

## Capítulo VI

# LA DESIGUALDAD COMO CLAVE POLÍTICA DEL DESARROLLO MANIATADO

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”<sup>29</sup>. 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 otro lado, existe una seria sospecha de que las democracias de la región sean en realidad un animal diferente a aquel que uno tiene en mente cuando habla de “democracia”. Ambas evaluaciones contribuyen a una noción de que en materia política no hemos llegado a un punto de desarrollo y de madurez de nuestros regímenes democráticos.

---

<sup>29</sup> El término *consolidación* ha caído en desuso precisamente por la paradójica situación de encontrarnos ante democracias persistentes pero fallidas. En un inicio, este término refería a la situación política en la cual la democracia constituía el único conjunto de reglas válidas para los actores políticos (Linz y Stepan, 1996). 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 (ya sean estos de calidad y/o estabilidad). O'Donnell (1997c) fue el primero en relativizar la utilidad de la idea misma de consolidación. Esto llevó la discusión sobre los regímenes a otro terreno: si bien las democracias latinoamericanas actuales parecían ser estables, cierta rama de la academia argumentaría que son al mismo tiempo fallidas, y la tarea del investigador consiste en identificar los fallos de estos nuevos regímenes (Agüero y Stark, 1998).

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. La sospecha definitiva y evidente es que, si bien se ha avanzado y mucho en materia política en la región, *algo* no está del todo bien, *algo* no encaja. Existen 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 por lo menos cuatro procesos que erosionan la confianza en los regímenes democráticos, en su estabilidad, en su calidad y en su sustancia<sup>30</sup>.

- Muchos de los países de la región debieron enfrentar durante la década del 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 plebiscitarias 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.
- 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 opción por 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 otras ocasiones 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 en 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 que es el marcado proceso de deflación ideológica que dominó el final de los ochenta y buena parte de los noventa,

---

30 Ya en 1996 estas percepciones de incompletitud democrática abundaban en los análisis políticos. Collier y Levitsky (1996), compilando los trabajos sobre democracia, identificaban más de 550 adjetivos diminutivos de la noción de democracia.

generando una pérdida de sentido sustantivo en la alternancia político-electoral.

- Durante la segunda mitad del siglo XX se dio la “paradoja de la democracia”: mientras las opciones políticas se hicieron cargo de la situación socioeconómica y se erigieron en alternativa distributiva y de poderes reales, la democracia resultó profundamente inestable. Luego de los años ochenta, a partir de un fuerte proceso de deflación ideológica y de una creciente aceptación de los límites de la transformación social por parte de los actores partidarios relevantes, la democracia se ha tornado indudablemente más estable. Este problema central puede ser definido como el de la 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 de 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 y que son reproducidos en un contexto de falta de alternancia programática y de opciones distributivas que se ven sistemáticamente vedadas.
- 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 establece 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 que las mismas se beneficien de períodos de expansión.

Eventualmente, la estabilidad de los regímenes democráticos puede volver a estar severamente afectada y no deben descartarse soluciones autoritarias, que no por diferenciarse de las pasadas dejen de ser final-

mente autoritarias. El otro riesgo real aparece como el vaciamiento definitivo de las democracias, en que el título honorario poco tiene que ver con la realidad. Aquí es importante desplegar un fuerte argumento conceptual y doctrinario. El hecho de que los regímenes políticos de la región no devengan en autoritarismos dictatoriales no quiere decir a la fuerza que sean democráticos. Es absurdo y empobrecedor considerar que existen solamente dos tipos de régimen político. El hecho de que los regímenes que eventualmente se erijan en la región sean mejores que un sistema autoritario no quiere decir –nuevamente– que sean democráticos en su expresión plena<sup>31</sup>.

Si América Latina no logra en el futuro cercano acompasar 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 pueda imaginar.

