este punto: las políticas sociales y la forma en que los estados han lidiado con las exigencias del nuevo escenario económico marcado por la globalización, la liberalización económica y la escasez fiscal. Finalmente un último punto en el que cabe detenerse es el problema de la deuda y del capital financiero internacional. A poco de revisar los constreñimientos y la lógica de la nueva arquitectura financiera internacional, resulta claro que la pérdida de alternancia significativa responde en buena medida a la pérdida real de soberanía por parte de las naciones latinoamericanas. La democracia es el sistema político por el cual los ciudadanos ejercen sus preferencia en los estados-nación que soberanamente traducen dichas preferencia en política comercial, monetaria, social, etc. Si la democracia persiste pero la soberanía se desvanece, la democracia se vacía de sentido.

a. Políticas sociales y gasto social: un esfuerzo de magnitud.

La gran depresión de 1930 tuvo su respuesta regional y mundial en planes heterodoxos que incluían un política fiscal expansiva generando un compromiso del estado orientado a la inversión productiva, el empleo y la redistribución. La crisis de la deuda en América Latina, tuvo en los años ochenta, el efecto contrario: políticas fiscales restrictivas y un alejamiento del estado de sus funciones de generación de empleo e inversión. En 1990 la CEPAL señalaba “que el costo social de la inflación, los programas de estabilización, los flujos negativos de capital y los ajustes fiscales son responsables de una caída del 13% en el consumo per cápita comparado con 1980”. Los años noventa evidenciaron un escenario económico más alentador, y acompasando una moderada expansión fiscal, los gastos sociales castigados durante la década de los 80, recuperaron terreno, alcanzando en algunos casos a proporciones importantes del gasto público total, del PBI y elevando consiguientemente el gasto social real per cápita (Filgueira F., 1997).

Tasas de variación del gasto social sobre el PBI per cápita para países de América Latina y media no ponderada 1990-1999 para subperiodos.

	1990-1992	1992-1994	1994-1997	1997-1999
Argentina	8.0%	9.0%	-6.0%	4.0%
Brasil	-2.0%	13.0%	-2.0%	7.0%
Chile	5.0%	0.0%	6.0%	11.0%
Colombia	18.0%	22.0%	33.0%	-2.0%
Costa Rica	-3.0%	5.0%	6.0%	-1.0%
Honduras	8.0%	-9.0%	-6.0%	3.0%
Mexico	25.0%	9.0%	-3.0%	7.0%
Nicaragua	-2.0%	19.0%	-13.0%	15.0%
Panamá	5.0%	2.0%	6.0%	-7.0%
Paraguay	100.0%	13.0%	14.0%	-7.0%
Peru	45.0%	21.0%	5.0%	11.0%
Uruguay	12.0%	7.0%	3.0%	9.0%
Venezuela	-1.0%	-15.0%	9.0%	4.0%
Promedio no ponderado	16.8%	7.4%	4.0%	4.2%

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2000-2001.

Las democracias apostaron a la expansión del gasto público social, aunque como puede observarse, este impulso es más claro durante la primera mitad de la década, perdiendo ímpetu en la segunda mitad de los 90. Aún así debe destacarse que en un contexto de severas restricciones fiscales que empieza a caracterizar la región a partir de 1994, el gasto social no sólo es protegido sino que se expande, aunque a tasas menores que antes. También cabe recalcar que este incremento del gasto social fue mayor que el incremento del gasto total para todos los periodos considerados, evidenciando una clara prioridad fiscal del gasto social. También puede observarse en el siguiente cuadro que resulta más fácil para los gobiernos incrementar la prioridad del gasto social en contextos expansivos fiscales que en contextos de recorte o ajuste fiscal. Si bien sigue profundizándose la prioridad del gasto para el período 1994-1999, lo hace a tasas de variación positivas marginales.

