

Democratización y desigualdades en América Latina y el Caribe¹

LAURENCE WHITEHEAD

Nuffield College, Oxford

RESUMEN

El tema central de este artículo es una paradoja. La paradoja de que América Latina y el Caribe son, tal vez, unas de las zonas del mundo de mayor progreso en el campo de la democratización, entendido éste de manera clásica y formal. Si la comparamos con África, con Asia, con los países ex-soviéticos, o con Oriente Medio, podemos comprobar que su desarrollo democrático ha sido estelar en los últimos 20 años. Sin embargo, en el terreno de la lucha contra la pobreza y las desigualdades agudas, esta región está en franco estancamiento e, incluso, en pleno retroceso. América es una región grande, un subcontinente, donde la pobreza y la injusticia social están tan (o más) arraigadas que la democracia y la libertad política. Y aquí radica la paradoja: en la contradicción entre estas dos realidades.

Palabras clave: Desarrollo democrático, Libertad política, Pobreza, Injusticia, Conflictividad social.

ABSTRACT

The central subject of this article is a paradox: Latin America and the Caribbean are, perhaps, one of the zones of the world of greater progress in the field of the democratization, understood it in a classic and formal way. If we compared it with Africa, Asia, the ex-Soviet countries, or Middle East countries, we can verify that the Latin American democratic development has been stellar in the last 20 years. Nevertheless, in the land of the struggle against the poverty and the severe inequalities, this region is in a process of stagnation and, even, in a backward movement. America is a great region, a sub-continent, where the poverty and the social injustice are more rooted than the democracy and the

political freedom. And here is the paradox: the contradiction between these two realities.

Key words: Democratic Development, Political freedom, Poverty, Injustice, Social conflicts.

América Latina es un subcontinente donde (con la única excepción de Cuba) los regímenes políticos nacionales son clasificados uniformemente como democráticos, tanto por las agencias clasificadoras (Freedom House, etc.) como por la comunidad internacional y por la ciencia política. Y, sin embargo, el veredicto de sus propios ciudadanos y de sus electores es menos positivo y es difícil responder a la pregunta clave: ¿Qué democracia es ésta, que no ofrece perspectivas de avance contra las graves desigualdades e injusticias?

Conviene reseñar el reciente informe de la OIT, dirigido por Juan Somalia, sobre la situación del empleo en el mundo. Según sus cifras, en el año 2003 la mitad de los trabajadores mundiales (1.400 millones de los 2.800 millones en todo el mundo) ganaron menos de 2 dólares diarios y el 20 por 100 (550 millones) no llegaron a un dólar por día. En números absolutos, estas cifras son las más altas de la historia. Pero en proporción a la fuerza de trabajo mundial, los trabajadores «pobres» (los de 2 dólares diarios) bajaron del 57 por 100, en 1990, a 50 por 100, en 2003, y la perspectiva es de un 40 por 100, en 2015. La Meta del Desarrollo se plantea reducir esta proporción a la mitad, es decir, del 57 por 100 al 29 por 100.

A nivel global podemos observar una tendencia proporcional positiva. Pero en América Latina y el Caribe, el empleo productivo no creció en la misma proporción que el crecimiento de la población económicamente activa. En consecuencia, y a pesar del status «políticamente democrático», a partir de los años noventa, América expulsó un porcentaje importante de su mano de obra, hacia EEUU y Europa principalmente, y dejó a muchos de sus jóvenes desocupados o sobreviviendo en la precariedad. Ésa fue una de las causas de que no mejorara ni el ingreso per cápita, ni los índices de pobreza absoluta, ni los coeficientes gini (de desigualdad de ingresos). Por supuesto, ha habido mejorías en algunos países —como Chile— pero se ha compensado con el deterioro en otros —como Argentina—. En términos

generales, la clase media sufrió intensas presiones y los trabajadores no cualificados tuvieron que competir intensamente en trabajos de mala calidad. Los de más avanzada edad y los demasiado jóvenes han tenido que hacer frente a condiciones de vida y de trabajo desesperantes.

Si a nivel global ha habido —y va a seguir habiendo— mejoras relativas, están motivadas por el crecimiento acelerado de algunos países asiáticos (sobre todo de China) unos países que, por otra parte, no necesariamente tienen gobiernos democráticos. Y, sin embargo, en América Latina y el Caribe democráticos lo que ha prevalecido, y lo que tal vez va a prevalecer, es una desigualdad casi sin par y, posiblemente, un estancamiento en la generación de empleo de calidad.

En mi breve comentario quiero analizar cinco puntos, relacionados con esta falta de congruencia entre el status político y el retraso socio-económico del subcontinente: a) temas conceptuales; b) problemas estadísticos de medición; c) una distorsión tecnocrática de los años noventa, que hay que corregir; d) la necesidad de tolerar un cierto grado de conflictividad social, para absorber las tensiones entre libertad y progreso; e) la virtud, en este contexto, del principio de la universalidad, como principio no sólo de derecho político, sino de fundamento material para la ciudadanía democrática.