### **DESARROLLO ECONÓMICO Y DEMOCRACIA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX**

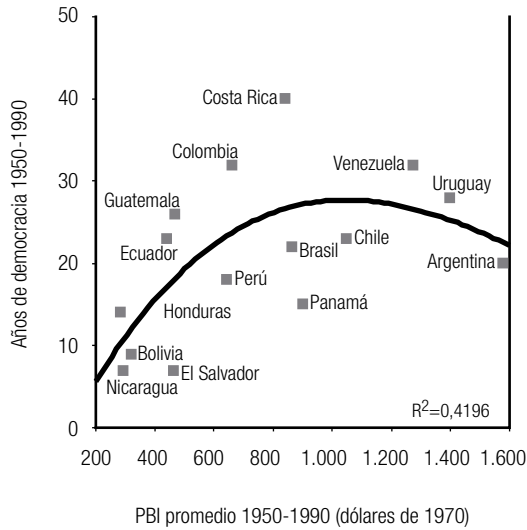
El primero en formalizar y medir en forma sistemática la relación entre desarrollo económico y democracia fue Seymour Martin Lipset (1963)<sup>32</sup>. En el primer párrafo de su ya clásico libro, Lipset señalaba que “una de las principales preocupaciones de la sociología política consiste en un análisis de las condiciones sociales que configuran la democracia”. A poco de andar, este autor establece su hipótesis más conocida: “Cuanto más próspera sea una nación, tanto mayores son las posibilidades de que se mantendrá una democracia”. Mediante medidas de industrialización, educación y urbanización, Lipset muestra la fuerte relación entre desarrollo económico (y social, dada alguna de sus medidas) y democracia.

---

31 Ciertos autores (Karl, 1995) señalan que las democracias latinoamericanas pueden considerarse regímenes híbridos donde los componentes autoritarios y democráticos se mezclan en distintas arenas. Si bien se mantienen algunas características “procedimentales” de la democracia como las elecciones libres y limpias de autoridades, estas se combinan con elementos propios de regímenes autoritarios (frágil Estado de derecho, violación de derechos políticos y civiles, inseguridad jurídica, escasa transparencia en el funcionamiento de las instituciones políticas). Otros han señalado que estos regímenes exhiben simultáneamente elementos típicos de regímenes electorales competitivos y elementos que erosionan los componentes que garantizan una democracia representativa plena (Agüero y Stark, 1998). El propio O'Donnell (1997a; 1997c) considera que buena parte de las democracias latinoamericanas se distancian de los diseños institucionales formales, adoptando formatos particularistas de vinculación y asociación política. Este patrón resulta antagónico con la distinción legal en un régimen de derecho entre la esfera pública y privada, deteriorando el funcionamiento de las instituciones políticas.

32 Con anterioridad, Lyle W. Shanon (1958) había establecido relaciones estadísticas robustas entre desarrollo económico y capacidad para el autogobierno.

**Gráfico 25**  
Riqueza y democracia en América Latina



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

Al considerar la relación histórica de la segunda mitad del siglo XX 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 0,23<sup>33</sup>. Otro es el resultado cuando admitimos una relación no lineal. En ese caso el  $R^2$  alcanza un coeficiente de 0,42, mostrando algo más parecido a una relación positiva con tendencia

33 A pesar de persistir en nuestro argumento de que resulta empobrecedor manejar sólo la dicotomía democracia-autoritarismo, a los efectos del presente análisis relativo a riqueza y democracia seguimos la clasificación de Przeworski et al. (2000) en que 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 deberían ser considerados meramente como no-autoritarios. Es evidente que los casos de Guatemala, Colombia y Venezuela admiten clasificaciones para los períodos considerados que distan de la de democracia (oligarquías competitivas o liberales, o regímenes mixtos) para muchos de los años en los que Przeworski y demás autores los clasifican como democracias. Aun 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. (2000).

asintótica en los valores superiores del PBI o incluso una relación de tipo *U* invertida<sup>34</sup>.

Claro está que, de proceder de similar manera que Lipset, 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 autor<sup>35</sup>. En efecto, uno de los aspectos 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 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 factores<sup>36</sup>, Argentina es el ejemplo de candidato democrático estable. Sin embargo, este país ha sido un ejemplo de inestabilidad democrática y 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 antes presentada esconde dos períodos históricos bien diferentes. En efecto, la relación entre riqueza y democracia es más robusta entre 1950 y 1970 que para todo el período, y notoriamente mayor que aquella que se constata entre 1970 y 1990. Efectivamente, como puede observarse, entre 1970 y 1990 no existe relación alguna entre prosperidad y democracia.

---

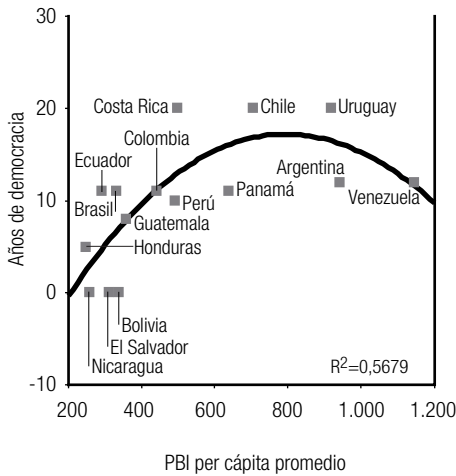
34 Los coeficientes de correlación son meramente indicativos del tipo de relación predominante para la región. No deben extrapolarse de esta constatación pretensiones “legalistas” en materia de hipótesis y teoría. Simplemente, los gráficos dan cuenta del tipo de relación que concretamente se manifiesta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

35 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 pueden considerarse (PBI, educación, desigualdad), la riqueza per cápita es la que mejor predice la presencia o ausencia de democracia.

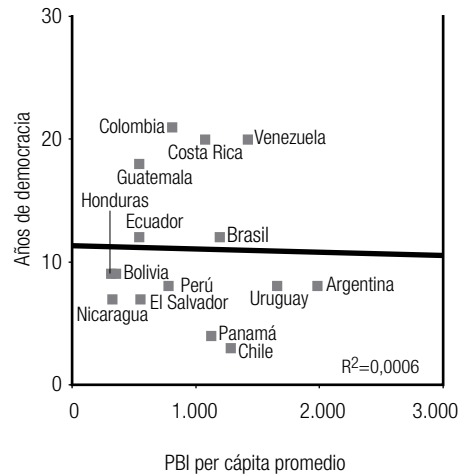
36 Argentina es también candidato democrático por poseer la clase media más desarrollada de la región y una importante clase obrera durante la segunda mitad del siglo, por ser un exportador de bienes primarios que demandaba baja intensidad de mano de obra, por contar con la población más educada de América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

**Gráfico 26**

Riqueza y democracia, 1950-1970

**Gráfico 27**

Pobreza y democracia, 1970-1990



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

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 dadas sus riquezas. A pesar de estos casos resulta clara la asociación entre riqueza y democracia en este período. Se constata una 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 donde resulta más evidente 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 setenta constituyen un excelente caso que apoya la tesis de O'Donnell (1979) sobre el advenimiento, en contextos económicos relativamente prósperos, de lo que él denominó "regímenes burocrático autoritarios". Estas formas dictatoriales no son el producto, a diferencia de lo que establecía Lipset, del bajo desarrollo económico sino, muy por el contrario, son el resultado del propio desarrollo económico y sus cuellos de botella bajo el modelo sustitutivo de importaciones. El hecho de que dichas dictaduras no persiguieran –como sí lo hicieron Brasil y la dictadura

argentina de Onganía, y como lo anunció O'Donnell apoyado en el análisis de estos dos casos— la intensificación del modelo económico, sino que optaran por su entierro 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.