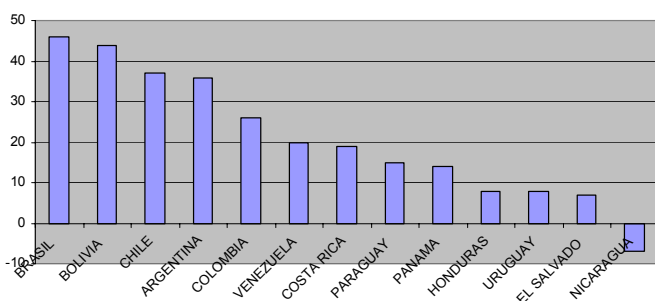
Tasa de variación de la prioridad fiscal del gasto social (gasto social sobre gasto total) para países de América Latina 1990-1999 para subperíodos considerados

	1990-1992	1992-1994	1994-1997	1997-1999
Argentina	2.0%	3.0%	0.0%	-3.0%
Brasil	-3.0%	27.0%	1.0%	0.0%
Chile	3.0%	4.0%	2.0%	1.0%
Colombia	12.0%	24.0%	5.0%	-15.0%
Costa Rica	6.0%	-7.0%	10.0%	2.0%
Honduras	-8.0%	-3.0%	6.0%	-1.0%
México	22.0%	5.0%	-1.0%	13.0%
Nicaragua	8.0%	7.0%	-9.0%	0.0%
Panamá	-5.0%	14.0%	-12.0%	1.0%
Paraguay	8.0%	1.0%	9.0%	-2.0%
Perú	5.0%	7.0%	1.0%	9.0%
Uruguay	8.0%	5.0%	-1.0%	4.0%
Venezuela	18.0%	-12.0%	1.0%	5.0%
Promedio no ponderado	5.8%	5.8%	0.9%	1.1%

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2000-2001.

Si bien los niveles de gasto social de la región distan aún, salvo en contadas excepciones (Uruguay y Costa Rica especialmente), de los niveles y porcentajes del gasto destinado a lo social en los países centrales, este esfuerzo debe ser reconocido en su verdadera magnitud. Especialmente si consideramos que los incentivos políticos para tales inversiones sociales eran, por todo lo expuesto anteriormente, relativamente tenues. Tal vez es posible que el mero incremento de la participación electoral contribuya efectivamente bajo formatos democráticos a una mayor atención social de los gobiernos, aún en contextos de atomización y baja representatividad.

Disminución porcentual de la Tasa de Deserción Global (1990-1999)



Lo que es aún más alentador es que dicho gasto no careció de efectos positivos. A modo de ejemplo puede observarse que el incremento de la retención del sistema educativo se produce en mayor o menor medida en prácticamente todos los países para los

que se cuenta con información. Es cierto también que los niveles de deserción de los que partían la mayor parte de los países de la región resultaban inaceptablemente altos. El gasto social no sólo se expandió, sino que también se focalizó en materia educativa. Las reformas educativas de la década de los noventa en América Latina son posiblemente y aún en sus logros inmediatos -muchas veces modestos-, una de las luces de la década. Este positivo impulso de las políticas sociales debe moderarse con dos advertencias. La descentralización y la focalización del gasto han sido dos estrategias predominantes de las reformas sociales de la última década. También lo ha sido el mix público-privado y la generación de mercados y cuasi-mercados para la provisión de servicios sociales. Si bien estas modalidades poseen sustento técnico y apuntan en muchos casos a mejorar la eficacia y equidad de las políticas, su efecto no siempre es el deseado. Dadas las profundas desigualdades regionales y locales en la región muchas veces ha implicado que la descentralización derive en un incremento de la estratificación y acceso a los bienes públicos, antes que a su mayor eficacia. Dada también la amplia proporción de población pobre e indigente en América Latina, la focalización corre el riesgo de ofrecer muy poco y a muy pocos, al tiempo que tiende a generar segmentaciones adicionales a una ciudadanía ya profundamente segregada en estatus y estratos socioeconómicos estancos. Finalmente la apuesta a la generación de mercados y cuasi-mercados debe cotejarse contra el riesgo de monopolios rentistas privados e incremento de inequidad social (Filgueira, 1998). Ello no quiere decir que estas estrategias deban ser descartadas. En muchos casos sus promesas de mayor participación, eficiencia, eficacia y equidad se concretan, pero para ello se requiere de ciertas precondiciones no siempre presentes en los estados (recursos humanos calificados a nivel local, ausencia de prácticas clientelares y corruptas enraizadas en el sistema), sistemas políticos (transparencia y accountability de los líderes, democratización de las estructuras internas de los partidos) y sociedades y mercados latinoamericanas (desigualdad moderada, leyes antitrust y anticollusivas, sistemas de información adecuados, grupos organizados de la sociedad civil, etc). Incluso muchas de estas estrategias pueden servir o contribuir a generar estas condiciones, pero requieren de acciones específicas para que lo contrario no ocurra: que los vicios del pasado canibalicen las intenciones del presente. Debe entenderse que la mayor parte de los déficits de las anteriores políticas sociales se encontraban menos en su diseño técnico (centralismo, universalismo, sectorialidad) y más en la precondiciones para su adecuada ejecución. Estas precondiciones siguen siendo relevantes, se asuma la orientación de política que se asuma (Filgueira F., 1998, Filgueira, C. y Filgueira F., 2002).

b. El modelo económico y su impacto sobre la pobreza y la equidad: globalización, stress fiscal y liberalización económica

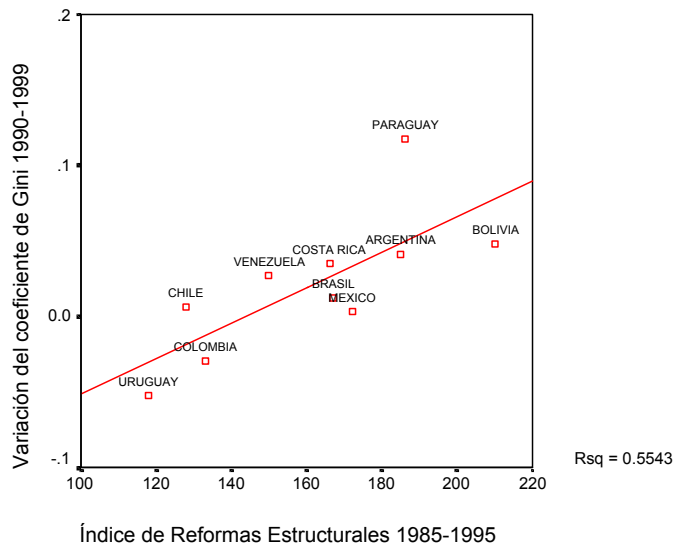
Porqué, si en términos básicos se puede afirmar que las democracias de la región hicieron un importante esfuerzo en materia de política social, ello no se vio plasmado en la estructura social agregada. Una de las razones se encuentra en el simple hecho de que muchas veces dicho incremento del gasto no se vio reflejado en indicadores sociales debido a la forma y orientación del gasto. Justamente algunas de las advertencias arriba esbozadas poseen plena validez para muchos países y estrategias innovadoras en materia de políticas sociales. El clientelismo, la ausencia de elencos locales estatales capacitados técnicamente, la colusión de agentes privados de prestación de servicios y otros problemas han afectado negativamente las reformas educativas de Chile, la descentralización de servicios sociales de Brasil, Bolivia y Honduras, los programas focalizados de México y Argentina y muchas otras iniciativas.

Asimismo, una parte importante del aumento del gasto público social ha estado orientado en algunos países a financiar la transición de un modelo de seguridad social de reparto y por tanto de solidaridad intergeneracional a un modelo de capitalización individual o mixto. Si bien se espera que ello eventualmente se manifieste en una menor carga fiscal para el estado, en el período transicional implica, sin duda, una mayor carga fiscal, ya que el tesoro se debe hacer cargo de las pensiones presentes sin contar con parte o la totalidad de los aportes de los activos al sistema, ya que estos aportes van ahora parcial o totalmente a engrosar el fondo de capitalización individual de cada trabajador activo.

Pero más allá de estos factores, lo que en mayor medida explica el pobre desempeño social de la década es el desarrollo del mercado y las economías nacionales con su consiguiente efecto distributivo. En efecto, el nuevo modelo económico produce niveles de desigualdad que ninguna política social, y menos aún políticas sociales con severas limitaciones técnicas y fiscales, puede moderar (Filgueira F. y Papadópulos, J., 1997). Las características de este nuevo modelo se han sintetizado bajo el denominativo del “consenso de Washington” e incluyen en forma por demás apretada las siguientes transformaciones: caída de aranceles y cuotas de importación, liberalización del mercado financiero, liberalización del mercado laboral, privatizaciones y reforma impositiva con énfasis en impuestos indirectos (IVA) y austeridad fiscal. Todas estas medidas producen en el corto y mediano plazo mayor desigualdad y/o pobreza¹².

Más allá de los innumerables modelos econométricos que se han puesto a prueba para demostrar si ello es así o no lo es, la evidencia sostiene la idea de una asociación entre la intensidad de las reformas estructurales y la desigualdad con un espacio temporal de causalidad (lagged) de cinco años. Esta asociación que aquí se presenta a título meramente ilustrativo también se ve apoyada por los estudios y las

hipótesis esgrimidas en el seminal texto editado por Bulmer Thomas sobre reforma estructural y desigualdad y pobreza en América Latina¹³.



La liberalización comercial destruye más demanda de trabajo de la que crea, en tanto la desregulación laboral disminuye los costos del empleador al facilitar el traslado íntegro de este ajuste en la demanda laboral a la población empleada por la vía del despido y la disminución del salario mínimo (o su supresión) (Bulmer Thomas, 1996; Thomas, 1996; Fitzgerald, 1996). Las reformas fiscales con

énfasis en los impuestos indirectos poseen como mejor hipótesis un efecto neutro, tal es, en definitiva, su pretensión. Sin embargo cuando la recaudación amplía la base impositiva pero la población beneficiada por el gasto público continúa siendo un segmento privilegiado de la población, el efecto neto es regresivo (caso seguridad social, subsidio empresarial, gratuidad universitaria, gasto en educación secundaria, subsidios genéricos a la oferta privada de bienes y servicios segmentados en calidad por estrato social). Las privatizaciones y la liberalización financiera pueden contribuir a la equidad si disminuyen el costo del dinero (tasas de interés y si disminuyen los costos de los servicios prestados –tarifas–). Esto sucede siempre y cuando exista un adecuado mercado de créditos y cuando los servicios privatizados no son o devienen en monopolísticos u oligopolísticos, ni incurrir en prácticas colusivas o de estratificación de la calidad del servicio y

¹² Ello no quiere decir que de no haber mediado transformación alguna en el modelo de desarrollo la desigualdad y la pobreza serían menores. El viejo modelo se encontraba efectivamente agotado, y no era capaz de operar en el nuevo mundo globalizado. Sin embargo, aquí lo que meramente se está afirmando es que el presente modelo de acumulación global y regional incrementa la desigualdad respecto a aquella que producía el viejo modelo durante su período de viabilidad.

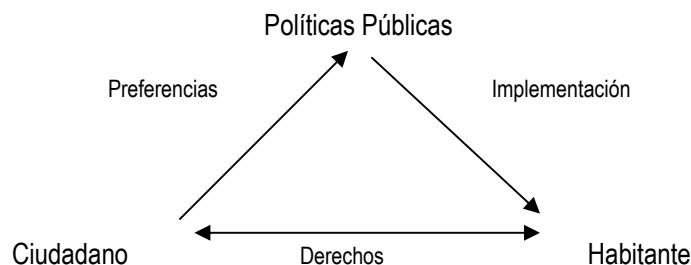
¹³ El índice de reformas estructurales aquí utilizado mide con diversos indicadores las áreas de reforma mencionadas en el “consenso de Washington”. para el detalle técnico ver América Latina tras una década de repormas, BID, 1997. Para visiones que niegan o relativizan el efecto desigualdad de las reformas estructurales con análisis para los años ochenta puede verse Morley, Samuel 1995. Para una visión notoriamente más optimista apoyada en un riguroso aunque cargado de supuestos ejercicio econométrico puede verse BID, 1997. Una fundamentación económica respecto a estas reformas puede ser consultada en Williamson, John 1990.