ASPECTOS CONCEPTUALES

Creo que es un error conceptual y político hacer una separación demasiado grande entre el fenómeno de la pobreza generalizada y la realidad de las agudas desigualdades. Sabemos que no son lo mismo y que, por ende, está justificado hacer un tratamiento diferenciado. Pero son fenómenos muy estrechamente relacionados (sobre todo en el contexto de elecciones competitivas) e interactúan entre sí, en el contexto de una América Latina fragmentada y socialmente tan poco equitativa. Hay algunas variantes, tanto de la pobreza como de la desigualdad que son social y políticamente aceptadas por la mayoría, pero hay otras que son totalmente ilegítimas, desde la perspectiva de la ciudadanía. Hay que diferenciar entre, por ejemplo, la aceptación de ciertos contrastes entre las condiciones de una vivienda mínima en el campo y en la ciudad, y otras totalmente inaceptables, como la exclusión de la educación primaria. Por eso hay que analizar las diversas dimensiones de discriminación y de desigualdad, en el campo de la salud, la educación, las cuestiones de género, los grupos étnicos, y no

sólo el ámbito del ingreso monetario. También hay que tener en cuenta que la pobreza afecta a las familias, a comunidades enteras, y no sólo a individuos aislados. En consecuencia, esta multidimensionalidad y esta interpenetración entre pobreza y desigualdad hay que manejarlas con políticas sociales, de una manera participativa y no simplemente tecnocrática.

Una gran mayoría del electorado latinoamericano vive diariamente la realidad de la vulnerabilidad económica y de la inseguridad social. Los estudios antropológicos nos indican que muchos ciudadanos pasan, en un año, del status de trabajador promedio al de marginado (menos de dos dólares por día); y no una vez, sino varias veces. Su status no es necesariamente de pobreza permanente, sino de temor permanente, por la posibilidad de caer en la pobreza. Ésa es la experiencia en un país con un mercado de trabajo precario.

Pero no hay que pensar en los pobres como un sector aparte, administrable burocráticamente a través de la «focalización». Si el sistema político democrático no logra reconocer que son las mayorías normales las que se enfrentan a la pobreza, esa desatención degenera en el desencanto e, incluso, en la desesperación de los electores, que perciben a sus gobernantes y a la partidocracia insensibles, elitistas y excluyentes.

PROBLEMAS DE MEDICIÓN

El enfoque tecnocrático de la «focalización» descansa en el supuesto de confiabilidad de los datos estadísticos utilizados para identificar a los beneficiarios de las políticas a favor de la erradicación de la pobreza. En algunos casos (por ejemplo, la «bolsa escolar» brasileña) es posible la fiabilidad. Pero, en general, las herramientas técnicas no son confiables ni exactas. Un estudio reciente, el *Do We Know How Much Poverty There Is?*, de Oxford Department Studies (Vol. 32, No. 4 December 2004) concluye que la pobreza en América Latina, en 1996, se estimó razonablemente en el 50,7 por 100, de un total de 243,5 millones de personas. Pero algunos supuestos técnicos dentro de márgenes también razonables, indican que la proporción podría ser del 66 por 100. Igualmente, con otras variaciones razonables, se podría bajar la estimación hasta el 20 por 100 (p. 547). En relación con la posición de los 17 países estudiados, no es difícil identificar a Bolivia entre los más pobres y a Costa Rica entre los menos.

De los «rankings», un 30 por 100 son invariables, independientemente de las técnicas de estimación utilizadas (ibid, p. 545) y algunos de los grupos sociales tienen puntos de referencia y comparaciones que distan mucho de ser homogéneos. Los pobres, por ejemplo, con vínculos familiares en los Estados Unidos tienen una pauta de consumo distinta a los que no tienen acceso a este mercado. También, como ha demostrado últimamente Amartya Sen, en UNDP Human Development Report 2004, no todos los individuos tienen las mismas necesidades de ingreso para hacer frente a sus gastos esenciales. Cerca del 10 por 100 de la población puede ser clasificado como «incapacitados» y éstos tienen más necesidades y menos posibilidades de lograr un ingreso mínimo.

CORRECCIÓN DE DISTORSIONES TECNOCRÁTICAS

A la luz de estas observaciones conceptuales y empíricas, hay que cuestionar la ilusión tecnocrática de que se puede lograr una política social de «focalización» neutral, exacta y despolitizada. Esto no significa que haya que volver atrás y hacer una política social costosa, irracional e incapaz de llegar a los más pobres, sino reconocer que en los años noventa hubo una tendencia a exagerar las posibilidades de la focalización, puramente técnica. En una democracia con electores pobres y vulnerables en una elevada proporción, las grandes mayorías tienen que estar convencidas de la justicia de la política social. Un sistema legítimo e inteligible puede generar apoyo popular y unir voluntades para la generación de recursos que se dedican a la solidaridad social. Pero ese sistema no puede ser demasiado burocrático ni aislado del debate público. Tiene que surgir y tener su fundamento en el diálogo político dentro de una sociedad democrática. Si los tecnócratas excluyen este tema de la discusión popular, pueden socavar el apoyo necesario para esa política social y provocar desencanto hacia el sistema político en general.

NECESIDAD DE TOLERAR UN CIERTO GRADO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL

El combate contra la pobreza y la desigualdad no debe ser un proyecto exclusivamente técnico. Tiene que ser negociado y manejado políticamente, dentro de un contexto democrático y no puede negársele (y mucho menos suprimir) su conflictividad. Pero admitir y reconocer los elementos inevitables del choque de intereses no significa caer en el populismo o en la ingobernabilidad. Al contrario, la

democracia ofrece la oportunidad potencial de procesar los conflictos subyacentes de una manera saludable. Si la democratización de sociedades muy desiguales y con mucha tradición de injusticia corre el riesgo de hacer primar determinados intereses y de movilizar a unos grupos que antes estaban atomizados, también es posible reconvertir a esos mismos grupos y transformar sus resentimientos en apoyos públicos y en acciones potencialmente responsables. De esta manera, se pueden convertir los conflictos latentes y negativos («suma cero») en conflictos creadores («suma positiva»). Es posible difundir una ética de la responsabilidad, un sentimiento de la cosa pública como propiedad compartida. En una palabra, se puede fomentar la gobernabilidad democrática, a través de la tolerancia y del manejo inteligente de la conflictividad social. Es cierto que no hay soluciones mágicas y que no hay garantías de un éxito automático. Pero hay casos alentadores (por ejemplo, la evolución y el aprendizaje del PT brasileño) y hay una potencialidad que hay que fomentar. Los demócratas no deben asustarse frente a las demandas que surgen desde abajo.

PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

Uno de los elementos claves para ayudar en el proceso de gobernabilidad democrática, en un contexto de desigualdad e injusticia, es insistir en el principio de universalidad. Este principio es la base de la práctica de la democracia política. Cada individuo tiene su voto, su autonomía y su derecho, que pesa igual a los demás. Es el principio de la ciudadanía universalizada. Y no se puede limitar este principio a las actividades puramente políticas. Voy a poner un ejemplo: los que no tienen las condiciones materiales mínimas para ejercer su voto (por hambre, etc.) estarían excluidos del proceso democrático y de sus ventajas supuestamente universales. Por eso, todos los electores y ciudadanos deben tener derecho a un apoyo colectivo mínimo, necesario para su participación. En una sociedad muy pobre el mínimo sería muy bajo, pero absolutamente necesario, porque lo que no se puede negar es el principio. Con más prosperidad sería posible mejorar el nivel mínimo de este *safety net*, pero eso es algo que se puede decidir democráticamente. Sin embargo, el principio de universalidad es necesario integrarlo en el concepto mismo de gobernabilidad democrática.

Para terminar, y para ilustrar mi tesis, los latinoamericanos deberían aprender algo de la democracia más grande del mundo: la India.

El nuevo gobierno indio va a introducir una ley para garantizar un ingreso mínimo a cada familia. Según esta ley, un miembro de cada familia tendrá derecho legal a 100 días de trabajo pagado por el Estado, de acuerdo con el sueldo mínimo diario. El costo fiscal sería entre 0,5 por 100 y 1 por 100 del PIB y el impacto sobre la pobreza absoluta en el campo será muy grande. Si un país tan dividido en castas y tan agrícola como la India puede adoptar tal medida, ¿una medida similar es realmente tan inalcanzable en una América Latina democrática? Hay indicios, incluso en países como Bolivia (el bonosol), de que ese principio de la universalidad debe extenderse. Pero si, en los hechos, nuestra América tarda en tomar esa decisión, va a seguir reforzándose su posición como la región más democrática, pero menos justa, del mundo moderno y ésa no es la mejor manera de avanzar en el camino de la gobernabilidad consensuada.

REFERENCIAS

- C. Binetti y F. Carrill (eds.), *¿Democracia con desigualdad?* (BID, Washington, 2004).
- Richard Kohl (ed.), *Globalization, Poverty and Inequality*, (OECD Development Centre, Paris, 2003).
- T. Mkwandawire (ed.), *Social Policy in a Development Context*, (UNRISD, Ginebra, 2004).
- Amartya Sen, *Development as Freedom* (OUP, 1999).
- Miguel Szekely, Nora Lustig, Martin Cumpa y José Antonio Mejía «Do We Know How Much Poverty There Is?», *Oxford Development Studies*, Vol. 32, No.4 (Diciembre 2004).
- UNDP, *Human Development Report*, 2004 (Oxford University Press, 2004).
- Laurence Whitehead, «Chronic Fiscal Stress and the Reproduction of Poverty and Inequality in Latin America» en Victor Bulmer-Thomas (ed.), *The New Economic Model in Latin America and Its Impact on Income Distribution and Poverty* (Macmillan, 1996).