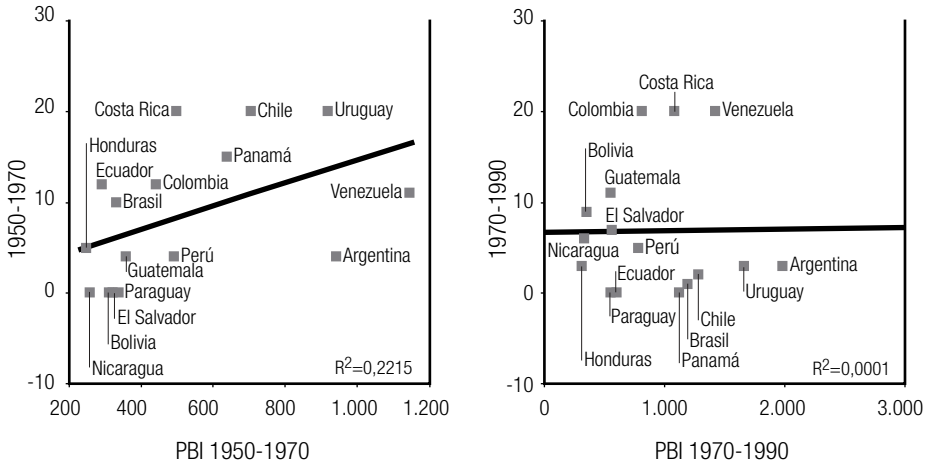
La razón de la asociación entre riqueza y democracia admite dos interpretaciones: una endógena y otra exógena. La explicación exógena o de la modernización indica que el crecimiento, la riqueza y la creciente complejidad social desatan una serie de fuerzas sociales y políticas que destruyen las bases de legitimidad y producción de orden de las dictaduras, abriendo paso, por tanto, a las democracias. Por su parte, la explicación endógena indica que las democracias son más estables cuanto mayor riqueza tengan los países. En otras palabras, una democracia en un país rico difícilmente ceda el paso a una dictadura. 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 evidente 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 al crecimiento, como a la mayor duración de las democracias de los países ricos. 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 más 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.

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: la democracia floreció con mayor dificultad y sucumbió con mayor frecuencia en los países pobres de la región entre 1950 y 1970; 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; y, finalmente, entre 1970 y 1990 la riqueza nacional carece de efectos claros ya sea sobre las probabilidades de ser una democracia o de permanecer como tal.



### Gráficos 28 y 29

#### Estabilidad democrática y PBI



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

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 latinoamericanos más pobres. En efecto, el continente es, al inicio del siglo, democrático. Sin embargo, las bases sociales de estas democracias y sus efectos sociales han presentado un comportamiento negativo en la década que cerró el siglo XX. 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 encaminar y sostener rutas que permitan aventurar éxito en la lucha contra la deuda social de la región. Dentro de este panorama nada alentador, los primeros años del siglo ofrecen algunos signos alentadores, no desde la esfera social, ciertamente, pero sí desde la esfera política. Lo más importante es el quiebre del equilibrio imperfecto de democracias de la post-transición. En efecto, si los noventa fueron años de consensos pragmáticos o “desganados” y de crisis institucionales, el siglo XXI se inicia con la inestabilidad creativa de quien ha perdido la paciencia. Bolivia, Perú, Venezuela, Brasil, Argentina y Uruguay, por nombrar a algunos países, inician el siglo con una característica en común: la sensación de anticipación, de antelación, y aun de miedo, ante crisis terminales o cambios ineludibles. El puerto final de estos movimientos políticos nacionales dependerá, y mucho, de lo que suceda con las bases sociales de la demo-

cracia y lo que esta pueda hacer desde formatos y estilos democráticos 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 región, sus pueblos y sus sistemas políticos nos han sorprendido una y otra vez optando por caminos muchas veces peores que los predichos y en ocasiones –las menos, es verdad– eligiendo sendas insospechadas y positivas.

### **LAS BASES SOCIALES DE LA DEMOCRACIA: LA FRAGILIDAD DE UN EDIFICIO SIN CIMIENTOS**

La definición mínima de democracia supone la posibilidad real de alternancia en el gobierno, definida esta a partir de elecciones libres en un escenario político donde los individuos poseen libertad de asociación y expresión (Dahl 1971). Esta definición nada dice acerca de los aspectos sociales en materia de equidad, pobreza y exclusión social. En rigor, una sociedad donde un 10% de la población controle más de la mitad de la riqueza nacional, donde un 50% de la población no alcance una canasta básica de alimentos y otros bienes mínimos, y donde un 40% de la población joven no finalice la educación secundaria o aun la primaria, será una democracia en la medida en que los individuos no enfrenten amenazas coercitivas o coerción directa a la hora de organizarse colectivamente y expresar su opinión, y en tanto los votos sean contados limpiamente en elecciones periódicas para definir quién integrará los poderes del gobierno. Al leer la combinación antes propuesta, lo primero que surge es la duda de si la misma es probable o aun 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, esta es la realidad de buena parte de América Latina<sup>37</sup>.

La combinación resulta poco probable a primera vista por la simple razón de que estadísticamente, en el pasado, esta asociación ha sido

---

37 El caso de la India ha sido sistemáticamente citado como ejemplo de esta combinación difícil o imposible (Dahl, 1971). Su sistema parlamentario ha sido reiteradamente señalado como la clave de dicha estabilidad, a pesar de la realidad económica y social. El sistema de castas es otro factor que se considera para explicar la coexistencia de extrema desigualdad y persistente democracia y que, dicho sea de paso, también ilustra la dificultad para 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 ha brindado a la India nueva compañía, con el agregado de carecer de sistemas parlamentarios de gobierno o de instituciones sociales con carácter legal como las castas.

**Tabla 20**  
Indicadores sociales seleccionados para América Latina, 2000

	<b>Pobreza</b>	<b>Riqueza del 10% más rico (en % del ingreso nacional)</b>	<b>Tasa global de deserción**</b>
Argentina*	23,7	37,0	23,0
Bolivia	60,6	37,2	-
Brasil	37,5	47,1	25,0
Chile	20,6	40,3	17,0
Colombia	54,9	40,1	32,0
Costa Rica	20,3	29,4	43,0
Ecuador*	63,6	36,6	-
El Salvador	49,8	32,1	42,0
Guatemala	60,5	40,3	61,0
Honduras	79,7	36,5	59,0
México	41,1	36,4	45,0
Nicaragua	64,0	40,5	47,0
Panamá	30,2	37,1	30,0
Paraguay	60,6	36,2	43,0
Perú	48,6	36,5	26,0
República Dominicana	37,2	36,0	23,0
Uruguay*	9,4	27,0	34,0
Venezuela	49,4	31,4	35,0
América Latina	43,8	-	37,0

Fuente: CEPAL (2001; 2002).

\* Sólo zonas urbanas.

\*\* Tasa de deserción de la educación primaria y secundaria entre jóvenes de 15 a 19 años, primaria y secundaria combinadas.

marginal. No lo es en la actualidad. Justamente, las buenas noticias son que 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 se 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, primero, las más evidentes y simples.

En primer lugar, cuando las 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 facultad 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 primaria incompleta afectan la predisposición a la participación política, ya sea esta 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 factible que incorpore en forma sustantiva los intereses atomizados, cooptados y debilitados del 50% más pobre<sup>38</sup>. Es mucho más relevante para las elites en términos de poder real considerar a sus pares que al grueso de la población. El déficit de representación es el resultado de estas dinámicas, y su manifestación es amenazante. Sin embargo, resulta promisorio para las democracias de la región 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, a 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) con base en el seminal trabajo de Edward Banfield, altos niveles de desigualdad producen una suerte de "familismo amoral"<sup>39</sup>, 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

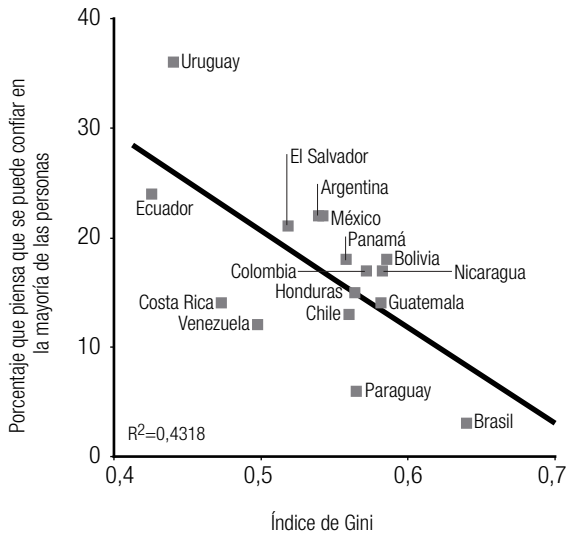
---

38 En las sociedades fragmentadas la lógica de representación también adquiere una lógica de segmentación, dado que la capacidad de los ciudadanos de monitorear y sancionar a los representantes está desigualmente distribuida. Ver el texto de Taylor Robinson (2004).

39 Banfield (1958) en los años cincuenta había logrado, mediante un estudio de caso en la localidad italiana de Montenegro, establecer la semilla de lo que hoy muchos denominan capital social.

la noción misma de ciudadanía. Tal como señala Reis refiriéndose a las grandes masas latinoamericanas, este familismo amoral tiende a estrechar los espacios de lo público y lo comunitario y hace que rara vez los individuos definan formas de identidad colectiva con base en 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.

**Gráfico 30**  
Desigualdad y confianza interpersonal, 1999



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

Ante la pregunta acerca de si se puede confiar en la mayoría de las personas, las sociedades más desiguales tienden a responder que “no” en una 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.

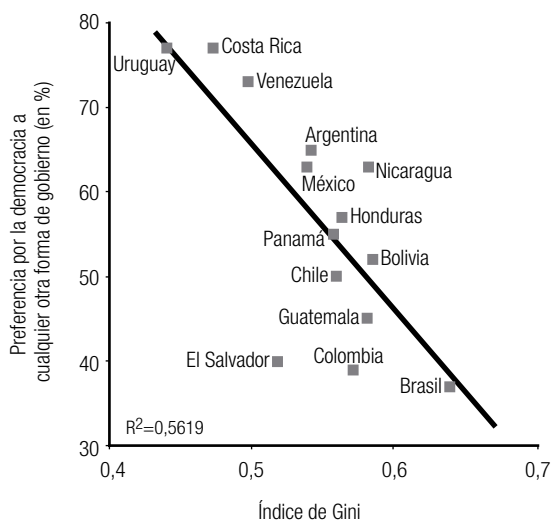
El respetable intento de defender los mínimos procedimentales de la democracia ante los ataques que consideraban estos procedimientos como mera “democracia burguesa” llevó a la literatura de los años ochenta a insistir erróneamente en que no debía requerírsele a la democracia más que el respeto por estos mínimos procedimentales. Sin embargo, Lipset (1963), Dahl (1971) y mucho antes Tocqueville (1835-1840) señalaron el problema de la igualdad y la democracia, no en tanto igualación socioeconómica, sino en tanto reconocimiento de estatus ciudadano y 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 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 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 evidente con la preferencia democrática como la desigualdad. Ello es así tanto ante la pregunta directa como ante la cuestión de si encuentran aceptable la posibilidad de un gobierno no democrático.

**Gráfico 31**

Desigualdad y preferencia por la democracia, 1999



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

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 des-

igualdad 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.

