

## AMÉRICA LATINA: ENTRE DEMOCRACIAS FRÁGILES Y DESIGUALDADES PERSISTENTES. ¿CÓMO ENCARAR EL DESARROLLO?

Francisco Valdés Ugalde \*

*Entre derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales debe existir una íntima vinculación, por lo que todo reduccionismo opaca la noción de ciudadanía.*

JUAN CARLOS PORTANTIERO

Un dato preocupante en la percepción social del desarrollo democrático en América Latina es que casi el 55% de los ciudadanos preferiría gobiernos «menos» democráticos que «resuelvan los problemas económicos» a gobiernos «más democráticos» pero incapaces de hacerlo. A este hecho estadístico establecido por el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo <sup>1</sup> se vincula otro no menos preocupante: la disposición de ciertos partidos u opciones de liderazgo político para apelar a esa urgencia de las necesidades sociales en una búsqueda por establecer gobiernos autoritarios que ofrezcan «soluciones» a los sectores menos favorecidos de la sociedad, a cambio de apoyo político para construir monopolios de poder político, con apoyo adicional de poderes fácticos, sean económicos o militares.

Se trata sin duda de un problema que desafía no solamente el tipo de desarro-

llo, sino el desarrollo mismo y sus posibilidades, por cuanto la probabilidad de colocar las representaciones políticas colectivas por fuera de los principios y valores democráticos del Estado liberal-democrático impide que buena parte de los esfuerzos colectivos estén dirigidos a la ampliación de los derechos económicos, sociales y políticos; a la administración de la economía pública con un sentido genuino de bienestar.

¿Es posible salir de este dilema entre democracias ineficientes y utopías regresivas? El informe del PNUD da un atisbo de respuesta. Recurriendo a los conceptos formulados por el gran sociólogo inglés Thomas Humphrey Marshall en una célebre conferencia impartida en 1946 <sup>2</sup>, la democracia debe estar formada en su base no sólo por votantes sino por ciudadanos; lo que implica que los hombres y las mujeres que son titulares de la soberanía sean algo más que emisores de votos para encumbrar en el poder a los gobernantes que compiten por esos votos, y que dicho voto surja de una decisión en que los ciudadanos evalúen la condición que guardan sus derechos políticos, civiles y sociales.

El derecho político fundamental del voto evolucionó en los países del Atlántico Norte asociándose progresivamen-

\* Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

<sup>1</sup> PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, 2004.

<sup>2</sup> T. H. Marshall, «Sociology at the Crossroads. An inaugural lecture delivered on 21st. Feb. 1946 at the London School of Economics and Political Science», Londres, Nueva York, Longmans, Green, 1947. Esta conferencia fue recogida luego en *Citizenship and Social Class* (1950).

te a derechos civiles, entre los cuales están: «los derechos necesarios para la libertad individual y personal, la libertad de palabra, pensamiento y fe, el derecho de poseer propiedad y a (efectuar) contratos válidos, y el derecho a la justicia», y los derechos sociales, entre los que se cuentan: «desde el derecho al bienestar y seguridad económica básica hasta el derecho a participar plenamente del patrimonio social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con el estándar prevaleciente en la sociedad»<sup>3</sup>.

Debe tenerse presente que la conquista de una ciudadanía como la que describe Marshall fue producto de una evolución política muy compleja y conflictiva. Para ofrecer solamente un resumen básico, en los casi cien años que van de 1848 a 1945 se libró una guerra civil por motivos raciales en Estados Unidos, una serie de luchas sociales de escala continental en Europa, varias revoluciones sociales y dos guerras mundiales que concluyeron con la mayor inversión masiva hasta entonces conocida, con el objeto de reconstruir Europa (el Plan Marshall), ideada por otro Marshall (George C.), a la sazón Secretario de Estado de Estados Unidos.