cortes en la prestación de bienes públicos básicos a quienes no pueden pagar lo que otrora se encontraba subsidiado mediante tarifas más caras a la población de mayores ingresos. Esto como ha probado amargamente buena parte de América Latina, no es siempre el caso.

c. Capital financiero y pérdida de soberanía: la trampa de capital financiero y los límites a la política democrática nacional

Recientemente George Soros afirmó que la razón fundamental por la cual el nuevo sistema financiero internacional constituye una trampa insoluble para los países en vías de desarrollo responde al simple hecho de que el capital financiero internacional descuenta en las tasas de interés que cobra a los países pobres con necesidad de crédito, su propio comportamiento futuro. Este comportamiento es, a juicio de diversos analistas que observan críticamente a estos nuevos actores globales, inestable, especulativo y en última instancia depredador. Aprovechan y contribuyen a las burbujas especulativas al tiempo que fabrican su destrucción. Allí optan por mejores parajes en donde en muchos casos reproducen el ciclo. Por su parte el FMI como actor central en este juego, nacido como institución anticíclica global, juega hoy una papel notoriamente procíclico, favoreciendo y otorgando los préstamos en contextos expansivos económicos y fiscales y exigiendo austeridad y recorte del gasto en los contextos contractivos o recesivos. Para Joseph Stiglitz, autor del *Malestar de la Globalización* y premio nobel de economía, a esta mutación en sus cometidos y misión el FMI le suma ineptitud técnica y colusión de intereses con el capital financiero internacional. No es necesario compartir las duras críticas de Joseph Stiglitz. Otros autores que no han producido bestsellers y que residen siempre en la academia como Rodrik y Kruger han presentado análisis punzantes acerca de los errores de los organismos financieros internacionales y del efecto que la liberalización financiera sin controles puede tener en los países sedientos de crédito y capital fresco.

El problema con los ciclos generados por el capital y el rol de árbitro y prestamista de “last resort” del FMI no es meramente económico, es también político. Los países endeudados y especialmente los que enfrentan problemas de sustentabilidad o capacidad de pago de la deuda, deben realizar una tan marcada renuncia a su soberanía, que el efecto se resume en una percepción de vaciamiento de los procedimientos democráticos. David Held anotó hace ya algún tiempo que la noción misma de democracia se apoyaba en un triángulo autosustentado que requería de la plausibilidad del principio de soberanía:



Cuando este principio no está presente, la posibilidad de traducir las preferencias ciudadanas en contenidos de políticas públicas no existe, y con ello se desvirtúa el centro de la noción de democracia, y su imagen ante la población. La alternancia, en tanto expresión de preferencias distributivas plasmadas en elites decisoras se vacía, y en su lugar aparece el principio Thatcheriano y neoconservador de “there is no alternativa”. Esto bien puede ser cierto y aún razonable o inevitable¹⁴. Pero el efecto de dicho proceso sobre el tono muscular de estas democracias asediadas y fatigadas es profundamente destructivo. Las

¹⁴ Lo que es más en algunos casos los consejos y aún mandatos del FMI y aún en muchos más casos los del Banco Mundial y especialmente los del Banco Interamericano de Desarrollo, en lo que hace a la región, son mejores en materia distributiva que los propuestos o prefereidos por las elites domésticas.

palabras de Dirceu, mano derecha de Lula en respuesta a las críticas de su propio partido son elocuentes “El PT es un partido de izquierda, pero el gobierno del PT no es de izquierda”. Aún así y tal vez por esa sinceridad ambigua que en fechas recientes ha manejado el liderazgo del PT, América Latina está expectante de la suerte de esta alternancia, que aún en sus límites promete ser significativa, habiendo sido además el producto de un exitoso proceso de construcción de un sistema político democrático nacional. También se observa con expectativa el posible triunfo de la derecha chilena. Ello pondría punto final a la consolidación chilena. Al igual que España, Chile ingresaría a los países que luego de una dictadura permitieron gobiernos de izquierda y luego, tal vez más importante, permitieron el triunfo electoral de la derecha. Una izquierda y una derecha que sobre la base de algunos consensos básicos, presentan matices en un horizonte de creciente incorporación civil, política y social y de relativa autonomía y control sobre el capital financiero y el FMI.

5. A modo de cierre.

Samuel Huntington señaló que las democracias pretorianas se caracterizaban por un círculo vicioso que iba del populismo al desgobierno fiscal y económico, de allí al la irrupción de las elites económicas y militares cerrando los canales de participación, de allí a un modelo tecnocrático de política, pasando por la pérdida de legitimidad y representatividad de los gobernantes, favoreciendo entonces una nueva irrupción, ahora de las masas populares, liderados por la oferta populista y así por delante. El péndulo oscilaba así entre el autoritarismo excluyente y el populismo plebiscitario y muchas veces autoritario, siendo sus actores centrales los sectores populares atomizados, los líderes populistas, y los elencos golpistas y tecnocráticos. La clave de este destino de Sísifo se encontraba en la imposibilidad de construir sistemas institucionales que mediando y canalizando, ordenando y postergando demandas, guardaran atisbos de representatividad y legitimidad. Robert Dahl, señalaba desde una perspectiva más similar que antagónica que cuando los costos de incorporación superan a los costos de supresión, se tendería a un sistema excluyente¹⁵. Este círculo vicioso fue violento y por momentos sangriento, balanceándose entre la violencia societal y la violencia de estado. Como todo círculo puede argumentarse que el punto de partida del problema no es institucional sino societal. Las profundas desigualdades contribuyen a generar elites poco proclives a la tolerancia democrática y pueblos escépticos de los canales de representación de las democracias.

El siglo cambió y para muchos el círculo se quebró. Hay una parte innegable de razón en esta percepción. Por más de 10 años las democracias electorales han persistido y la violencia, al menos en la forma masiva y aguda que se presentaba, se ha moderado y en muchos casos desaparecido. Pero lo que no parece ser cierto es que el círculo vicioso haya desaparecido: ha desaparecido, y ello es bienvenido, su violencia política. Pero el péndulo entre modelos tecnocráticos excluyentes y populismos plebiscitarios parece seguir operando en buena parte América Latina. Han cambiado sí los actores que operaban en su base. Ya no son las elites económicas domésticas y los militares golpistas quienes cierran los canales de participación. El capital financiero internacional y las agencias multilaterales de créditos en forma políticamente incruenta (aunque no socialmente incruenta) son sus sustitutos. Los propios partidos y sus elites administran tanto la apertura populista como los cierres tecnocráticos. Cuando no son capaces de

¹⁵ La paradoja actual es que en presencia de sociedades profundamente desiguales, elites con mayor poder económico y grandes masas incorporadas a la representación política persiste la democracia. Tres hipótesis pueden aventurarse siguiendo los marcos propuestos por Dahl: o bien los costos de tolerancia son extremadamente bajos o bien la supresión de intereses representados se ha logrado por la vía no autoritaria –lo que cierto sentido y bajo ciertas circunstancias es una forma de la primera hipótesis-. La tercera hipótesis de tono optimista es que el triunfo ideológico de la democracia y los cambios geopolíticos han favorecido un procesos por el cual los costos de supresión se han tomado extremadamente altos y por ello las elites no eligen suprimir en forma abierta. Si bien algo de la tercera hipótesis puede estar operando, la evidencia aquí presentada sugiere que mucho más plausible es que estén operando en forma combinada la primera y segunda hipótesis modificando así los puntos de equilibrio y desequilibrios de la curva de rendimientos de tolerancia y supresión. Los autores agradecen especialmente a Juan Pablo Luno por sus reflexiones en este punto.

hacerlo el sistema de partidos se hace trizas y se descongela dejando cadáveres partidarios a su paso. Irrumpen nuevamente las masas populares pero lo hacen en forma aún más atomizada que en el pasado. Carecen de corporaciones y sindicatos. Su eje es el consumo, no el trabajo. Tan sólo las corporaciones de un estado arrasado por sus propios vicios y por la ira neoclásica, parece resistir en una retirada interminable del viejo modelo de desarrollo.

En tanto, América espera su hora social. La región más desigual del mundo es también, entre las regiones en vías de desarrollo, hoy, la más democrática, al menos estadísticamente en lo que hace a la democracia electoral. Ello es una combinación paradójica. Lo que es más preocupante esta es una combinación inherentemente inestable y potencialmente explosiva. La perdurabilidad de los últimos años y el triunfo ideológico global de la democracia como forma legítima de gobierno, no debe llevarnos a engaños. Los sistemas políticos democráticos sobreviven, en una región que conoció poca democracia, y aún menos democracia estable, si logran ofrecer a sus ciudadanos la percepción de utilidad, no meramente la garantía de libertad.

Bibliografía

Bulmer Thomas, Victor (1996): "Introduction" en Bulmer Thomas ed.; *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, McMillan Press, Londres.

CEPAL (2000-2001): Panorama Social de América Latina. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2001-2002): Panorama Social de América Latina. CEPAL, Santiago de Chile.

Collier, David y Levitsky, Steve (1994): "Democracy with Adjectives. Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research". Berkeley, Department of Political Science. Mimeo

Dahl, Robert (1989): "*La poliarquía. Participación y oposición*". Tecnos, Madrid.

Filgueira, F. (2002): "Latin America: Society and Comparative Studies" en *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, pp.8430-8436. SSRC, UK.

----- **(1998):** "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada" en Brian Roberts (ed.) *Ciudadanía y Política Sociales*,. FLACSO/SSRC: San José de Costa Rica

----- **(1997):** "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina" en Andrés Perez Baltodano (ed.) *Globalización, Ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Nueva Sociedad: Caracas.

----- **y Martinez, J. (2002):** "Paradigmas Globales y Filtros Domésticos: Reforma Administrativa y Política Social en América Latina" en *Ciencias Económicas*, Vol. XVIII, Nro. 2, pp. 191-215, San José de Costa Rica.

----- **y Filgueira, C. (2002):** "Capitalist Models and Welfare Transformation in Latin America: a Path-Dependent Approach" (en coautoría) en Evelyn Huber (ed.); *Welfare Regimes and State Reform in Developing Countries*"; Penn University Press,.

----- **y Papadópulos, J. (1997):** "Putting conservatism to good use? Neoliberal Transformations in Uruguay" en Douglas A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra (eds.); *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Representation in Latin America*, Oxford University Press; Oxford.

Fitzgerald, E. V. K(1996): "The New Trade Regime. Macroeconomic Behavior and Income Distribution in Latin America" en Bulmer-Thomas (ed.) op. cit.

Held, David (): Hay que buscar esta cita. Más de un texto de el hace referencia al punto en cuestión

Huntington, Samuel (1968): *Political Order in Changing Societies*; Yale University Press, Connecticut, New Haven

-----**(1991):** *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*.; University of Oklahoma Press, Norman.

Lipset, Seymour Martin (1963): *El hombre político. Las Bases Sociales de la Política*; EUDEBA, Buenos Aires.

Morley, Samuel (1995): *Poverty and Inequality in Latin America. The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*; The John Hopkins University Press: Baltimore y Londres.

Przeworski et al (2000): *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press : Cambridge, London, New York.

Remmer (1993): Democratization in Latin America en Slater, R ; Barry, S y Stephens D. (eds.) *Global Transformation in the Third World*. Westview Press ; Boulder.

Reis, Elisa P.(1995): Governabilidade e soliedariedade en Valladares, L. y Prates Coehlo, M. (eds) *Governabilidade e Pobreza no Brasil* , Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro.

Shanon, Lyle W. (1958): "Is Level of Development Related to Capacity for Self Government?", American Journal of Economics and Sociology, 17.

Williamson, John (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Institute for International Economics, Washington D.C.