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, se repite la asociación entre exclusión social y no preferencia por la democracia. 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 a bienes suntuarios como la “libertad negativa” que típicamente provee la democracia y relativamente escépticos de la “libertad positiva” que promete. La urgencia por 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 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 donde los niveles de exclusión son más altos.

### **EL MODELO ECONÓMICO Y SU IMPACTO SOBRE LA POBREZA Y LA EQUIDAD: GLOBALIZACIÓN, ESTRÉS FISCAL Y LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA**

¿Por qué, 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 en muchas ocasiones dicho incremento del gasto no se vio reflejado en indicadores sociales debido a la forma y orientación del gasto. Justamente, algunas de las advertencias antes 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 de Argentina, y muchas otras iniciativas.

Asimismo, una parte importante del aumento del gasto público social ha estado orientada 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 ha implicado una mayor carga fiscal ya que el Tesoro se tuvo que 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 han ido 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 y Papadópulos, 1997). Las características de este nuevo modelo se han sintetizado bajo el denominativo del Consenso de Washington e incluyen 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 y “neutros” (IVA) y austeridad fiscal (Williamson, 1990). Todas estas medidas producen en el corto y mediano plazo mayor desigualdad y/o pobreza<sup>40</sup>. 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 (1996) sobre reforma estructural y desigualdad y pobreza en América Latina<sup>41</sup>.

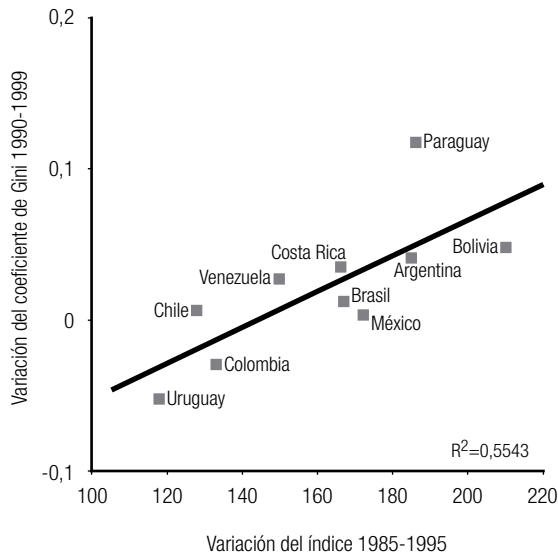
---

40 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 de aquella que producía el viejo modelo durante su período de viabilidad.

41 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 BID (1997). Para visiones que niegan o relativizan el efecto desigualdad de las reformas estructurales con análisis para los años ochenta puede verse Morley (1995). Una fundamentación económica respecto de estas reformas puede ser consultada en Williamson (1990).



**Gráfico 32**  
Reforma estructural y desigualdad en América Latina, 1985-1999



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

La liberalización comercial destruye más plazas de trabajo de las 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; 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 de la seguridad social, el subsidio empresarial, la gratuidad universitaria, el gasto en educación secundaria, los 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 los costos de los servicios prestados (tarifas). Esto sucede siempre que exista un adecuado mercado de créditos y cuando los servicios privatizados no son o devienen en monopolísticos u oligopolísticos, ni incurren en prácticas colusivas o de estratificación de la calidad del servicio y 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. Este, como ha probado amargamente buena parte de América Latina, no es siempre el caso.