Millones de personas perdieron la vida directa o indirectamente a causa de los conflictos suscitados para construir la democracia política y vincularla a la producción de una forma de bienestar co-

lectivo. Una de las claves para comprender la evolución política del mundo contemporáneo es que el Estado liberal fue abierto a un número cada vez mayor de ciudadanos con crecientes calificaciones desde el punto de vista social y cultural. Lo que inicialmente fue un sistema limitado a la construcción de gobiernos restringidos, que garantizaran las libertades básicas de quienes entonces, en los siglos XVIII y XIX, eran ciudadanos, y que se identificaban casi por completo con la minoría formada por las clases privilegiadas, cedió a presiones igualitarias que abrieron paso a una sociedad más compleja, más justa y más educada. Esta no fue una evolución fortuita, sino necesaria. Para ponerlo en los términos de Norberto Bobbio: «La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos»<sup>4</sup>. Habría que agregar que sin el Plan Marshall la democracia en Europa sería difícilmente explicable y que, por razones semejantes pero de distinto origen en cuanto a las fuentes de inversión, lo mismo puede decirse de Japón y Estados Unidos.

La dislocación endémica de la democracia en América Latina se puede explicar por el divorcio constante entre liberalismo y derechos civiles y sociales. Esto tiende a ocurrir principalmente en los países con mayor desigualdad, que son casi todos. (Probablemente, entre los

---

<sup>3</sup> PNUD, ob. cit., pág. 60, n. 33.

<sup>4</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Bogotá, FCE, 1992, citado en PNUD, ob. cit., pág. 61.

países más desiguales, sea sólo Brasil el único país que ha dado muestras recientes de orientarse a la resolución de esta contradicción.)

De un lado, los grupos económicamente encumbrados tienen un dominio hipertrofiado sobre las políticas públicas, que reduce la autonomía estatal y la representación en ellas de un mayor número de agentes. Esto se debe tanto a la debilidad fiscal del Estado como a la presencia de «coaliciones decisivas» público-privadas que tradicionalmente se han colocado por encima de las reglas escritas del derecho y, cuando es necesario, lo manipulan en su favor.

Por el otro, los grupos desfavorecidos son frecuentemente marginados en la formación de políticas públicas en las que terminan por no verse reflejados. Complementariamente a la observación previa, la «segmentación» social en que se puede describir la desigualdad es también una segmentación de sistemas de normas y reglas de acción que establecen canales diferenciales de acceso a diversos «bienes» para cada grupo social, por lo que las reglas generales, características de la igualdad jurídica, tienen una baja codificación o una codificación secundaria para los patrones de acción.

Así, en la mayor parte de América Latina, liberalismo y democracia no se encuentran sino que se dan de toques: al aparecer el conflicto distributivo, los grupos socialmente dominantes recu-

rren a las opciones políticas (o militares) más endurecidas y los grupos socialmente dominados generan dirigencias y cursos de acción que, en aras de la «democratización» social, echan por la ventana las formas liberales.

Puede decirse que el infortunio de la democracia en América Latina se debe a este divorcio, casi permanente, entre el Estado político liberal y los derechos civiles y sociales de los grupos más amplios de la sociedad. Como «salida» a esta contradicción, América Latina ha inventado y reinventado formas de populismo que, aunque responden a condiciones diversas por la estructura interna de cada sociedad, tienen por común denominador la limitación o supresión de los derechos políticos, justificándola en aras de ampliar los derechos sociales bajo la presencia de liderazgos carismáticos y autoritarios que, una vez deteriorados por la ausencia de contrapesos, suelen caer juntos con todo lo demás, como lo apunta Bobbio.

¿Hay salidas? La extensión de la democracia en la mayoría de países latinoamericanos es un escenario idóneo, favorable al desarrollo de nuevas opciones, especialmente a las formas mixtas de régimen y gobierno, que dan mayor ductilidad a la participación de la diversidad social en la formación de políticas.

El corazón de toda salida posible reside en disminuir la brecha de la desigualdad pero, a la vez, de hacerlo sin supresión de las libertades; sin revivir popu-

lismos de persona o de partido que convierten a los ciudadanos no sólo en meros votantes, sino en carne de cañón para conseguir hegemonías políticas. En ello reside la clave de la responsabilidad pública de todos los sectores sociales.

