

# Las penurias de una democracia inequitativa

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ

*Asesor principal de la Oficina de Europa del Banco Interamericano de Desarrollo*

## RESUMEN

Las relaciones entre los procesos de democratización y agudización de la inequidad en América Latina envían señales mixtas que deben ser adecuadamente interpretadas. Pues, de la misma manera como las relaciones entre la economía y la política han sido replanteadas en el marco de la crisis del denominado «Consenso de Washington», la democracia y la desigualdad no están llamadas a tolerarse ni a coexistir paralelamente. La búsqueda del desarrollo exige la puesta en marcha de instrumentos de carácter político y no exclusivamente económico. Los escenarios de exclusión y de falta de cohesión social en la región latinoamericana han puesto a la orden del día la importancia de la reforma social, como un objetivo de carácter eminentemente político. Hoy resulta claro que, por la vía del fortalecimiento y la modernización de las instituciones políticas, se debe combatir con eficacia la inequidad y la desigualdad. El diseño de políticas públicas contra la desigualdad no sólo constituye el principal desafío de la consolidación democrática en esta región sino que es una condición de supervivencia de un régimen político que ha demostrado que la defensa y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos es clave para generar desarrollo.

**Palabras clave:** Democracia, Inequidad, Exclusión, Desigualdad, Desarrollo, Política.

## ABSTRACT

The relations between the democratization processes and the inequity intensification in Latin America send mixed signals that must adequately be interpreted. Then, in the same way as the relations between the economy and the policy have been reframed within the framework of the crisis of the denominated «Consensus

of Washington», the democracy and the inequality are not called to tolerate themselves, not even to coexist. The search of the development demands the launch of instruments of political and economical character. The scenes of exclusion and the lack of social cohesion in the Latin American region have put at the order of the day the importance of the social reform as a political objective. Today it is clear that by using the strengthening and the modernization of the political institutions the inequality must be counteract with efficiency. The design of public policies against the inequality not only constitutes the main challenge of the democratic consolidation in this region but also a condition for the survival of a political regime that has demonstrated that the defense and the protection of the fundamental rights of the citizens are basic to generate development.

**Key words:** Democracy, Exclusion, Inequality, Development, Politic.

A América Latina le ha tocado cargar con una gran paradoja, que debe ser resuelta: la coincidencia histórica presente entre los procesos de democratización, puestos en marcha en esta región, y la agudización de la pobreza durante esta ola democrática. Son dos fenómenos en apariencia incompatibles, pero que acostumbran a tolerarse mutuamente. Por supuesto que proclamar, de entrada, una complicidad soterrada de la democracia con la pobreza implicaría sobredimensionar la consolidación de un sistema político que apenas comienza a echar raíces en las sociedades latinoamericanas.

Lo que sí resulta cada vez más innegable es que la inequidad, la desigualdad y la pobreza constituyen el mayor obstáculo para la consolidación democrática de esta región y, salvo que una vocación suicida se apodere de los líderes democráticos latinoamericanos, la

inequidad y la pobreza deben combatirse con eficacia, contundencia y urgencia, dado que los niveles de inestabilidad política y social que generan se convierten en el mayor verdugo de la democracia. Es más, se transforman en un impedimento para su funcionamiento y ponen en entredicho su viabilidad como sistema político. Pero es justo verlo también desde la otra cara de la moneda, porque el sistema democrático que se ha abierto paso en la región, en las dos últimas décadas, debe constituirse en una condición necesaria –quizá no suficiente– para luchar con eficacia por la equidad social.

#### DESIGUALDAD, AUTORITARISMO Y DESARROLLO

No es una coincidencia, como lo han corroborado las diversas encuestas de opinión en la región, que sea en aquellos escenarios de mayor desigualdad donde se cultiva la ma-

yor disposición al autoritarismo. Tampoco es gratuito que estructuras de poder cerradas, excluyentes y elitistas, sean las más propensas a la corrupción y el debilitamiento del estado de derecho. Es casi un axioma que la falta de transparencia y la concentración de poder alimentan escenarios de captura del Estado por los intereses particulares de grupo, completamente ajenos al bien común. Porque, lejos de aquello que se sostuvo hasta hace pocos años, la exclusión del funcionamiento socio-político de las sociedades es causa y consecuencia de una falta de voz en las instancias de decisión y marca un claro déficit de la representación ciudadana.

En el cruce de caminos de la democracia y el desarrollo, deben destacarse de entrada tres factores que retratan las limitaciones de ese encuentro en la historia de América Latina de las dos últimas décadas. En primer lugar, el desarrollo ha sido concebido como un objetivo «asexuado», desde el punto de vista político; en segundo lugar, la supuesta ola democratizadora se produce en un momento bastante adverso, desde el punto de vista económico; y, en tercer lugar, ella ha coincidido además en el tiempo con la idea peregrina de que debe existir una especie de patrón o modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países, idea que no sólo es ahistórica, sino nociva y contraria a la democracia y al concepto y práctica del desarrollo humano.

El efecto de lo anterior ha sido muy claro: la política social no ha tenido la prioridad en las últimas décadas porque la recuperación del control macroeconómico se convirtió, en la década de 1980, en el único y más urgente objetivo de la política económica. Se solía

plantear el conflicto entre la política económica y la política social y, por ello, esta última fue relegada a un papel marginal.

Al mismo tiempo, los gobiernos democráticamente electos han descubierto, en la última década, que el poder real que detentan es cada vez más limitado, frente a los desafíos de la gobernabilidad democrática y, por extraño que suene, algunos han querido atribuirle, con ligereza, estas limitaciones a los procesos propios de la consolidación democrática. La nostalgia, hoy recurrente, de poderes ejecutivos omnipotentes, propios del autoritarismo, es una página que esperamos haya quedado atrás, gracias a la independencia de las otras ramas del poder, organismos de control autónomos, una sociedad civil actuante que ocupa nuevos espacios, entre otros.

#### LA ECONOMÍA CONTRA LA POLÍTICA

La tensión entre la democratización política y la reestructuración económica se debe, además, a que la democratización no sólo ha desconcentrado el poder sino que lo ha hecho más susceptible a las demandas de la sociedad y a instituciones políticas, comparativamente más débiles en cuanto a agregación y mediación de intereses en disputa. En democracia, además, se ha reducido el grado de discrecionalidad de las autoridades en materia económica y ha habido un avance en el control democrático. En materia social, se ha tratado de disminuir el papel intermediador del clientelismo en la distribución de los recursos, de incrementar la rendición de cuentas y, por ende, reducir las posibilidades del denominado «decisionismo providencialista» de un presidente investido de facultades ilimitadas.

No sobra reiterar que la economía ha de estar sujeta a la política y, en particular, a procesos políticos democráticos, porque ésta es la manera en que la sociedad dirime sus controversias y puede señalar objetivos prioritarios en materia social. Los desencuentros pasados entre la democracia y el desarrollo han obedecido a esa ausencia. En una frase que permitiría simplificar el escenario, se podría afirmar que el sistema de economía de mercado, o lo que algunos llaman la «modernización económica», ha tratado de sobrevivir gracias a la democracia, pero a pesar de la política. Y en sentido inverso, que la democracia ha tratado de sobrevivir, a pesar de los escasos resultados ofrecidos por la modernización económica y muy a pesar de la mala política.

Por todo ello, la formulación de políticas económicas, orientadas a los derechos económicos y sociales de la gente, obligaría a la búsqueda de consensos para las prioridades que se asignan a la realización de algunos derechos en detrimento de otros. Los derechos fundamentales de los ciudadanos y los compromisos jurídicos asociados a ellos deben asumir la mayor prioridad, independientemente de las limitaciones de recursos. En suma, las decisiones en materia económica deben reflejar el derecho de los ciudadanos a alcanzar determinados niveles de desarrollo, respetando la dimensión económica de los derechos fundamentales.

#### LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La inclusión social en América Latina, como contrapartida local de la globalización, tiene como objetivo la construcción de una

ciudadanía, ajena a muchos, debido a la negación de los derechos fundamentales. Porque una auténtica cultura política democrática habilita al ciudadano a participar en la definición del futuro de la comunidad dentro de tradiciones, valores e instituciones —formales e informales—, orientadas a la legitimidad y la participación. La fórmula de representación política con participación social abre los espacios de la democracia deliberativa para el fortalecimiento de la sociedad civil. Participación democrática, no para sustituir las instituciones de la democracia representativa, sino para complementarlas como camino de inclusión social.

El gran esfuerzo de las instituciones políticas debe apuntar, entre otras cosas, a evitar que las políticas públicas, para luchar contra la pobreza, puedan ser capturadas. Por eso, cualquier iniciativa en esta materia no logrará su objetivo si no viene acompañada de gobiernos transparentes, con capacidad de control y rendición de cuentas, que tengan la promoción de la equidad y la inclusión como prioridad en sus agendas. También es hora de evaluar, por ejemplo, los esfuerzos hechos por la región en el marco de las reformas realizadas, tanto en el campo de las instituciones que regulan la representación política, como en el sistema electoral y de partidos, así como aquellas que determinan el control horizontal y la rendición de cuentas del poder político. Aunque ésa es la senda que recorre hoy América Latina, no es contundente el resultado obtenido, en términos de igualdad política y jurídica, que estas reformas institucionales han pretendido promover.

Porque las prácticas políticas inclusivas han sido la excepción y no la regla del comportamiento de las clases dirigentes en la región, para no mencionar los obstáculos que ha enfrentado la igualdad política y jurídica, como complemento insustituible de cualquier estrategia de inclusión. La inequidad supone marginación de los procesos de toma de decisión y, en consecuencia, las instituciones, normas y valores a través de las cuales interactúan los individuos, son relevantes.

Las instituciones políticas –formales e informales– deben dejar en el camino sus ribetes excluyentes para garantizar su supervivencia y la legitimidad de la democracia. El funcionamiento deficiente de las instituciones democráticas es problemático, no sólo por el valor intrínseco de la democracia, del que hablara Amartya Sen, que expande el rango de posibilidades y opciones abiertas a los ciudadanos, sino por el valor instrumental que tiene, al permitir la identificación y conceptualización de las necesidades de los ciudadanos y la construcción de políticas e instituciones dirigidas a satisfacerlas.

#### **EL ESLABÓN PERDIDO DE LO SOCIAL**

El sistema económico, en consecuencia, debe estar subordinado a objetivos sociales amplios. Por eso, los derechos humanos configuran un marco ético para las políticas económicas y sociales y el orden político. Y no se debe tratar sólo de la inclusión de los temas sociales en los programas de ajuste, mediante el diseño de redes de protección social para sectores afectados por las crisis macroeconómicas o los programas de ajuste estructural, sino de incluir las implicaciones sociales en el diseño mismo de la política macroeconó-

mica y de las reformas estructurales. En conclusión, el punto de intersección entre la democratización y el desarrollo económico es el desarrollo social y por allí viene la única respuesta a las preocupaciones de los latinoamericanos expresadas en las recientes encuestas de opinión.

#### **LA DESIGUALDAD ES UN DESAFÍO POLÍTICO**

Si la definición de pobreza rebasa también las consideraciones económicas para penetrar en el campo de la vulnerabilidad, la falta de voz, la ausencia de derechos y la impotencia, los procesos extra o supraeconómicos que la determinan deben ser punto de referencia para examinar tanto el crecimiento como el desarrollo. Por ende, la etiología de la desigualdad en la región no sólo apuntará al análisis ya clásico de las estructuras de propiedad, sino mucho más allá a las estructuras de poder que han propiciado el círculo vicioso de una democracia con falencias en lo social y ámbitos de exclusión que hieren permanentemente su calidad. El estado de bienestar fue clientelizado y capturado en América Latina y, por tal razón, muestra resultados mínimos.

La lucha contra la desigualdad es, antes que nada, un desafío político y, por ende, debe ser, en primer término, la política y no la democracia quien debe asumir la responsabilidad por el desarrollo social. En segundo lugar, la insatisfacción con la democracia y con las reformas económicas coincide porque el modelo político asumió las reformas económicas, orientadas a ampliar la esfera del mercado como su propia agenda o le fueron impuestas. En tercer lugar, se requiere un nuevo

marco conceptual que no separe la política de la economía y que ponga metas al desarrollo democrático. Ese debe ser el inicio de un proceso de reforma institucional que refunde el modelo de gobernabilidad vigente y la matriz institucional que expresa el equilibrio sociopolítico en un momento dado. En cuarto lugar, las estrategias de desarrollo deben estar legitimadas políticamente, dentro de cada país, por las fuerzas sociales. Porque, desde el punto de vista de los actores, la suerte de la libertad y la igualdad depende cada vez más de los movimientos sociales que hablan en nombre de la mayoría.

La sostenibilidad de la estabilidad política vendrá de la mano de instituciones democráticas *inclusivas e incluyentes*, con disposición a rendir cuentas a sus ciudadanos, con papel cada vez mayor para las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación social, así como de una participación mayor

de las minorías, las mujeres, los indígenas y los pobres. La fuerza, eficacia y autonomía de sus instituciones políticas serán determinantes a la hora de examinar las defensas del sistema, frente a las recurrentes crisis de gobernabilidad que la golpean. Así las cosas, la institucionalización de la política será la única manera de realizar un efectivo contrapeso a la exorbitancia del poder económico y, sobre todo, a las condiciones de inequidad que vulneran la legitimidad del modelo económico.

Hoy la relación entre democracia y desigualdad pasa por el centro de los terrenos de la exclusión política. Casi se potencia y se nutre de ella misma. Si en las últimas décadas democracia y desigualdad vinieron de la mano, la principal tarea que hoy tiene el sistema y el liderazgo político de América Latina es impedir que sigan juntas indefinidamente.