### **CAPITAL FINANCIERO Y PÉRDIDA DE SOBERANÍA: LA TRAMPA DEL 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. Estos aprovechan y contribuyen a las burbujas especulativas al tiempo que fabrican su destrucción. Allí optan por mejores parajes 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 recortes del gasto en los contextos recesivos. Para Joseph Stiglitz, autor del *El malestar en 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 (Stiglitz, 2001; 2003). No es necesario compartir las duras críticas de Joseph Stiglitz. Otros autores, como Rodrik y Krugman, que no han producido los así llamados (por los críticos) *best sellers*, han presentado análisis punzantes similares 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 (Rodrik, 2000; Krugman, 1990). 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 (1991) señaló 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

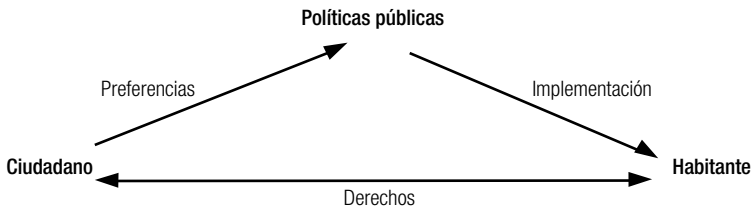


imagen ante la población. La alternancia política, en tanto expresión de preferencias distributivas plasmadas en elites decisoras, se vacía, y en su lugar aparece el principio thatcheriano y neoconservador de *there is no alternative*.

Esto bien puede ser cierto y aun razonable o inevitable<sup>42</sup>. Pero el efecto de dicho proceso sobre el tono muscular de estas democracias asediadas y fatigadas es profundamente destructivo. Las 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”. Aun así, y tal vez por esa sinceridad ambigua que en fechas recientes ha manejado el liderazgo del PT, América Latina está a la espera de la suerte de esta alternancia, que aun con sus límites promete ser significativa, habiendo sido además el producto de un exitoso proceso de construcción de un sistema político democrático nacional. También se observaba con expectativa el posible triunfo de la derecha chilena. Ello, según algunos, hubiera puesto 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 después, tal vez más importante, permitieron el triunfo electoral de la derecha<sup>43</sup>. 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.

Samuel Huntington (1968) señaló que las democracias pretoriañas se caracterizaban por un círculo vicioso que iba del populismo al desgobierno fiscal y económico, de allí a la irrupción de las elites económicas y militares cerrando los canales de participación, de allí a

---

42 Más aún, en algunos casos, los consejos y mandatos del FMI, y aun 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 preferidos por las elites domésticas.

43 Si bien esto finalmente no sucedió, creo que la reflexión ante tal posibilidad sigue siendo válida.

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 lideradas por la oferta populista, y así. El péndulo oscilaba 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 (1971) señalaba, desde una perspectiva más similar que antagónica, que, cuando los costos de incorporación superaran a los costos de supresión, se tendería a un sistema excluyente<sup>44</sup>. Este círculo vicioso fue violento y por momentos sangriento, balanceándose entre la violencia societal y la violencia de Estado. Como se trata de un 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 respecto 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 diez años las democracias electorales han persistido y la violencia, al menos en la forma masiva y aguda en que se presentaba, se ha moderado y en muchos casos ha 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 de 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 crédito 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 hacerlo, el

---

44 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 en 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 proceso por el cual los costos de supresión se han tornado extremadamente altos y, por ello, las elites no eligen suprimir en forma abierta.

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 parecen 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, la más democrática, al menos estadísticamente, en lo que hace a la democracia electoral. Ello es una combinación paradójica. Más preocupante aún, 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 deben 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.

Son muchos los desafíos que debe enfrentar la región para ofrecer a su población garantías mínimas de inclusión. En las páginas que siguen centro el análisis en la necesaria reforma del Estado Social de tal manera de colaborar a reconstruir el nexo entre estructura de riesgo y arquitectura de bienestar. Este es tan sólo uno de los desafíos para enfrentar las tensiones estructurales del desarrollo latinoamericano. Pero su gran mérito radica en que es un desafío en el que los Estados nacionales poseen un margen de acción propio, y cuyos efectos se extienden o al menos tocan al conjunto de problemas centrales que hemos desarrollado a lo largo del trabajo: la desigualdad, los problemas de transiciones demográficas superpuestas, el problema del empleo y la protección social básica, así como los cambios en la familia y la necesidad de redefinición del pacto fiscal y distributivo.