Para los demócratas consecuentes, el problema más angustiante que enfrenta América Latina hoy es cómo reorganizar las formas de acción colectiva para procurar el bienestar respetando, pero a la vez, profundizando los sistemas democráticos que han logrado afianzarse, así sea precariamente, en la región.

A lo largo de su historia independiente, los países de la región (aun cuando hablar de región no deja de ser artificioso, considerando la diversidad geográfica, cultural y de intereses que hoy distinguen al subcontinente), han tendido a repetir endémica o crónicamente características de su pasado, que los han hecho oscilar entre el dominio de las oligarquías locales y sus alianzas metropolitanas y el cesarismo populista. Las claves para entender estas oscilaciones son el flujo y reflujo de «las mayorías» y sus organizaciones políticas, unas veces pulverizadas u oprimidas por dictaduras militares, otras acercadas al poder por caudillos, hombres fuertes o conductores populistas.

Conceptualizar la democracia bajo la idea amplia de gobernanza y no sólo

como gobernabilidad inmediata implica, como lo ha señalado Axel Hadenius<sup>5</sup>, que «la política pública debe ser gobernada por la voluntad popular libremente expresada y donde todos los individuos deben ser tratados como iguales».

Hacer que esto sea posible en sociedades muy heterogéneas en las que la democracia es precaria y la desigualdad muy alta supone reconocer la necesidad de introducir formas mixtas de representación política y su traducción en mecanismos de decisión colectiva de amplia receptividad.

Naturalmente, una concepción estratégica del desarrollo como ésta conduce a la cuestión de la obtención de los recursos fiscales necesarios. De ahí que una política de recaudación que fortalezca al Estado y trate como iguales económicos a los ciudadanos deba alcanzar tasas de recaudación altas, equivalentes a las de países desarrollados (OECD).

Pero a su vez el sentido de una política de recaudación fiscal sólo adquiere sentido para el desarrollo si los recursos se aplican con eficacia hacia los objetivos de conseguir salud básica y educación básica universales y de calidad, así como inversión en infraestructura; y a la apertura de opciones reales de desarrollo individual consistentes en lo que Amartya Sen ha denominado «capacidad de lograr».

---

<sup>5</sup> *Democracy and Development*, Cambridge University Press, 1992, pág. 9.

Sin embargo, el optimismo difícilmente puede ser justificado. Las políticas públicas destinadas a mejorar la condición de los ciudadanos realmente existentes, desde las de salud hasta las de educación, ciencia y tecnología reflejan avances poco alentadores. Los desequilibrios fiscales, el capitalismo salvaje que proyecta la política económica internacional estadounidense y, sobre todo, la incapacidad de las élites políticas para fijar una agenda seria, muestran una realidad en la que está ausente la orientación adecuada para construir instituciones que puedan a la vez albergar y fomentar la creación de ciudadanos de primera.

Sin esas instituciones dedicadas a ofrecer mecanismos y procedimientos eficaces para hacer valer los derechos civiles y sociales en marcos políticos de libertad, no será posible ver un desarrollo económico y social ni una democracia con viabilidad. En síntesis, esas instituciones son un componente básico de la canasta de bienes que no puede estar ausente en la idea de desarrollo.

## COROLARIO

Pareciera que una visión así requiere ser planteada exclusivamente desde una perspectiva de «izquierdas». No obstante, el problema del desarrollo es estratégico y por consiguiente puede ser motivo de convergencia entre fuerzas políticas con ideologías diferentes. Ello depende, empero, de la comprensión de los partidos políticos y de los gobiernos, de que el eje estratégico de la combinación entre democracia-desarrollo, democracia-igualdad, no corre necesariamente a la par del eje ideológico izquierda-derecha. Eso ha sido mostrado claramente por el proceso de desarrollo alcanzado por los países capitalistas avanzados y por el fracaso histórico de las izquierdas populistas o totalitarias.

Sin duda, estos factores deben ser tomados muy en cuenta cuando se trata de pensar en la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo.