

**DOCUMENTOS CIDOB
AMERICA LATINA 31**

**DEMOCRACIA EN AMÉRICA
LATINA: LA SOMBRA DE LA
DESIGUALDAD**

NARCÍS SERRA Y JORDI VAQUER (eds.)

documentos



Serie: América Latina

Número 31. Democracia en América Latina: La sombra de la desigualdad

© Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos, José María Maravall, José Antonio Ocampo, Francisco Panizza, Narcís Serra y Javier Solana
© Fundació CIDOB, de esta edición
Barcelona, noviembre de 2009

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: LA SOMBRA DE LA DESIGUALDAD

Narcís Serra* y Jordi Vaquer (eds.)**

Noviembre de 2009

*Presidente de CIDOB

**Director de CIDOB

Sumario

Prólogo	7
Narcís Serra	
Democracia, desigualdad y populismo en América Latina	11
José María Maravall	
Las demandas económicas y sociales sobre las democracias latinoamericanas	33
José Antonio Ocampo	
Veinticinco años de democracia en América Latina:	
Entre el desencanto y la esperanza	57
Francisco Panizza	
Democracia en América Latina: Desafíos y perspectivas	71
Fernando Henrique Cardoso	
La Plataforma Democrática: Las ideas en acción	89
Ricardo Lagos	
La coyuntura latinoamericana: Una perspectiva europea	99
Javier Solana	
Resumen / Abstract	106

Prólogo

El tema de la democracia, también en América Latina, tiene evoluciones cíclicas: hay años en que estamos optimistas y otros en que estamos pesimistas. Quizá porque las transiciones griega, portuguesa y, por descontado, española funcionaron muy bien, hubo un momento en que incluso los académicos más solventes llegaron a pensar que con que se iniciara una transición a la democracia, aquello acabaría bien, con una democracia consolidada. Más tarde nos dimos cuenta de que eso no era verdad, y que un proceso de transición se puede estancar, se puede quedar a la mitad o incluso, en algunas situaciones, puede haber retrocesos y que, por lo tanto, estamos hablando de procesos largos.

Si ahora repasáramos la literatura de hace 20 años, sonreiríamos al leer algunas definiciones de transición democrática en las que bastaría que hubiese unas elecciones para considerar que la transición se había realizado. Hemos visto que autores como Juan Linz, O'Donnell o Schmitter han descrito realidades intermedias, semidemocracias, a las que cada uno ha aplicado una terminología distinta.

Y es que la democracia hay que irla cultivando, puesto que puede quedar estancada. Hoy, además, estamos en un momento en el que el análisis de la situación en América Latina se ha reavivado, y las premisas ideológicas han tenido un peso particularmente fuerte en las conclusiones de este análisis. Así, desde un punto de vista más conservador, la realidad de América Latina es vista con mucho más pesimismo que desde una óptica progresista. En función de ello, variará enormemente la valoración que se haga de fenómenos, para mí peligrosos y que representan una regresión, de populismo en América Latina y la evaluación de su gravedad.

El populismo no es el tema de este documento, pero es evidente que un estudio del estado de la democracia en América Latina nos debe permitir analizar las causas y el caldo de cultivo de esos fenómenos. Y a partir de ese análisis puede salir una buena hoja de ruta para ver cómo fortalecer en el futuro la democracia y así evitar derivas como las que presenciamos.

Hay que hacerlo con humildad: no estamos libres de populismo en Europa, ni lo estuvimos en el pasado. El hecho es que el populismo en Europa está más enraizado en temas de racismo o de rechazo a la inmigración, o en temas de seguridad. En cambio, en América Latina está vinculado a una posición contraria a la globalización o a las políticas neoliberales. Hay, por lo tanto, populismo a ambos lados del Atlántico, y podemos reflexionar sobre esta cuestión conjuntamente, pero sí es verdad que el tratamiento del populismo en Europa requiere fijarse en cuestiones distintas a las que debemos abordar en América Latina. Es llamativo que la seguridad, un tema tan explotado por los populistas en Europa, haya quedado apartada del discurso populista en Latinoamérica, a pesar de las conocidas problemáticas que sufre la región en este ámbito.

En el seminario que dio origen a esta publicación, invitamos a participar a seis personalidades: *José Antonio Ocampo*, ya que consideramos vital incluir a un economista, puesto que no es posible hacer una reflexión sobre la democracia en América Latina sin referirse a cuestiones económicas como la desigualdad o la pobreza, que son causas fundamentales del deterioro de la democracia y de la posibilidad de la deriva populista; *José María Maravall*, que aportó al debate el punto de vista de un científico social de una contrastada solvencia académica en el ámbito de la ciencia política; esta visión quedó completada por la contribución de *Francisco Panizza*, catedrático de Política Latinoamericana, con un largo recorrido de estudio de la democracia en la región; además de las de los presidentes *Fernando Henrique Cardoso* y *Ricardo Lagos*, con una larga trayectoria política que justifica sobradamente su participación. Conviene aquí señalar la particular circunstancia que en buena parte dio lugar a este seminario; se trata de la iniciativa de ambos presidentes de impulsar un programa conjunto que se llama “Plataforma Democrática”, precisamente para trabajar, en un período de varios años, en el análisis de los problemas de la democracia en América Latina, en la propuesta de reformas institucionales y de políticas más efectivas, y también en la creación de una red de instituciones académicas y no académicas dedicadas a la

reflexión, la difusión y, por así decirlo, de agitación social a favor de ese debate sobre lo que debe ser la democracia en la región. Por último, contamos con la participación de *Javier Solana*, máximo responsable de la política exterior de la Unión Europea, que aportó tanto su visión europea como su vasta experiencia personal; además, con su presencia, continuó apoyando a la serie *War and Peace in the XXIst Century*, en la que se inscribió el seminario de Barcelona, y en la cual año tras año ha ido participando.

Esta publicación recoge, pues, la mayor parte de las ideas que se debatieron en el encuentro “La Democracia en América Latina”, que tuvo lugar el día 12 de enero de 2008 en Barcelona. Era nuestra voluntad, al organizar este encuentro, contribuir también desde Barcelona al ambicioso proyecto de los presidentes Lagos y Cardoso, a los que debemos agradecer su empeño en unir fuerzas para cooperar en la mejora democrática del continente americano.

Narcís Serra
Presidente de CIDOB

Democracia, desigualdad y populismo en América Latina

José María Maravall

Director, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March, Madrid

Los tiempos han cambiado mucho en América Latina. La preocupación política central no la representan las dictaduras –sólo persiste la cubana en el continente. Este era un escenario político difícilmente imaginable veinticinco años atrás. Tampoco puede derivar del estancamiento económico, tras cuatro años de un crecimiento medio del 5% anual para toda América Latina y con una previsión de crecimiento del 4,5% como promedio para el año 2008. Esta situación económica contrasta con el pesimismo de muchos análisis en los años noventa acerca de la compatibilidad entre las nuevas democracias y el desarrollo (véase, por ejemplo, Bresser Pereira, Maravall, Przeworski 1993).

El problema presente en América Latina tiene dos caras. Por un lado, la desigualdad socioeconómica. Por otro, la incidencia de lo que con frecuencia se ha llamado “neopopulismo” –una expresión actual del caudillismo populista de otros tiempos. Sabemos bien que la desigualdad en América Latina es, en términos comparados, muy profunda. Y también, que existen variaciones muy fuertes entre países, que abarcan un abanico de 1 a 3. Así por ejemplo, si atendemos a la diferencia entre la proporción de la renta en manos del 20% más rico y en manos de 20% más pobre, la media para el período de 1990 a 2003 se situó en 27,8 veces en Paraguay, como un extremo, y 10,4 en Uruguay, por otro. Durante ese mismo período de tiempo, además de Paraguay, la desigualdad de la renta entre el quintil más rico y el quintil más pobre de la población en Brasil, Guatemala, Panamá, Colombia y Honduras, era de más de veinte veces. Una desigualdad tan fuerte sólo se producía en algunos países africanos.

En Níger era de 20,7 veces; en Swazilandia, de 23,8; en Botswana, de 31,5; en la República Centroafricana, de 32,7 veces. Países donde, por supuesto, el nivel de desarrollo económico era muy inferior; y donde la experiencia de la democracia era muy distinta.

No sabemos bien, sin embargo, qué relación existe entre el desarrollo económico y la igualdad. Ni tampoco qué conexión se produce entre ambos (el desarrollo y la desigualdad), por un lado, y ese llamado “neopopulismo”. Estas dos cuestiones van a ser examinadas en este trabajo.

A la hora de realizar este examen conviene aclarar que disponemos de mejores datos sobre el desarrollo económico que sobre la desigualdad, referidos al período que se extiende más o menos entre los años 1950 y 2000. Aun así, disponemos de evidencia empírica relevante de Przeworski y sus colaboradores (1999), referida a 4.126 observaciones anuales de países/regímenes, de los cuales 1.645 corresponden a democracias y 2.481 a dictaduras. Por esta evidencia sabemos algunas cosas:

1. La tesis de Kuznets (1955) sobre la relación entre desarrollo e igualdad, en sus orígenes referida a Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania entre los siglos XIX y XX, dispone de respaldo empírico. Dicha relación puede representarse como una U invertida (o una joroba). La desigualdad aumenta cuando un país empieza a desarrollarse, hasta alcanzar una cima en la curva de la desigualdad. A partir de esa fase intermedia de desarrollo con una desigualdad incrementada, la prosecución del desarrollo va acompañada de una reducción de la desigualdad. Es decir, en una primera fase, el desarrollo produce una mayor desigualdad; en una segunda fase, el desarrollo produce una mayor igualdad.
2. El desarrollo ayuda a que las democracias sobrevivan. Por debajo de 1.000 dólares (en dólares de 1985), la vida esperada de una democracia era de ocho años. Por encima de 4.000 dólares, la probabilidad de que una democracia cayera era casi nula —con sólo cuatro casos, todos ellos en América Latina (tres en Argentina y uno en Uruguay). Por

encima de 6.000 dólares (equivalente a la renta per cápita argentina en 1976), ninguna democracia ha caído nunca.

3. La igualdad estabiliza a las democracias. Si volvemos a considerar como indicador de igualdad la relación existente entre la proporción de la renta en manos del 20% más rico y del 20% más pobre, cuando tal relación no ha superado las nueve veces, ninguna democracia se ha venido abajo a partir de 1950. Atiéndase a que este umbral es inferior (es decir, supone una mayor igualdad) que la relación existente en Uruguay como promedio entre los años 1990 y 2003. Es decir, si la igualdad por sí sola contribuye a que las democracias sean más estables, en América Latina la igualdad hoy día existente no basta por sí sola para que las democracias sean más estables.

En América Latina, las diferencias existentes entre los países en cuanto a su nivel de desarrollo no mantienen ninguna relación con las variaciones en la desigualdad que entre ellos existen. Como puede advertirse en la tabla 2, el coeficiente de correlación para 17 países es de -0,01. Es decir, la desigualdad es independiente del desarrollo económico. Responde, por tanto, a otro tipo de razones.

La persistencia de la desigualdad en América Latina bajo niveles de desarrollo muy distintos y bajo regímenes democráticos desde hace un tiempo resulta una cuestión no sólo intrigante, sino política y socialmente preocupante. Que resulte intrigante se debe a que, desde sus inicios, la democracia se ha asociado con una mayor redistribución de la renta. Ello constituía una preocupación para liberales como John Stuart Mill o Tocqueville: al ser mayoría, los pobres expropiarían a los ricos. Era una esperanza, por el contrario, para el socialismo: Engels o Kautsky esperaban que la democracia –los votos– fuera el instrumento de poder para conseguir la igualdad. En nuestros tiempos, el argumento se ha precisado un poco más. Puesto que la renta del votante medio (el que decide la elección por tener el 50% de los votantes a un lado y el 50% restante al otro) es inferior a la renta media, y puesto que la política del

gobierno será la que desee el votante medio (si es que el gobierno desea volver a ganar las elecciones), el gobierno redistribuirá la renta.

Voy a dejar aquí de lado muchas simplificaciones existentes en este argumento. Unas fundamentales son que los votantes disponen de información suficiente sobre la distribución de la renta y sobre su posición relativa en la jerarquía de ingresos; otra, que los votantes pueden coordinarse y superar la “paradoja del voto” (la irrelevancia de un voto individual para afectar al resultado de una elección). Quiero atender a otras cuestiones, con independencia de esos supuestos simplificadores. Una es la pregunta de por qué las democracias distribuyen poco. Otra es por qué unas democracias distribuyen más que otras. Y vinculada con esta segunda cuestión, una aparente paradoja: que las democracias más igualitarias redistribuyen más. De ser esto así, cabría esperar lógicamente que los países de América Latina se encontraran en un *círculo vicioso* de desigualdad: precisamente porque son muy desiguales redistribuyen muy poco.

Disponemos de cinco tesis principales para entender por qué esto puede ser así. Estas tesis ofrecen principalmente razones políticas:

1. La primera tesis es que la desigualdad económica se refleja en desigualdad política. Es decir, los más pobres votan menos –utilizan en menor medida su voto como instrumento de presión política. Esta tesis dispone de abundante respaldo (Sanders, 1980; Sigelman, Roeder, Jewell y Baer, 1985; Rosenstone y Hansen, 1993; Franklin, 1996). Si esto es así, el “votante decisivo” (es decir, aquel del que depende efectivamente una elección) será distinto del votante medio en el electorado en su conjunto debido a la abstención de muchos ciudadanos pobres. Más en particular, su renta será más alta que la del votante mediano y, en ocasiones, más alta que la renta media del electorado. En tal caso, ese *votante decisivo* no tendrá interés en que la renta se redistribuya porque saldría perjudicado. Las potenciales demandas igualitarias en la sociedad, por tanto, se diluirán. Por añadidura, las instituciones (los sistemas electorales, los contrapoderes horizontales) pueden filtrar esas

demandas. La cuestión, por tanto, radica en saber quién vota y qué mediaciones existen entre el voto y las decisiones políticas.

2. Una segunda tesis subraya que las políticas de un gobierno son multidimensionales, pero que cada ciudadano sólo dispone de un voto. Este resulta entonces un instrumento burdo para expresar las preferencias. Porque el voto no resulta sólo influido por preferencias redistributivas e ideológicas, sino por cuestiones tales como la religión o la raza, entre otras. Cuando más de dos dimensiones políticas afectan al electorado, resulta muy difícil definir la preferencia del votante mediano o del votante decisivo, así como agregar las preferencias individuales en una preferencia estable. Algo parecido a la “voluntad de la mayoría” resultaría muy difícil de articular y muy fácil de manipular. Esta ha sido una explicación influyente de por qué la desigualdad socioeconómica es comparativamente mucho más alta en Estados Unidos (dada su heterogeneidad social) que en otras democracias desarrolladas.

3. La tercera tesis, expuesta en términos gruesos, se refiere a la presión que los ricos pueden ejercer sobre los gobiernos, debida a su influencia sobre el bienestar general. Esta presión se canaliza por la amenaza de no invertir –por lo tanto, de hipotecar el desarrollo y el empleo. Sabemos que el ahorro (y por consiguiente la inversión) se relaciona con la renta. Así lo razonaba el teorema de Kaldor (1955-6) y Pasinetti (1961-2). La conclusión será no matar a la gallina de los huevos de oro mediante la redistribución de la renta. Eso sería tanto más cierto cuanto más pobre fuera un país –por lo tanto, donde la capacidad de ahorro y de inversión estuviera en muy pocas manos. La presión de los ricos aumentaría también a medida que se incrementase la movilidad de capitales –la amenaza sería desplazarse hacia lugares más hospitalarios (es decir, con menor redistribución). Y esta ha sido una de las principales explicaciones ofrecidas respecto de la paradoja de que las sociedades más igualitarias redistribuyen más –no hay una plutocracia minoritaria y una mayoría desheredada, el miedo a la expropiación es menor, la capacidad de ahorro y de inversión está más diseminada (Persson y Tabellini, 1994; Bowles y

Gintis, 1995; Benabou, 1996; Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999; Moene y Wallerstein, 2003; Moene y Wallerstein, 2006).

4. La cuarta tesis señala que, debido a la competición electoral, el gasto público se ha dirigido en gran medida en provecho de las clases medias. Si el *votante decisivo* se halla aquí, exigirá que el gasto público le atienda e incremente su capacidad de consumo mediante transferencias sociales o servicios públicos. Por esta razón, el impacto redistributivo del gasto público se reduce mucho. En los países de la OCDE sólo en torno a la mitad de tal gasto tiene ese impacto —es decir, beneficia más a los deciles inferiores de renta que a los superiores. En España, según datos de 1990 y después de un período en que se redistribuyó bastante la renta (se redujo tanto el coeficiente de Gini como las diferencias entre los quintiles inferior y superior), el 10% más rico incrementaba su capacidad de consumo en un 37% debido a su percepción de programas públicos (Bandrés, 1996). Datos comparados al respecto, referidos al impacto de los distintos programas de gasto en los diversos deciles de renta, resultan imprescindibles para estudiar los instrumentos que permitan promover la igualdad. Para empezar, puede observarse la proporción de gasto que se dedica a la enseñanza superior, quién se beneficia de ello, y cómo se compara ese gasto con el dedicado a la enseñanza primaria y secundaria. En todo caso, resulta absurdo entender, sin más ni más, que el gasto público es un indicador de redistribución.

5. La quinta y última tesis se refiere al sistema fiscal. Su capacidad y su diseño pueden afectar negativamente a la redistribución de recursos. Como es bien sabido, el único instrumento fiscal que redistribuye es el impuesto sobre la renta. No lo hacen los impuestos indirectos, ni las cotizaciones a la seguridad social, ni los impuestos a las exportaciones o a las importaciones, ni los diversos instrumentos fiscales que se han puesto en marcha históricamente en América Latina para que los estados recaudaran recursos sin apenas tocar directamente la desigualdad de ingresos. Desde luego limitan la capacidad fiscal del Estado las frecuentes reacciones de las clases medias, que exigen recibir del Estado

prestaciones públicas de valor equivalente a lo que contribuyen a las arcas públicas con sus impuestos. Si sus reclamaciones fueran atendidas, el Estado dejaría de cumplir su papel como principal instrumento de redistribución. Las resistencias a una extensión de la fiscalidad se alimentan también del argumento de que la recaudación genera fuertes lastres fiscales marginales. Es decir, que el bienestar se reduce por cada incremento adicional de recaudación. Este argumento es simplemente ridículo en países en los que el Estado sufre de anemia por la debilidad de sus recursos fiscales. De acuerdo con los datos de las Naciones Unidas, en Argentina, Colombia, Venezuela, Perú, Paraguay, Bolivia, El Salvador, Guatemala o Panamá, los impuestos no alcanzaban un 15% del producto interior bruto –en ocasiones, ni siquiera el 10% (Guatemala, Panamá, Paraguay o Argentina). La proporción es inferior a la mitad de lo que representa en países desarrollados.

Un Estado anémico no puede realizar adecuadamente las funciones que le corresponden –no sólo para reducir la desigualdad, sino para promover políticas de oferta que incrementen la productividad de los factores de las economías nacionales en un escenario internacionalizado. A estas alturas está claro que existen tareas que no corresponden a los estados sino a los mercados, e interferencias políticas pueden sin duda socavar la eficiencia de las economías. Pero hay otras tareas que los mercados realizan mal –la formación de capital humano a través de la educación y la formación, la atención universal a las necesidades de salud de la población, las inversiones en infraestructuras físicas. La anemia del Estado puede generar, por añadidura, un *círculo vicioso*: su falta de autoridad para recaudar impuestos, por su debilidad ante grupos de poder o en zonas de su territorio, constituye entonces la principal limitación a la suficiencia fiscal. Sucede, además, que buena parte de los escasos recursos públicos se dedican a alimentar empresas públicas que, a su vez, proporcionan recursos de poder a los políticos. Es decir, unas empresas que no cumplen con su papel en la economía y que obedecen a objetivos políticos detraen recursos para la redistribución.

Los problemas económicos de América Latina no se relacionaron nunca con el peso de la fiscalidad. Sí con una intervención estatal expresada en una regulación excesiva de la economía, en el proteccionismo, en el tamaño del sector público, en déficits públicos. Pero cabe un Estado débil que regule mucho; un amplio sector público que no genere recursos para redistribuir la renta; unos déficits que deriven de unos ingresos públicos exigüos. El gasto público no sólo ha estado infraalimentado, sino mal diseñado —es decir, se ha asignado a prioridades tales como subsidios por encima de la educación o la sanidad. La presente fase de expansión económica sostenida proporciona una oportunidad excelente para abordar los problemas crónicos de la fiscalidad en América Latina. Las democracias, como régimen, se asientan mejor en estados capaces y en sociedades donde las desigualdades son limitadas.

¿En qué medida las dificultades del desarrollo y de la desigualdad afectan a lo que los ciudadanos piensan en América Latina sobre la política democrática? Al abordar esta cuestión quiero aclarar que tal vez lo que los ciudadanos piensen al respecto constituya una condición *necesaria* para los problemas políticos del momento —en particular para el riesgo de *neopopulismos caudillistas*. Pero, desde luego, no considero que represente una condición suficiente. El *neopopulismo caudillista* no es sólo el resultado de una demanda, sino de una oferta. Y los políticos tienen una responsabilidad en la generación de esa demanda y, *a fortiori*, en la aparición de esa oferta neopopulista.

Voy a centrarme, en particular, en dos cuestiones. La primera se refiere a qué puede explicar el apoyo incondicional a la democracia por parte de los ciudadanos. Por “apoyo incondicional” entenderé una concepción *churchilliana* de la democracia, que, pese a sus limitaciones y a sus problemas, constituye el mejor régimen posible. La segunda cuestión consiste en cómo podemos explicar el apoyo de los ciudadanos a líderes no restringidos por leyes más que a la democracia, o a líderes *decisionistas* por encima del Congreso y de los partidos. Ambas formulaciones recogen expresiones más fuertes o más moderadas de caudillismo.

Empiezo con el apoyo incondicional a la democracia. En Europa Occidental, dicho apoyo se ha situado ligeramente por encima de un 80% de los ciudadanos en el Reino Unido, por poner un ejemplo emblemático. En el sur de Europa, con tradición de dictaduras, ha oscilado entre cerca de un 80% en Grecia y un 65% en Portugal (Maravall, 1995). Si atendemos a 17 países de América Latina y a las encuestas nacionales recogidas por los Latinobarómetros de 2003 y 2004, el promedio osciló entre un 55% y un 60%. Entre esos países ha existido una variación considerable, con un recorrido que va desde cerca del 80% en Costa Rica y Uruguay hasta menos del 40% en Brasil y Paraguay. La tabla 1 indica la incidencia en distintos países de América Latina del apoyo a la democracia, medida de dos formas¹, y del apoyo al caudillismo, también estimado de dos maneras diferentes². Las fuentes son los Latinobarómetros de 2003 y 2004. Se producen entre ambos años algunas diferencias, pero Uruguay y Costa Rica muestran consistentemente el mayor porcentaje de ciudadanos que piensan que la democracia es preferible a cualquier otro régimen (en 2004, acompañados por Venezuela y Argentina). Los menores porcentajes, en ambos años, se hallan en Brasil, Paraguay, Ecuador y Guatemala. En lo que se refiere a la segunda medida del apoyo a la democracia (pese a los problemas que pueda

1. El apoyo a la democracia se estima como acuerdo con los siguientes enunciados: (i) "La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno" (frente a "En algunas ocasiones, un Gobierno autoritario puede ser preferible" y "A la gente como yo, nos da lo mismo un régimen democrático"); (ii) "La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno" (con cuatro valores, "Muy de acuerdo", "De acuerdo", "En desacuerdo", "Muy en desacuerdo", unificando los dos primeros, por un lado, y los dos últimos, por otro). Eliminé los casos que no respondieron.
2. El apoyo al caudillismo se calcula como acuerdo con el enunciado "Más que partidos políticos y Congreso, lo que nos hace falta es un líder decidido que se ponga a resolver problemas", y como desacuerdo con "Prefiero la democracia a un líder que tenga todo el poder sin el control de las leyes". Ambas preguntas tenían cuatro posibles respuestas ("Muy de acuerdo", "De acuerdo", "En desacuerdo" y "Muy en desacuerdo"): unifiqué los dos primeros en un solo valor y los dos últimos en otro único valor. Eliminé también los casos que no respondieron.

tener), las variaciones entre las dos observaciones no alteran la pauta general de la distribución. El apoyo es comparativamente elevado en Uruguay, Venezuela, Costa Rica y Argentina, y bajo en Guatemala, Ecuador, Perú y Paraguay.

Veamos ahora la incidencia del respaldo al caudillismo. El apoyo a un líder *decisionista* (más que al Congreso y a los partidos políticos) es por lo general extenso, sobre todo en Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Donde menor incidencia tiene es en Uruguay, Ecuador, Guatemala, Costa Rica y Argentina. En cuanto a la preferencia por un líder sin restricciones legales, en vez de por la democracia, resulta obvio que se refiere a una forma más radical de caudillismo. Su incidencia es, por lo tanto, más limitada en términos generales. Es comparativamente alta, sin embargo, en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Bolivia y Ecuador. Y mucho más baja en Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica.

Tabla 1. Apoyo a la democracia y al caudillismo en América Latina

	Democracia preferible (% de acuerdo)		Democracia pese a problemas (% de acuerdo)		Apoyo a líder decisionista (% de acuerdo)	Apoyo a líder sin restricciones legales (% de acuerdo)
	(2003)	(2004)	(2003)	(2004)	(2003)	(2003)
Argentina	70,9	66,1	82,9	80,8	68,8	25,3
Bolivia	51,9	55,7	65,8	66,2	76,6	49,0
Brasil	39,1	48,4	76,5	69,1	82,6	38,6
Colombia	55,2	56,2	67,8	74,8	82,1	42,8
Costa Rica	81,3	74,1	83,9	82,7	68,2	28,1
Chile	52,5	61,9	73,8	77,5	72,0	27,8
Ecuador	45,9	48,4	54,9	57,8	64,7	45,1
El Salvador	54,8	65,1	67,5	66,6	78,3	60,1
Guatemala	49,5	49,3	54,2	54,2	57,1	60,2
Honduras	60,8	50,8	81,7	69,1	84,2	40,9
México	54,9	54,6	72,7	78,3	79,6	41,9
Nicaragua	58,9	50,0	74,5	66,6	89,4	51,4
Panamá	57,3	69,5	66,6	80,5	77,4	45,9
Paraguay	39,3	44,7	58,0	61,0	86,5	49,6
Perú	54,3	50,2	63,1	60,8	79,6	41,3
Uruguay	79,9	83,2	86,1	88,4	59,4	22,1
Venezuela	70,3	76,5	68,9	84,2	70,7	42,3

Fuente: Latinobarómetro 2003 y 2004.

¿En qué medida existe una relación entre el grado de desigualdad existente en estos países y el apoyo a la democracia? Voy a utilizar como indicador de desigualdad la diferencia existente entre la proporción de la renta en manos del 20% más rico y aquella en manos del 20% más pobre, tomando el promedio para el período comprendido entre los años 1993 y 2000. Y adoptaré el primero de los dos indicadores que he mencionado respecto del apoyo a la democracia: el respaldo al enunciado de que es preferible a cualquier otro régimen (frente al respaldo a un régimen autoritario bajo ciertas condiciones o la indiferencia).

Como muestra la tabla 2, existe una correlación alta entre la desigualdad y el respaldo incondicional a la democracia. El índice es $r = -,63$. Es decir, a medida que aumenta la desigualdad, disminuye el apoyo. La correlación es significativa al 1%. Por el contrario, la correlación entre el desarrollo económico y el respaldo a la democracia es mucho más baja. El índice sigue siendo positivo, pero se reduce a $r = ,39$. Es decir, a medida que el nivel de desarrollo es mayor, aumenta la incidencia del apoyo a la democracia, pero esta relación pierde significatividad estadística.

Tabla 2. Correlaciones entre desarrollo, desigualdad, respaldo a la democracia y al caudillismo en América Latina

	1. Desarrollo económico	2. Desigualdad	3. Respaldo incondicional a la democracia	4. Preferencia por líder no restringido por leyes
1. Desarrollo económico	---	-,01	,39	-,75
2. Desigualdad	-,01	---	-,63	,26
3. Respaldo incondicional a la democracia	,39	-,63	---	---
4. Preferencia por líder no restringido por leyes	-,75	,26	---	---

Fuentes: Latinobarómetro 2003; Naciones Unidas, *Human Development Report*.

Estas correlaciones se refieren a países en su conjunto. Pasemos ahora a analizar a los ciudadanos –con qué se relacionan sus opiniones acerca de la democracia. Para ello voy a examinar con cuidado la evidencia procedente del Latinobarómetro del año 2004, que recoge respuestas de 19.605 ciudadanos latinoamericanos. El análisis consiste en regresiones logísticas. La variable dependiente es el apoyo a la democracia en sus dos mediciones. Las variables independientes son las siguientes³:

1. Si se comparte o no la idea de que la democracia es el mejor régimen para que el país se desarrolle.
2. Si el Congreso es una institución que ofrece confianza.
3. Si se considera que se han efectuado progresos en la erradicación de la corrupción en la política.
4. La ideología personal del entrevistado.
5. Los estudios que se han cursado.
6. El nivel socioeconómico en que el entrevistado se sitúa.

La tabla 3 muestra los resultados de las regresiones logísticas. Todas las variables son estadísticamente significativas en los dos modelos, con un nivel de confianza situado al menos en el umbral del 5%. En ambos modelos, los coeficientes con más peso son la concepción instrumental de la democracia como vía para el desarrollo económico, la confianza en el Congreso y el nivel socioeconómico. Cuanto más se sustenten las dos primeras opiniones, mayor es la probabilidad de que se apoye incondicionalmente a la democracia como régimen. Los más pobres tienden en

3. La variable 1 tiene cuatro valores (de 1 a 4, que van de "Muy en desacuerdo", "En desacuerdo", "De acuerdo" y "Muy de acuerdo"). La 2, otros cuatro valores (de 1 a 4: "Ninguna confianza", "Poca", "Algo", "Mucha"). La 3, también cuatro (de 1 a 4: "Nada", "Poca", "Algo", "Mucho"). La 4, diez (que van de izquierda a derecha). La 5, diecinueve (empezando desde 1, "Sin estudios"). La 6, cinco (siendo 1 "Muy malo" y 5 "Muy bueno"). Eliminé los casos en que no hubo respuesta.

menor medida a ofrecer dicho apoyo –este crece a medida que aumenta el nivel socioeconómico.

Tabla 3. El apoyo a la democracia

	La democracia es preferible a cualquier otro régimen (coeficientes logísticos)	Mejor la democracia, aun con problemas (coeficientes logísticos)
Constante	2,324*** (,133)	4,421*** (,161)
Democracia y desarrollo	,763*** (,027)	1,105*** (,032)
Confianza en Congreso	,114*** (,022)	,204*** (,026)
Progreso contra corrupción	-,058** (,020)	,086*** (,024)
Ideología	,022** (,007)	,023** (,008)
Estudios	,015** (,005)	,027*** (,005)
Nivel socioeconómico	,138*** (,021)	,116*** (,024)
Chi ²	1.001,111***	1.631,059***
-2 log de la verosimilitud	16.704,445	13.323,337
N	19.605	19.605

Errores típicos entre paréntesis: ***Significativo al 1%. **Significativo al 5%
Fuente: Latinobarómetro 2004.

Si atendemos al efecto de estas variables sobre las probabilidades de apoyar incondicionalmente la democracia⁴, nos hallamos con lo siguiente. (1) Tales probabilidades, en el primer modelo, se incrementan en un 53,4% al aumentar la idea de que la democracia es instrumental para el desarrollo económico; en el segundo modelo (apoyo pese a sus problemas), el aumento de las probabilidades es de un 66,9%. (2) La

4. Los efectos sobre las probabilidades de apoyar la democracia, en las dos mediciones, responden a la fórmula $[\exp(B)-1] \times 100$. Estos efectos están reflejados en el porcentaje de cambio en el riesgo (creciente o decreciente) al introducir un cambio de una unidad en la variable independiente.

confianza en el Congreso aumenta las probabilidades en un 10,8% en el primer modelo y en un 18,4% en el segundo. (3) Las probabilidades de apoyar incondicionalmente la democracia se reducen en un 12,9% y en un 10,9% en uno y otro modelo a medida que el nivel socioeconómico es más bajo.

Las tres variables restantes tienen un efecto más reducido o una menor significatividad estadística. Adviértase, además, que el coeficiente de la valoración de la lucha contra la corrupción cambia de signo en uno y otro modelo –es decir, los demócratas incondicionales podían ser optimistas o escépticos acerca de la evolución de la corrupción en el ámbito público. En los dos modelos, desplazarse hacia la derecha aumenta las probabilidades de apoyar la democracia, pero el efecto sobre las probabilidades es de tan sólo un 2,2% en el primer modelo y de un 2,3% en el segundo. Y finalmente, el efecto de los estudios cursados es también muy limitado: a medida que los estudios aumentan, la propensión a apoyar incondicionalmente la democracia se incrementa en un 1,5% y en un 2,7% en uno y otro modelo. De todas formas, si consideramos conjuntamente el nivel socioeconómico y la educación, los resultados muestran claramente que cuantos menos recursos tenga un ciudadano, menos propenso será a apoyar incondicionalmente la democracia.

Paso a analizar a continuación el respaldo al caudillismo. He estimado este respaldo de dos maneras, referidas a un caudillismo más moderado (*decisionista*) o más radical (no restringido por las leyes). En el conjunto de los 17 países de América Latina recogidos en la tabla 1, el respaldo al primer tipo se extiende como promedio a un 74,9% de los ciudadanos. El respaldo al segundo, a un 35,7%. Como puede advertirse en la tabla 1, en el primer caso los porcentajes más elevados (por encima del 80% de la población) se hallan en Nicaragua,

Paraguay, Honduras, Brasil y Colombia. En el segundo caso, la mayor incidencia (por encima de un 45%) se encuentra en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Bolivia, Panamá y Ecuador. Por el contrario, el respaldo al caudillismo del tipo moderado es comparativamente menor en Uruguay, Costa Rica y Argentina (en Guatemala y Ecuador, por el contrario, es muy elevado el apoyo al caudillismo más radical). Y, en el caso del caudillismo radical, el apoyo es más reducido en Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica.

¿En qué medida existe una relación entre el desarrollo y la desigualdad, por un lado, y el apoyo al caudillismo en su versión radical, por el otro? Si observamos los resultados de la tabla 2, la correlación es fuerte con el desarrollo económico. Es decir, en los países de mayor nivel de desarrollo, el respaldo a un líder que no está restringido por leyes (en contraposición a la democracia) es mucho más reducido. El índice es de $r = -.75$ significativo al 1 por cien. Cuanto más pobre es un país, mayor es la proporción de ciudadanos que prefieren un caudillismo sin límites legales a la democracia.

Atendamos ahora a los ciudadanos, en vez de a los países y los promedios. Es decir, ¿qué factores influyen en la propensión de un ciudadano a preferir el caudillismo? Voy a estudiar los dos tipos: el caudillismo moderado y el radical. La tabla 4 muestra los resultados de regresiones logísticas, basadas en el Latinobarómetro de 2003, con una muestra de 18.638 ciudadanos. A las variables independientes anteriores se añade, en este caso, una pregunta sobre la imparcialidad de la recaudación de impuestos. En vez de “nivel socioeconómico”, que no figura en el Latinobarómetro de 2003, utilicé una pregunta sobre los ingresos⁵.

5. La pregunta sobre la imparcialidad de la recaudación tiene sólo “sí” o “no” como respuestas. Excluí los casos sin respuesta. La pregunta sobre los ingresos tiene cuatro valores (“No les alcanza, tienen grandes dificultades”; “No les alcanza, tienen dificultades”; “Les alcanza justo, sin grandes dificultades”; y “Les alcanza bien, pueden ahorrar”).

Tabla 4. El apoyo al populismo

	Más que partidos y Congreso, necesidad de líder decisionista (coeficientes logísticos)	Mejor que la democracia, un líder con todo el poder sin restricciones legales (coeficientes logísticos)
Constante	1,348*** (.166)	2,175*** (.152)
Democracia y desarrollo	-,068** (.024)	-,415*** (.022)
Confianza en Congreso	-,004 (.027)	-,117*** (.025)
Progreso contra corrupción	-,044* (.025)	-,021 (.023)
Ideología	-,121* (.052)	-,103* (.047)
Estudios	,032*** (.007)	,024*** (.007)
Ingresos	-,017** (.005)	-,004 (.005)
Chi²	-,036 (.026)	-,005 (.024)
-2 log de la verosimilitud	16.704,445	13.323,337
N	19.605	19.605

Errores típicos entre paréntesis: ***Significativo al 1%. **Significativo al 5%.

*Significativo al 10%

Fuente: Latinobarómetro 2004.

Aunque existen puntos comunes en los factores asociados con el apoyo a un líder *decisionista* o a un líder sin límites legales y que concentre todo el poder, las diferencias son relevantes. Resulta obvio señalar que el primer tipo (moderado) y el segundo (radical) presentan diferencias políticas grandes —el segundo se sitúa fuera de la democracia. El modelo referido al “caudillo sin restricciones” funciona mejor. En él, las variables con mayor peso son: (i) No creer que la democracia sea el mejor camino para que el país se desarrolle; (ii) No tener confianza en el Congreso; (iii) Pensar que la recaudación fiscal no es imparcial. La primera de estas variables genera un incremento de un 51,4% en la probabilidad de que un ciudadano apoye este tipo de caudillismo radical, frente a un efecto

de sólo el 7,0% en el caso del caudillismo moderado. La segunda de estas variables, la desconfianza en el Congreso, incrementa la propensión a respaldar un caudillismo radical en un 12,4%; por el contrario, no tiene un impacto estadísticamente relevante respecto del caudillismo moderado. La tercera variable, la creencia de que la recaudación fiscal es parcial, aumenta la probabilidad de apoyar un caudillismo radical en un 10,8%; en un 11,4% la probabilidad referida al caudillismo moderado —en ambos casos, la significatividad estadística se reduce bastante.

Las restantes variables tienen un efecto mucho menor. La evaluación negativa de la lucha contra la corrupción en el ámbito público sólo tiene una ligera influencia en la preferencia por un caudillismo moderado (cuya probabilidad se incrementa en un 4,3%); no es significativo su efecto sobre la preferencia por un caudillismo radical. Cuando un ciudadano se sitúa más a la derecha ideológicamente, aumenta la probabilidad de que respalde uno u otro tipo de caudillismo —el efecto es significativo pero débil (de un 3,2% para el moderado y de un 2,5% para el radical). Los estudios son, de nuevo, sólo significativos para la propensión a apoyar un caudillismo moderado —pero su efecto es mínimo (un 1,7%). En cuanto a los ingresos, aunque el signo del coeficiente sea negativo (cuanto más bajos sean, mayor el respaldo al caudillismo en sus dos modalidades), su influencia no es significativa en ninguno de los dos casos.

Disponemos así de evidencia, para la práctica totalidad de los países de América Latina, de que:

1. La desigualdad socioeconómica afecta al apoyo incondicional a la democracia.
2. Los niveles de desarrollo económico influyen sobre el respaldo al caudillismo radical.
3. La percepción de que la democracia es el mejor camino para el desarrollo promueve el apoyo incondicional a la democracia y restringe la preferencia por el caudillismo —sobre todo, en su modalidad radical.

4. Lo que hace el Congreso (es decir, la política de los propios congresistas) ejerce un efecto parecido: un juicio favorable promueve el apoyo a la democracia y reduce el del caudillismo –de nuevo, sobre todo en su versión radical.

5. La propensión a respaldar el caudillismo, en sus dos formas, se incrementa cuando se percibe que los impuestos no son recaudados imparcialmente.

6. Las probabilidades de apoyar la democracia se reducen a medida que disminuye el nivel socioeconómico de los ciudadanos. Pero la condición social individual, sin embargo, no parece afectar de manera relevante a las probabilidades de apoyar cualquiera de las dos modalidades de caudillismo.

Una última reflexión: no estoy seguro de la precisión del término “populismo” para definir algunas patologías políticas actuales. Como es sabido, el término se utilizó para estudiar los *narodnik* rusos en la segunda mitad del siglo XIX (Venturi, 1966) y, desde entonces, se ha desnaturalizado bastante. En tiempos recientes ha servido para dividir el mundo entre *populistas* y *neoliberales*; entre Caribe y Scilla. Todo lo que no era neoliberalismo era populismo.

Por lo general, el término se ha estado utilizando con dos acepciones: en una, primaba la dimensión económica; en otra, la dimensión política. La dimensión económica es conocida (Bresser Pereira, Maravall, Przeworski, 1993). Constituye una manifestación de “voluntarismo político”: es decir, de concebir que la economía puede subordinarse a la voluntad política. Y de pensar que es posible, si así se desea, resolver los problemas de retraso económico y de desigualdad a corto plazo. Así, hemos vivido en un pasado muchas experiencias similares en América Latina. Durante un tiempo, se intentó estimular el crecimiento económico, con aumentos del gasto público y de los salarios, y con la ayuda

de un tipo de cambio sobrevalorado ello pareció ser compatible con una inflación bajo control. Pero, a no tardar, se desencadenaron espirales de crisis en la balanza de pagos, seguidas de controles de las importaciones; inflaciones de demanda, seguidas de controles de precios; crisis de las reservas de divisas, seguidas de devaluaciones de la moneda. En suma, el resultado han sido crisis económicas, por lo general acompañadas de crisis políticas. Pero si América Latina ha vivido muchas experiencias de este tipo en el pasado, ello no se ha debido tanto a políticas democráticas “populistas”, sino a gobiernos militares. El populismo no tiene que ver con la democracia.

Hoy día, la inflación, las finanzas públicas y el peso de la deuda se hallan bastante controladas. La cuestión es en qué medida se ha aprendido de un pasado muy penoso para los ciudadanos latinoamericanos. Es decir, si se podrá evitar lo que Fernando Henrique Cardozo ha denominado “utopías regresivas”.

La dimensión política del populismo se manifiesta, a su vez, en intentos de gobernantes por establecer una relación directa con el pueblo, sin intermediarios institucionales, sin contrapoderes. Venezuela puede proporcionar un ejemplo tras la victoria electoral de Hugo Chávez en 1999 y la aprobación de un decreto de Emergencia Judicial: “Si la Corte Suprema de Justicia toma cualquier medida, y es probable que la tome, tengan la seguridad de que por unanimidad no habrá aquí nadie que vacile un momento en eliminar la Corte Suprema de Justicia” (declaración del presidente de la Asamblea Constituyente, *El País*, 21 de agosto de 1999). El populismo político se suele asociar con el presidencialismo. Y también con la existencia de un amplio electorado de baja educación y bajos ingresos, también muy manipulable. Por esta razón, se ha argumentado con frecuencia que la mayor igualdad en la distribución de los ingresos en el Sureste Asiático está relacionada con una menor incidencia del populismo.

Lo usual respecto del populismo radica en ofrecer ejemplos de América Latina. Pero resulta obvio que se manifiesta también en

muchos otros países. Esto incluye desde luego la Unión Europea, donde Polonia ha ofrecido una excelente ilustración. Y donde la utilización de la inmigración por programas y retóricas xenófobas ha sido abundante.

A mi juicio, los riesgos políticos de América Latina no tienen hoy que ver tanto con la democracia como con el “gobierno representativo” (o, en otras palabras, con el “buen gobierno”). No afectan al *origen* del poder, sino al *uso* que se hace de él. Es decir, esos riesgos se centran en la tentación de imponer los votos para eliminar controles sobre el ejecutivo; de suprimir contrapoderes horizontales que supongan restricciones a los gobernantes. Entiendo que un “mal gobierno” puede ser elegido democráticamente, y posiblemente que también puede responder a las demandas de hoy de los votantes. Pero no será un “buen gobierno” si no se ocupa de los intereses de éstos. Las demandas políticas pueden ser temporalmente inconsistentes —y por las futuras consecuencias negativas de acciones “populistas” (oportunistas o demagógicas) de hoy, un gobierno que conduzca a su país por ese camino no será *representativo*. Ello sucede, en resumen, cuando la democracia es manipulada por un “mal gobierno”. Porque, por desgracia, la democracia no siempre da lugar a “buenos gobiernos”.

Referencias bibliográficas

- AGHION, Philippe; CAROLI, Eve y GARCÍA-PEÑALOSA, Cecilia. “Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories”. *Journal of Economic Literature*. No. 37 (1999).
- BANDRÉS, Eduardo. “¿A Quién Beneficia el Estado de Bienestar?”. *Dilemas del Estado de Bienestar*. (1996). Fundación Argentaria. Madrid: Visor.
- BENABOU, Roland. *Inequality and Growth. Working Paper 5658*. National Bureau of Economic Research (1996).
- BOWLES, Samuel y GINTIS, Herbert. “Productivity-Enhancing Egalitarian Policies”. *International Labour Review*. No. 134, 4-5 (1995).

- BRESSER Pereira, Luiz Carlos; MARAVALL, José María y PRZEWORSKI, Adam. *Economic Reforms in New Democracies*. Nueva York: Cambridge University Press, 1993.
- FRANKLIN, Mark. "Electoral Participation". En: LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard y NORRIS, Pippa (eds.) *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks (Cal.): Sage, 1996.
- KALDOR, Nicholas. "Alternative Theories of Distribution". *Review of Economic Studies*. No. 23, 2 (1955-6).
- KUZNETS, Simon. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*. No. 45, 1 (1955).
- MARAVALL, José María. *Los Resultados de la Democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- MOENE, Karl Ove y WALLERSTEIN, Michael. "Earnings Inequality and Welfare Spending: A Disaggregated Analysis". *World Politics*. No. 55, 4 (2003).
- MOENE, Karl Ove y WALLERSTEIN, Michael. "Social Democracy as a Development Strategy". En: Bardhan, Pranab; Bowles, Samuel y Wallerstein, Michael (eds.) *Globalization and Egalitarian Redistribution*. Nueva York: Russell Sage, 2006.
- PASINETTI, Luigi. "Rate of Profit and Income Distribution in Relation to the Rate of Economic Growth". *Review of Economic Studies*. No. 29, 3 (1961-1962).
- PERSSON, Torben y TABELLINI, Guido. "Is Equality Harmful for Growth?". *American Economic Review*. No. 84 (1994).
- PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antonio y Limongi, Fernando. *Democracy and Development*. Nueva York: Cambridge University Press, 1999.
- ROSENSTONE, Steven y HANSEN, John. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. Nueva York: MacMillan, 1993.
- SANDERS, Elizabeth. "On the Costs, Utilities, and Simple Joys of Voting". *Journal of Politics*. No. 42, 3 (1980).

- SIGLEMAN, Lee; ROEDER, Philip; JEWELL, Malcolm y BAER, Michael. "Voting and Non-Voting: A Multi-Election Perspective". *American Journal of Political Science*. No. 29, 4 (1985).
- VENTURI, Franco. *Roots of Revolution. A History of the Populist and Socialist Movements in Nineteenth Century Russia*. Nueva York: Grosset/Dunlap, 1966.

Las demandas económicas y sociales sobre las democracias latinoamericanas¹

José Antonio Ocampo

Co-Presidente de la Initiative for Policy Dialogue, Columbia University. Fue Subsecretario General de Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales

Las múltiples interrelaciones entre economía y democracia

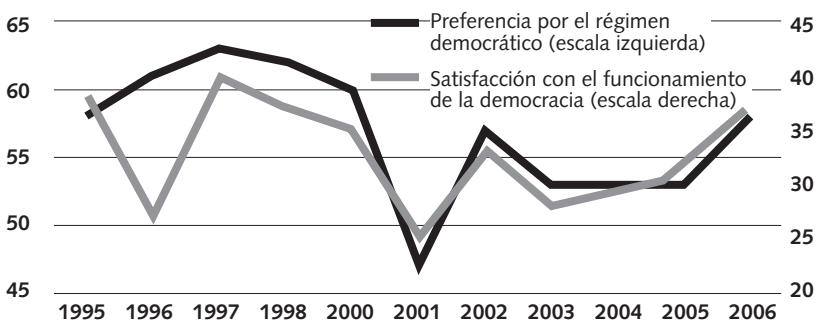
La existencia de una importante relación entre economía y democracia se ha hecho evidente en América Latina en los últimos años de una manera particular: el apoyo de la población a la democracia como forma de gobierno ha fluctuado con la coyuntura económica. Así, de acuerdo con las mediciones regulares del Latinobarómetro, la recesión de comienzos de la presente década generó una pérdida de apoyo a la democracia, en tanto que la bonanza posterior tuvo el efecto opuesto. La satisfacción con el funcionamiento de la democracia muestra una tendencia similar, sobre niveles más bajos (Gráfico 1).

Detrás de esta asociación empírica, quizás superficial, se esconden relaciones profundas entre estas dos dimensiones de la estructura social. Estas relaciones son evidentes en al menos tres planos diferentes. El primero, y de alguna manera el más importante, se refiere a cuáles son los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos participan en una democracia en la elección de la organización económica y social que desean. Esta visión se enfrenta, por supuesto, a la de muchas escuelas de ciencia política para

1. Este ensayo fue presentado inicialmente en el seminario sobre democracia en América Latina organizado por la Fundación CIDOB en Barcelona, el 12 de enero de 2008. El autor usa extensamente algunas ideas que ha venido desarrollando para el segundo informe sobre democracia en América Latina del PNUD y la OEA, que se elaborará en colaboración con la CEPAL y la CAF.

quienes las instituciones económicas responden más bien a las estructuras de poder que prevalecen en una sociedad en un momento determinado más que a una elección democrática.

Gráfico 1. El ciclo reciente de apoyo a la democracia



Fuente: Latinobarómetro

Algunas escuelas de pensamiento económico rechazan, además, la conveniencia de cualquier ingerencia de la política en la organización económica y conciben la elección de las instituciones económicas como un debate técnico más que político. Esta visión, que en un ensayo anterior denominé la “ideología tecnocrática” es parte de una visión más amplia, de corte conservador, que pregona que existen modelos óptimos de organización económica y que la política no debe interferir, por ende, en la elección del régimen económico y, más en general, en el funcionamiento de los mercados. Esta visión sustrae, por lo tanto, a la democracia uno de sus contenidos potenciales más importantes². Por el contrario, la afirmación de que no existen alternativas deseables de organización económica

2. Véase en particular el Ensayo No. 3 de Ocampo (2004) titulado “Mercado, cohesión social y democracia”.

ha sido puesta en cuestión en la literatura alternativa sobre “variedades de capitalismo”, que señala que, aunque existan principios económicos comunes, las formas institucionales varían significativamente de país en país e inciden de manera notable sobre los resultados económicos y sociales del funcionamiento del sistema económico³.

La segunda relación, y la que afecta más al día a día de la vida política, es aquella que existe entre la democracia y el bienestar de la gente. Esta relación es bidireccional: la democracia debe responder a las demandas que sobre ella hace la ciudadanía, en tanto que su capacidad o no para hacerlo genera satisfacción o insatisfacción de la población con el funcionamiento del sistema político y modifica, por lo tanto, su conducta como electores. Esta es, sin duda, la relación que explica la asociación cíclica entre economía y satisfacción con la democracia que revelan las encuestas del Latinobarómetro, pero sus implicaciones son mucho más profundas.

La tercera relación, que ha sido el tema preferido de la literatura sobre “economía política” (o, mejor, economía de la política) se refiere a cómo funcionan las instituciones democráticas en relación con la economía. Los temas correspondientes incluyen la forma como las instituciones políticas (v.gr., su forma presidencialista *versus* parlamentaria, o las instituciones partidistas y electorales) pueden alterar ciertos parámetros básicos de funcionamiento económico (los niveles de gasto y déficit públicos, por ejemplo). Incluye también la manera como los distintos agentes institucionales interaccionan entre sí: cómo se debaten las leyes económicas en los parlamentos, incluidas las leyes presupuestales, las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en el manejo de la política económica, la relación de ambos con los poderes autónomos (el banco central y las entidades regulatorias), los mecanismos de control sobre estos últimos, y el papel de las tecnocracias gubernamentales y su grado de autonomía.

3. Véanse, por ejemplo, Hall y Soskice (2001) y Rodrik (2007).

En este breve ensayo concentraré la mayor parte de mi atención sobre el segundo de estos temas, pero terminaré haciendo algunas alusiones al primero. Pese a su importancia, no analizaré el tercero. Mi punto de partida es el concepto de democracia como extensión de ciudadanía –ciudadanía civil, política y social– que desarrolló extensamente el PNUD en su informe, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD, 2004).

La tragedia liberal de las sociedades latinoamericanas

Vista en esta perspectiva, la democracia latinoamericana encarna y seguirá encarnando tensiones inherentes a su desarrollo en sociedades altamente desiguales, reflejando lo que denominaré la “tragedia liberal” de nuestras sociedades: el desencuentro histórico del liberalismo económico con el liberalismo político. Dicho desencuentro encarna, sin embargo, un problema más amplio: la tensión entre dos principios liberales fundamentales, los de igualdad y libre iniciativa privada.

El primero de estos principios fue planteado inicialmente por las revoluciones liberales del siglo XVIII como igualdad ante la ley, quizás el avance más importante del mundo moderno en relación con las sociedades estamentarias que lo precedieron. Este principio es, por supuesto, un requisito esencial para que los agentes económicos puedan interactuar en los mercados, pero su formulación incluyó desde un comienzo una visión más amplia de los derechos humanos, que quedó reflejada en particular en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Revolución Francesa. Esta formulación amplia abrió el espacio para el principio de la igualdad se fuera extendiendo a nuevas esferas a lo largo de los últimos siglos.

Sin embargo, como ha señalado Bobbio (1989), entre otros autores, la tensión entre este principio y el de libre iniciativa individual se ha expresado en vertientes de pensamiento y práctica política que tienden a privilegiar alternativamente uno u otro. Uno de los terrenos privilegiados

donde se expresa dicha tensión es precisamente un tema que la economía institucional contemporánea ha puesto desde North (1990) en el centro de su análisis: los derechos de propiedad. Mientras los defensores de la iniciativa individual han tendido a resaltar la primacía de los derechos de propiedad como el pilar institucional fundamental para el buen funcionamiento de los mercados, los defensores del principio de igualdad siempre han encontrado en la propiedad una fuente de desigualdad y han reclamado la necesidad de limitar los derechos de propiedad para poder corregir las grandes desigualdades económicas y sociales existentes.

Esa tensión sólo se ha solucionado históricamente a través de la ciudadanía política y de las luchas sociales que, en general, han precedido la expresión política de las demandas sociales. Este proceso ha logrado extender el principio de la igualdad a más y más esferas de la vida económica y social. Este proceso ha sido gradual, aun en las sociedades hoy industrializadas (O'Donnell, 2008). Así, por ejemplo, uno de los padres del liberalismo moderno, Estados Unidos, tardó casi un siglo en reconocer que la igualdad de los ciudadanos era incompatible con la esclavitud. El movimiento socialista sostuvo, a su vez, desde el siglo XIX una larga lucha contra la desigualdad en las relaciones laborales y las desigualdades económicas en general, que dieron origen a las normas de protección laboral, al nacimiento gradual del Estado del bienestar y, por supuesto, a una secuencia de revoluciones socialistas.

De manera similar, el movimiento feminista llevó a cabo primero la campaña por el derecho al voto y luego una lucha prolongada por la igualdad de las mujeres en otras esferas de la vida económica y social. Cabe recordar, además, que el derecho al voto no solamente se negó por mucho tiempo a las mujeres sino también a los hombres que carecían de propiedad o eran analfabetos. De esta manera, sólo en épocas relativamente recientes se adoptó finalmente el sufragio universal como práctica generalizada, una institución que todas las democracias contemporáneas aceptan hoy como la expresión más clara de la igualdad política de los ciudadanos.

En los países altamente desiguales como los latinoamericanos, la tensión entre los dos grandes principios liberales ha sido mucho más notoria y explica por qué el liberalismo económico y el liberalismo político han tenido más desencuentros que encuentros en la historia latinoamericana. Algunas de las estructuras coloniales subsistieron por mucho tiempo: la esclavitud desapareció muy tarde en algunos países (sólo a fines del siglo XIX en Brasil y Cuba, esta última todavía entonces colonia) y la subordinación de las sociedades indígenas sobrevivió hasta nuestros días. Otras estructuras estamentarias coloniales desaparecieron más rápido, pero las desigualdades subyacentes se reprodujeron de nuevas formas. Una de sus víctimas fue la organización política. En efecto, durante los siglos XIX y XX pocos países latinoamericanos adoptaron de manera más o menos continua una organización política que puede considerarse claramente liberal y en todos ellos con interrupciones más o menos frecuentes. En la mayor parte de América Latina, el liberalismo político no tuvo mucho arraigo entre las elites dirigentes, y dio lugar, en el mejor de los casos, a una sucesión discontinua de episodios democráticos. Esto contrasta, por supuesto, con la aceptación por parte de dichas elites dirigentes de principios liberales en materia económica: la iniciativa privada, la eliminación de las trabas coloniales al libre mercado, comercio y producción internos y, de manera un poco más ambigua, la apertura comercial externa.

Una de las excepcionalidades históricas del período más reciente de América Latina es, precisamente, que el liberalismo económico ha coincidido, por primera vez, en forma relativamente generalizada, con el liberalismo político. Sin embargo, los sucesos políticos de la década actual indican, para expresarlo en términos de los economistas, que este equilibrio no es necesariamente estable. De paso, vale la pena resaltar además que el divorcio entre los principios liberales ha sido extensivo a otras instituciones republicanas, muy especialmente al desarrollo de un aparato de justicia independiente al cual pueden acceder en igualdad todos los ciudadanos, un área que sigue siendo hasta nuestros días uno de los grandes déficits institucionales latinoamericanos.

Las implicaciones políticas de la desigualdad

Las tensiones que enfrenta la democracia en sociedades altamente desiguales seguirán siendo, por tanto, una característica destacada de las democracias latinoamericanas. La apertura a la participación de nuevos sectores sociales que ha facilitado la ampliación de los espacios democráticos en las dos últimas décadas ha generado y seguirá generando fuertes demandas sobre el sistema político que serán difíciles de satisfacer y pueden generar tensiones que no serán fáciles de manejar. En efecto, en muchos momentos tales demandas tienden a ser desproporcionadas en relación con la capacidad de las economías de satisfacerlas y dan lugar a respuestas políticas que entran el buen funcionamiento de la economía.

En particular, la tentación a adoptar políticas macroeconómicas expansivas estará siempre presente –y no solamente en materia fiscal, sino también monetaria y crediticia. Curiosamente, esta tentación tiende a ser más fuerte en momentos como el que ha vivido la economía latinoamericana en los últimos años, de altos precios de materias primas y abundante financiamiento externo, cuando es imposible argumentar que la escasez de recursos es la restricción fundamental al manejo macroeconómico. Estas políticas han sido denominadas “populismo económico”, pero este concepto es claramente inapropiado, porque no han sido un patrimonio de los movimientos políticos populistas o de izquierda en la historia latinoamericana. En efecto, tales políticas han sido adoptadas en el pasado por muchos gobiernos de derecha, incluidas dictaduras militares, en tanto que gobiernos de izquierda han sido responsables en el manejo macroeconómico en diversos momentos. Por eso, en un ensayo anterior sugerí que el concepto de “facilismo macroeconómico” es mucho más apropiado para referirse a este fenómeno que el de “populismo” (Ocampo, 2004).

En un terreno más estructural, los países latinoamericanos afrontan serias limitaciones para responder a las demandas sociales, por dos razones diferentes. En primer término, porque, como veremos más adelante, los mercados de trabajo han tenido un comportamiento en general insatis-

factorio en las últimas décadas. En segundo lugar, porque los sistemas de bienestar heredados del pasado son demasiado incompletos y segmentados y, aunque han mostrado avances en algunas direcciones, son hoy quizás más débiles de lo que era característico en la etapa de industrialización dirigida por el Estado.

En efecto, en el pasado, las semillas de un Estado del bienestar moderno, de corte relativamente universal, se plantaron sólo en un puñado de países (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay)⁴ y en todos ellos se han mantenido estancados o han experimentado algún retroceso en el último cuarto de siglo (la excepción es quizás Chile, que después de un retroceso durante la dictadura ha tenido avances durante la democracia). Todos estos sistemas fueron establecidos, como en los países industrializados, sobre la base de una “ciudadanía laboral”, y por eso excluyó a un porcentaje importante de la población. En el resto de países, donde el empleo informal y el peso de la población rural eran dominantes, los sistemas de bienestar sólo alcanzaron a un grupo restringido de trabajadores. Además, en todos los países, los sistemas de bienestar se estructuraron sobre la base de principios que en la literatura sobre estados del bienestar se denominan “corporativos”, en el sentido que los beneficios variaban para distintos grupos de trabajadores⁵.

Los problemas distributivos a los que debe responder la democracia tienen, además, múltiples aristas. La más prominente es la alta concentración del ingreso en el decil más rico (e incluso en los percentiles más ricos) de la distribución del ingreso. De hecho, la concentración en los estratos más ricos explica la mayor parte de la diferencia entre las distribuciones del ingreso de América Latina y de los países industrializados⁶.

4. Dejo de lado aquí a Cuba, que también desarrolló un sistema de bienestar después de su revolución, pero sin instituciones económicas o políticas liberales.
5. Nótese que este concepto tiene diferencias importantes con el de “corporativismo” en la ciencia política. Como vimos, esto ocurre también con el concepto de “populismo” que se usa con sentidos muy diferentes en la literatura económica y en la ciencia política.
6. CEPAL (2005), pp. 88-91.

A su vez, la comparación de las estructuras distributivas de América Latina con la de los países europeos muestra que el problema se relaciona en gran medida con la incapacidad de los sistemas tributarios y de transferencias públicas de modificar sustancialmente la distribución del ingreso. En efecto, mientras en Europa el coeficiente de Gini mejora de 0,46 a 0,31 como resultado de los impuestos y las transferencias, en América Latina la mejoría correspondiente es sólo marginal, de 0,52 a 0,50⁷.

La desigualdad tiene, además, múltiples dimensiones, que se refuerzan entre sí y tienden a reproducirse (y, por ende, a reproducir la desigualdad) inter-generacionalmente. Estos factores incluyen dimensiones educativas (tanto de acceso como de calidad), laborales (acceso a puestos de trabajo bien remunerados y a protección social) y étnicas (mayor pobreza de la población indígena y afrodescendiente). Como se ha resaltado mucho en la literatura reciente, las primeras son parte de un universo más amplio de desigualdades en materia de acceso a activos productivos, que incluyen también el acceso a la tierra y al crédito. Las dimensiones demográficas (fertilidad e impacto consecuente sobre la dependencia demográfica) son hoy menos importantes que en el pasado, pero siguen siendo relevantes en algunos casos (embarazo adolescente). Las desigualdades por género cruzan, como es obvio, los distintos estratos sociales y muestran avances en algunos casos (el educativo) y menos notorios en otros (laboral, acceso al poder y, especialmente, redefinición de los roles dentro del hogar).

La multidimensionalidad de la desigualdad implica que los avances en unos frentes pueden verse anulados por retrocesos o falta de avances en otros. Esto parece ser lo que ha acontecido con los progresos en el frente educativo. Así, como ha resaltado el Banco Mundial (2004, capítulo 6), las desigualdades en el acceso a la educación en América Latina no son ya muy marcadas, pero el impacto de este avance sobre la distribución del

7. Véase OCDE (2007), Gráfica 1.1, p. 35 y p. 35-36, así como Banco Mundial (2006), capítulo 5.

ingreso ha sido muy limitado, tanto porque continúan existiendo grandes desigualdades en la calidad de la educación a la cual tienen acceso los distintos grupos sociales como por las desigualdades que se generan en el ingreso al mercado de trabajo. Cabe recordar, al respecto, que los sistemas educativos también segmentan la población de acuerdo con los establecimientos a los cuales asisten estudiantes de distintos estratos sociales y que dicha segmentación es particularmente importante en sociedades altamente desiguales, porque el acceso a establecimientos educativos de elite, conjuntamente con las conexiones sociales, afectan las oportunidades laborales a las cuales tienen acceso los jóvenes al terminar el período escolar. En este resultado incide también lo que la CEPAL ha denominado la “devaluación educativa”, que implica que el retorno a la educación tiende a disminuir para aquellos niveles a los cuales tienen acceso un creciente grupo de latinoamericanos (la secundaria), al tiempo que aumenta el de aquella que continúa siendo más restringida (la universitaria)⁸.

El efecto neto es que, pese a lo que afirman una y otra vez los estudios econométricos (que el nivel educativo es el principal determinante de la desigualdad en la distribución del ingreso), los grandes avances en materia de reducción de la desigualdad en acceso a la educación no se han reflejado hasta ahora en una mejoría en la distribución del ingreso.

El ambivalente panorama social durante la fase democrática

La coincidencia histórica de liberalismo económico y liberalismo político que ha caracterizado a América Latina en las últimas décadas se puede mirar desde otro ángulo: en contra de las visiones que existían hasta comienzos de los años ochenta, las renacientes democracias latinoamericanas adoptaron la agenda de reformas de mercado como su propia agenda. Esto las hizo vulnerables a los resultados de dichas reformas que,

8. Véase al respecto CEPAL (2007a), p. 97-108.

en contra de las expectativas iniciales, excesivamente optimistas, muestran un panorama ambivalente, de luces y sombras⁹. Por ello, el apoyo ciudadano a las reformas de mercado, que fue en el mejor de los casos tibio, se deterioró a lo largo del tiempo (como se refleja, por ejemplo, en el apoyo cada vez menor a las privatizaciones) y en una oleada de movimientos políticos que hoy se definen como abiertamente antagónicos a las reformas de mercado. Más aún, debido al rechazo político, ningún movimiento político latinoamericano quiere identificarse hoy con el sello de “neoliberal”. Las democracias también dejaron sus huellas en la agenda de reformas económicas: la modificaron de diversas maneras y generaron una diversidad de soluciones (diversos grados y modelos de privatizaciones y diversas reformas a los mercados de trabajo, para mencionar sólo dos casos) que se parecen más a lo que visualiza la literatura sobre “variedades de capitalismo” que a una agenda monolítica de reformas.

La respuesta positiva más generalizada fue el aumento significativo del gasto público social. Este proceso fue muy notorio en los años noventa, cuando el gasto social aumentó del 12,8% al 15,5% del PIB, y fue sucedido por un avance mucho más pausado desde entonces, al 15,9% en 2004-2005¹⁰. El aumento fue generalizado, pero más notorio en los países que se encontraban más rezagados en esta materia. Su resultado fue un avance continuo en un conjunto amplio de indicadores de condiciones de educación, salud y otros, siguiendo una tendencia favorable, que incluso no se había detenido durante la “década perdida” de los años ochenta. Este hecho, que se ignora con frecuencia, se muestra en el cuadro 1 con base en los indicadores de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Como allí se aprecia, América Latina ya estaba adelante en 1990 en indicadores relativos a nutrición, educación, salud, acceso a agua potable y saneamiento y ha seguido avanzando en todos esos

9. Véase mi ensayo “Luces y sombras de las reformas estructurales latinoamericanas”, en Ocampo (2004), Ensayo No. 1.

10. CEPAL (2007b), Cuadro II.6.

frentes desde entonces. La comparación se hace con Asia Oriental y Norte de África, las dos regiones de desarrollo comparativo relativamente similar. Existen, por supuesto, algunas excepciones a esta regla, es decir campos en los cuales América Latina se encuentra rezagada en relación con dichas regiones (mortalidad materna). En cada indicador existen, además, diferencias importantes entre distintos países de la región, pero esto también es cierto en otras regiones del mundo en desarrollo.

Cuadro 1. Avance en indicadores de desarrollo del milenio

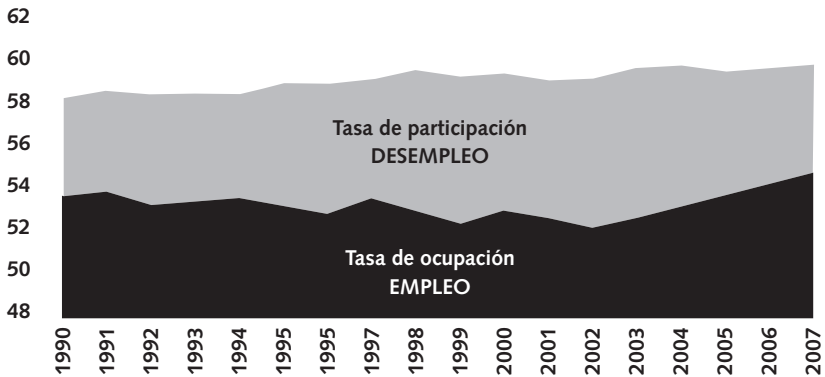
	América Latina y Caribe		Norte de África		Asia Oriental	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005
Bajo peso de niños menores de 5 años	11%	7%	10%	8%	19%	7%
Tasa neta de escolaridad						
Primaria	86,8%	96,7%	82,0%	95,3%	98,6%	94,9%
Secundaria 1/	58,7%	69,0%	64,8%	70,1%	59,4%	70,1%
Relación niñas a niños						
Primaria	97,0%	96,0%	82,0%	93,0%	93,0%	99,0%
Secundaria/1	107,0%	108,0%	93,0%	97,0%	95,0%	100,0%
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por mil)	54	31	88	35	48	27
Tasa de mortalidad materna (por 100.000 nacimientos)		190		130		55
Nacimientos atendidos por personal calificado	72%	89%	40%	75%	51%	83,0%
Población con acceso						
Agua potable	83%	91%	89%	91%	71%	78%
Facilidades sanitarias	68%	77%	65%	77%	24%	45%

1/ Los datos de secundaria se refieren a 1999/2000 y 2005 y en caso de la tasa de escolaridad de Asia incluyen a Japón.

Fuente: Naciones Unidas, División de Estadística, Sistema de Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

También conviene mencionar como avances durante la fase democrática algunas innovaciones importantes en el diseño de la política social. Entre ellos sobresale, sin duda, el desarrollo de los programas de transferencias condicionadas, que surgieron en México como un programa social de emergencia (“Progresa”) y en Brasil como un mecanismo para apoyar el avance de la cobertura educativa (“Bolsa Escola”). Ambos programas extendieron más tarde sus objetivos y ampliaron su cobertura, al transformarse en “Oportunidades” y “Bolsa Familia” y fueron copiados de distinta manera por otros países latinoamericanos. Aunque la evaluación de estos programas ha sido muy positiva en término de su impacto sobre la pobreza y su contribución a la mejora de otros indicadores sociales, tiene algunas implicaciones institucionales ambivalentes, que se señalan más adelante.

Gráfico 2. América Latina: tasas globales de participación laboral y ocupación (16 países)



Fuente: CEPAL, Base de datos del Estudio Económico

Por el lado negativo, sobresalen dos problemas importantes. El primero es el impacto del pobre desempeño económico que caracterizó a la región hasta comienzos de la década actual, que fue devastador sobre

la cantidad y calidad de los empleos. En efecto, según el gráfico 2, la tasa de ocupación total tendió a disminuir entre 1990 y 2002. En un contexto de expansión continua de la participación laboral femenina, el resultado fue una explosión de la tasa de desempleo: de poco menos del 6% al 11%. Vale la pena que estos fenómenos se presentaron aún durante los años de crecimiento económico de los años noventa (hasta 1997), mostrando que el impacto neto de las reformas económicas sobre la creación de empleo fue posiblemente negativo. El auge económico reciente se reflejó en un fuerte aumento de la generación de empleo y, especialmente, de empleo asalariado, con lo cual el desempleo se redujo al 8%. Este último registro es, en cualquier caso, superior al de 1990 y, de hecho, comparable al de los peores años de la década de los ochenta.

Lo que es más grave, el deterioro del mercado de trabajo se tradujo hasta 2002 en un deterioro significativo de la calidad de los puestos de trabajo, sin que el auge actual haya corregido el deterioro precedente. El cuadro 2 resume la tendencia de largo plazo de tres variables indicativas del comportamiento del mercado de trabajo. El cuadro compara los valores de los indicadores correspondientes en los años más recientes con los de 1990. El signo positivo indica una mejoría (disminución a largo plazo del desempleo y la informalidad o aumento de las remuneraciones reales), el negativo, un deterioro; el doble signo indica que el cambio correspondiente supera en más de un décima parte el valor inicial del indicador correspondiente; la ausencia de una tendencia clara se indica con un signo de igual. Como se puede apreciar, sólo Chile y, en menor medida, Honduras muestran una mejoría sistemática de las condiciones laborales. En el resto de países hay un deterioro a largo plazo de uno o varios de los indicadores correspondientes.

Mientras la tendencia de las tasas de desempleo incluye una diversidad de situaciones, los casos de mejoría a largo plazo de la formalidad laboral o las remuneraciones reales son excepcionales. En el caso de la formalidad, sólo hay una tendencia positiva en cuatro de los 18 países, pero en dos de ellos (Argentina y Brasil) la mejoría está acompañada por un

deterioro de los otros dos indicadores. En el caso de las remuneraciones, únicamente hay mejoría clara en tres países, pero sólo uno (Chile) muestra avance en alguno de los otros indicadores. Conviene agregar, además, que solamente el 4% de los nuevos empleos generados entre 2002 y 2005 fue a término indefinido, y que la cobertura de la seguridad social sigue estando por debajo de los niveles de 1990, aun en el caso del empleo asalariado¹¹. A ello vale la pena agregar que la volatilidad macroeconómica se ha reflejado no sólo en la inestabilidad laboral sino también en la variabilidad del consumo de los hogares, un fenómeno que era desconocido en América Latina durante la fase anterior de desarrollo.

Cuadro 2. Tendencias de la calidad del empleo, 1990 2006

	Desempleo abierto	Formalidad	Remuneración
Argentina	--	+	-
Bolivia	=	--	--
Brasil	--	++	--
Chile	+	++	++
Colombia	--	--	-
Costa Rica	=	-	+
Ecuador	-	-	++
El Salvador	+	=	=
Guatemala	n.d.	-	-
Honduras	+	++	=
México	-	-	-
Nicaragua	+	--	-
Panamá	++	--	-
Paraguay	-	=	--
Perú	=	-	--
R. Dominicana	+	-	--
Uruguay	-	-	--
Venezuela	+	--	--

Fuente: Estimado con base en CEPAL (2007b), Anexo Estadístico, cuadros 21, 22 y 24.

11. CEPAL (2007a), capítulo II (p. 125 para el dato relativo a modalidades de contratación laboral).

La combinación de estas tendencias con los avances en materia de gasto y cobertura de los servicios sociales genera una curiosa situación: *desarrollo humano con precarización laboral*, es decir, una población más educada y más sana pero que percibe correctamente que carece de suficientes oportunidades laborales¹². En términos del debate sobre la intervención del Estado, este resultado indica que la política económica y social ha sido efectiva en promover el desarrollo humano pero no en mejorar las condiciones laborales y es posible que no se logren avances en esta materia mientras no se intervenga en el funcionamiento del sistema económico. Una de las formas de leer estos desarrollos es que mientras las democracias han redistribuido secundariamente el ingreso a través del gasto social (aunque no a través de transferencias de ingresos, como veremos más adelante), han renunciado a incidir sobre la distribución primaria del ingreso.

El segundo problema que sobresale por el lado negativo es la creciente segmentación que caracteriza a los sistemas de política social que ha venido desarrollando la región en las últimas décadas. Cada vez más tenemos educación para ricos y educación para pobres, salud para ricos y salud para pobres, segmentación espacial en las ciudades, etc. Los espacios de encuentro de los ciudadanos de distintas clases sociales, que no eran demasiado abundantes en el pasado, parecen haberse reducido aún más. En términos de los objetivos de cohesión social, esta tendencia es particularmente preocupante.

Estos problemas surgen en parte como resultado de la propia segmentación que caracteriza a sociedades altamente desiguales. Los sectores más pudientes se diferencian del resto de la población mediante la elección de

12. Las limitaciones de espacio me impiden ahondar en las implicaciones de los desarrollos en el mercado de trabajo sobre pobreza y desigualdad. CEPAL (2007b, capítulo I) muestra la clara asociación entre generación de empleo y reducción de la pobreza desde 1990. Muestra también el avance de algunos países en reducción de la desigualdad durante los últimos años, pero en muchos casos revirtiendo lo que previamente había llamado la convergencia hacia una mayor desigualdad (CEPAL, 2006b, p. 88-95), que había caracterizado el período que terminó en 2002, es decir, el período de fuerte deterioro de los mercados de trabajo.

sistemas privados de educación y salud, y poblando barrios que muchas veces cuentan también con sus propios sistemas de protección privada. La evolución de la política social ha acentuado esta tendencia por dos vías diferentes. En primer término, el deterioro en la calidad de muchos servicios sociales ha hecho que los sectores medios aspiren cada vez más a unirse a los más pudientes, escapando del sistema público. En segundo lugar, el énfasis en la focalización ha terminado por desarrollar novedosos sistemas de intervención social que, aunque logran llegar con éxito a los sectores más pobres de la población, terminan por reforzar la tendencia a la segmentación social. Incluso, como ha señalado uno de los principales diseñadores de “Progresía/Oportunidades”, estos programas pueden estar acentuando la segmentación de los mercados de trabajo: los trabajadores pobres se inclinan a mantenerse en la informalidad para seguir recibiendo los beneficios que ofrecen —una tendencia que puede verse acentuada, si el éxito de los programas lleva a agregar nuevos beneficios—, pero eso aumenta el costo relativo del empleo formal sobre el cual descansa el desarrollo de los sistemas regulares de protección social (Levy, 2007).

Universalidad *versus* focalización en la política social

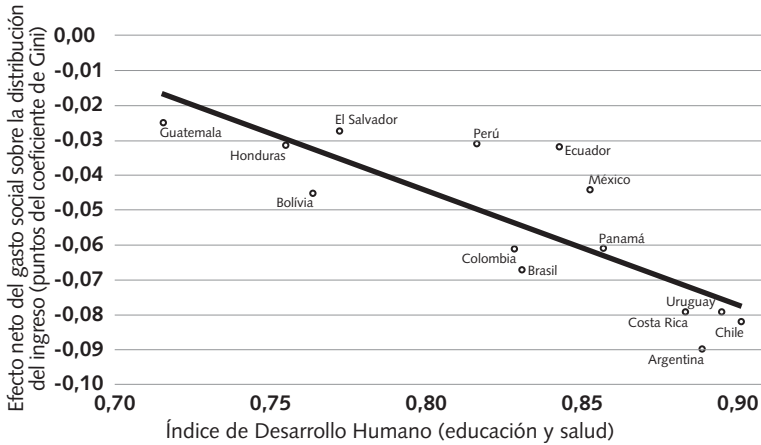
En este contexto, los sistemas universales de política social han sido defendidos como la verdadera alternativa para desarrollar sociedades más integradas y como la verdadera forma de desarrollar los principios de ciudadanía social (CEPAL, 2000 y 2006a; Ocampo, 2004 y 2008). En este sentido, cabe recordar lo que Korpi y Palme (1998) han denominado, en su análisis de los sistemas de protección social de los países industrializados, la “paradoja de la redistribución”: cuanto más se focaliza, menos se logra reducir la pobreza y la desigualdad. Una de las razones es precisamente la que ya se ha señalado: la focalización segmenta en vez de integrar a las sociedades. La otra, de acuerdo con estos autores, es que el apoyo político de los sectores medios, que es esencial para tener altos niveles de gasto público social, es mucho mayor en regímenes universales de protección social.

Los datos latinoamericanos tienden a corroborar este punto de vista. Como se puede ver en el Gráfico 3, el mayor impacto redistributivo de las políticas sociales se obtiene en sistemas más universales, generando una clara asociación entre los niveles desarrollo humano y el impacto redistributivo del gasto social. El mayor impacto redistributivo no se logra a través de los programas focalizados de asistencia social (que contribuyen con una parte pequeña del gasto público social) sino con los programas de educación y salud de amplia cobertura. El resultado de ello es que el mayor impacto redistributivo del gasto público social se logra en los países que han desarrollado históricamente los sistemas más universales de política social: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. Los países con niveles intermedios de cobertura de sus programas sociales –Brasil, Colombia y Panamá– tienen niveles intermedios de redistribución y los más bajos se alcanzan en países que tienen un desarrollo más limitado de la política social: Bolivia, El Salvador, Honduras y Guatemala. En tres casos –Ecuador, México y Perú–, los efectos redistributivos de la política social son muy inferiores a lo que se esperaría, dado su grado de desarrollo humano.

La implicación más interesante de esta relación es que la mejor focalización del gasto social hacia los sectores más pobres se logra, curiosamente, con programas *universales* (Ocampo, 2008). Los programas focalizados pueden cumplir, por supuesto, un papel importante, pero deben ser vistos como *instrumentos* de la universalización y no como su sustituto. Una de las grandes innovaciones de los programas de subsidios condicionales es precisamente que se utilizan también para incentivar el acceso de la población a los programas universales de política social.

El principal problema de los programas universales es, por supuesto, que son más costosos. Eso me remite a una consideración previa: la importancia de fortalecer la base tributaria para mejorar la distribución del ingreso. Esta anotación me sirve de puente a las conclusiones de este ensayo.

Gráfico 3. Relación entre desarrollo humano y el impacto redistributivo de la política social



Fuente: PNUD para Índice de Desarrollo Humano y CEPAL (2007b), cap. II para el impacto redistributivo de la política social.

A manera de conclusión: el retorno de la agenda de la equidad

El tema de la equidad social y el complementario de la cohesión social han retornado a la agenda de desarrollo de América Latina en los últimos años. Esto es correcto en el primer caso, ya que en los niveles de ingreso medio que caracteriza a los países latinoamericanos, la pobreza es más la manifestación de la desigualdad que del nivel de desarrollo. Expresado de manera más simple, con el grado de desarrollo alcanzado, casi la totalidad de los países de la región pueden ya erradicar las manifestaciones más aberrantes de la pobreza.

Pero el retorno de la desigualdad a la agenda no ha ido acompañado de una agenda clara de reformas, ni será necesariamente fácil poner una agenda de este tipo en marcha. Algunos mecanismos no generan mucha contro-

versia (esquemas para ampliar el acceso al crédito) y otros no lo generan mientras sean limitados (la reforma agraria). Las consideraciones realizadas en la sección anterior de este ensayo indican, sin embargo, que los avances en materia de equidad no se lograrán sin reforzar las tendencias positivas en materia de gasto público social y ampliación de la cobertura de los servicios sociales, y sin corregir las tendencias adversas en materia de precarización laboral y segmentación de los sistemas de política social.

En el diseño de las instituciones laborales es donde se expresará de manera más aguda la tensión entre los principios liberales de igualdad y fomento de la iniciativa privada. La persistencia de los economistas defensores de la reforma de mercado para liberalizar más los mercados de trabajo, dando clara prioridad al segundo de estos principios, ha encontrado resistencia política. A su vez, la defensa a ultranza de las viejas instituciones laborales tiene el problema de que da una respuesta a la demanda de adaptabilidad laboral que exigen las economías de hoy y que, en países con altos grados de informalidad laboral, defienden sólo a unos pocos (y son, de esta manera, una de las manifestaciones del corporativismo, en el sentido en que hemos utilizado este término).

Las soluciones que puede proporcionar la democracia para solucionar esta tensión son múltiples. La combinación de flexibilidad con el fortalecimiento de los mecanismos de protección social (la “flexsecurity” como se la ha denominado en los países industrializados) es un camino posible, que parece haber adoptado Chile. Otros países, como Uruguay, parecen estar prefiriendo la ruta de regresar a la negociación tripartita. Y hay muchos problemas específicos que han explotado en los últimos años y han contribuido a la precarización laboral, que deben corregirse, como el uso excesivo del trabajo temporal o el uso de múltiples empresas contratantes, para evitar la unidad de empresa y su contrapartida de unidad sindical.

El retorno a las visiones universales de la política social parece ser, por su parte, la ruta inevitable para avanzar en la agenda de la equidad. En este caso, el fortalecimiento y progresividad de la estructura tributaria es un requisito indispensable. Además, cualquier esfuerzo ambicioso para

mejorar la distribución del ingreso pasa inevitablemente por el sistema fiscal —es decir, por la magnitud de la redistribución secundaria del ingreso—, como ocurre de hecho en las sociedades industrializadas. Más aún, y curiosamente, cuanto menos se quiera incidir sobre el funcionamiento del mercado y tolerar, por lo tanto, las desigualdades en la distribución del ingreso primario, mayor será el peso que descansará sobre el sistema fiscal como mecanismo redistributivo. Parafraseando a Korpi y Palme, esta se puede llamar la “paradoja de la liberalización” y explica por qué en los países industrializados hay una relación positiva entre apertura económica y magnitud relativa del gasto público social (Rodrik, 1997). No en vano, el tema del nivel y estructura de la tributación, que hace una década planteó la CEPAL en “El Pacto Fiscal” (CEPAL, 1998), ha comenzado a ser analizado por un grupo más amplio de instituciones¹³.

Las democracias darán, sin duda, respuestas diferentes a estos desafíos. Esto me lleva a retornar a las consideraciones iniciales de este ensayo. Tanto la estructuración del mercado de trabajo como la magnitud de la redistribución por la vía fiscal —como en muchos otros temas no explorados en este ensayo— expresan muy concretamente que la relación entre economía y democracia crea un mapa de opciones institucionales. En todos estos casos, los ciudadanos cuentan, por lo tanto, con alternativas que abren espacio para la elección del régimen económico y social. En otras palabras, la multiplicidad de soluciones abre un espacio para que la democracia pueda incidir sobre el sistema económico.

En torno a la estructuración del mercado de trabajo y la magnitud de la redistribución por la vía fiscal, así como del diseño de los sistemas de protección social, que cruza a ambos, se dirimirá si realmente hay un compromiso para avanzar hacia sociedades más igualitarias. En todos estos casos, la democracia latinoamericana deberá ofrecer soluciones a los ciudadanos, diversas necesariamente. Las demandas sobre la democracia no serán pocas,

13. Véanse, por ejemplo, Banco Mundial (2006) y OCDE (2007).

ni se resolverán necesariamente sin grandes conflictos. Pero en las soluciones que surjan veremos si América Latina será capaz de superar la “tragedia liberal” que la ha marcado a lo largo de su historia.

Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* (David de Ferranti, Guillermo E. Perry, Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton). Washington, D.C., 2004.
- *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles* (Guillermo E. Perry, Omar S. Arias, J. Humberto López, William A. Maloney y Luis Servén). Washington D. C., 2006.
- CEPAL (1998), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”. Serie *Libros de la CEPAL*. No. 47 (1998) Santiago.
- *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Bogotá: CEPAL/Alfaomega, 2000.
 - *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago, 2005.
 - *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago, 2006a.
 - *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago, marzo 2006b.
 - *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago, febrero 2007a.
 - *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago, noviembre 2006b.
- HALL, Peter A. y SOSKICE, David (eds.) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Nueva York: Oxford University Press, 2001.
- KORPI, Walter y PALME, Joakim. “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”. *American Sociological Review*. Vol. 63. (Octubre, 1998). P. 661-687.
- LEVY, Santiago. “Can Social Programs Reduce Productivity and Growth? A Hypothesis for Mexico”. Ponencia presentada en la octava Conferencia Mundial sobre Desarrollo organizada por el Global Development Network, Beijing. Enero 2007.

- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OCAMPO, José Antonio. *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá: Grupo Editorial Norma y CEPAL, 2004.
- “Las concepciones de la política social”. por publicarse en la revista *Nueva Sociedad* (2008).
- OCDE, Centro de Desarrollo. *Perspectivas económicas de América Latina 2008*. París: OCDE, 2007.
- O'DONNELL, Guillermo. “Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo”. En: MACHINEA José Luis; IGLESIAS, Enrique y ALTIMIR, Oscar (eds.) *Hacia la renovación de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y SEGIB, 2008.
- PNUD. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A., 2004.
- RODRÍK, Dani. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1997.
- *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

Veinticinco años de democracia en América Latina: Entre el desencanto y la esperanza

Francisco Panizza

Catedrático de Política Latinoamericana, London School of Economics and Political Science

El pesimismo es una enfermedad profesional en el medio académico y los académicos que se han dedicado al análisis de la democracia en América Latina, especialmente los del mundo anglosajón, han sufrido de esa enfermedad como los que más. Naturalmente la historia de la región ofrece considerables márgenes para el pesimismo. Pero en los últimos 25 años América Latina ha gozado del ciclo más largo y comprensivo de democracia en su historia y hay pocas señales de que ese ciclo esté próximo a su fin. Sin embargo, muchos académicos y analistas siguen encontrando razones para el pesimismo, ya no sobre el peligro de la vuelta de los militares pero sí sobre la calidad de la democracia en la región. Yo no comparto ese pesimismo. Sin caer en un optimismo ingenuo creo que hay buenas razones para sostener que pese a sus muchos problemas, la democracia en América Latina goza de una salud más robusta de la que le atribuyen sus críticos.

Al comienzo del presente ciclo, mal llamado de la tercera ola, el retorno a la democracia fue recibido con esperanzas por los pueblos, con promesas por los políticos y con cautela por los académicos. Las esperanzas de los pueblos se hicieron visibles en episodios tales como la campaña por el “No” en el plebiscito de Chile en 1988 y el de las movilizaciones por elecciones directas en Brasil en 1984. Los académicos, mientras, inventaron una nueva subdisciplina de la ciencia política, a la que alguien le puso el nombre de “transitología”. Los especialistas en esta nueva ciencia se dedicaron originariamente a estudiar los juegos de poder entre políticos y militares que mejor conducirían a la democracia y, en una segunda instancia, a discutir cuándo y bajo qué condiciones una democracia se puede considerar consolidada, sin dejar muy claro qué se entiende por consolida-

ción y sin tener presente la advertencia de Robert Dahl de que la democracia es siempre, necesariamente, un proyecto inacabado (O'Donnell and Schmitter 1986; Linz and Stepan 1996; Schedler 1998; Dahl 1971, Dahl 1989). Quizás la mejor expresión del espíritu de la época quedó cristalizada en una afirmación de Raúl Alfonsín en la campaña electoral argentina de 1983 que lo llevó a ser el primer presidente constitucional de su país después de la dictadura militar. En la memorable expresión de Alfonsín, “con la democracia se educa, con la democracia se cura, con la democracia se da de comer” (Barros 2002). Pocas expresiones muestran más claramente la verdad del aforismo de que se hace campaña en poesía pero se gobierna en prosa. El presidente Alfonsín aprendió esta dura verdad cuando debió transmitir anticipadamente la presidencia a Carlos Menem en 1989 y muchos argentinos la deben haber recordado con amarga ironía en 2002 mientras gritaban “que se vayan todos”.

Tal vez porque la democracia en América Latina “no curó, no educó y no dio de comer,” por lo menos no tanto como se esperaba, tras la euforia democrática de los años ochenta, la década de los noventa fue una década de desencanto con la democracia. Al afirmar esto estoy consciente de estar generalizando gruesamente. En muchos países la democracia hizo avances importantes en esta década. Brasil y México son ejemplos de ello. Y no debemos olvidar que durante los años noventa Bolivia, el país históricamente más inestable de América Latina, era presentado como un ejemplo de estabilidad democrática. Pero el autogolpe de Alberto Fujimori en Perú en 1992 contó con considerable apoyo popular y también lo tuvo el intento de golpe de Estado de Hugo Chávez en Venezuela en el mismo año, como ha mostrado el hecho de que haya sido elegido presidente seis años después. Pero sea cual fuere la realidad y la profundidad del desencanto, los políticos ya no golpearon más las puertas de los cuarteles, y si alguno lo hizo en algún país, los militares hicieron oídos sordos.

Si a nivel popular el apoyo a una democracia que no terminaba de cumplir sus promesas se mantuvo, aunque varió considerablemente de país en país, y a nivel de las elites políticas (con pocas excepciones) el jue-

go democrático se convirtió, para usar la expresión inglesa, “in the only game in town” (Linz and Stepan 1996), a nivel de los estudios académicos, el desencanto, no con la democracia en sí sino con la democracia realmente existente en América Latina, se hizo más que evidente.

Un vistazo a las publicaciones académicas del período muestra que esta fue la época de la democracia con adjetivos, ninguno de ellos precisamente elogioso para las democracias de la región: “democracia delegativa”, “democracia de baja intensidad”, “democracia no consolidada” (O’Donnell 1994, Gills y Rocamora 1993, Whitehead 1992) etc. Típico del pesimismo intelectual de comienzos de la década pasada es la afirmación de uno de los analistas más perceptivos de América Latina, el profesor Lawrence Whitehead, que afirmó en 1992 (op.cit) que, aunque la democracia liberal de tipo convencional probablemente se consolidaría en algunos países de la región, la pauta dominante podría ser calificada como de “democracia por descarte” y en algunos pocos casos como poco más que una democracia de fachada.

¿Cuáles eran las razones detrás de este pesimismo? En parte, el pesimismo era un reflejo inevitable del choque de realidad que sucedió a las expectativas excesivas de la transición a la democracia, especialmente cuando los gobiernos democráticos debieron hacer frente a enormes problemas políticos, sociales y económicos en un mundo en rápida transformación. Pero creo que el pesimismo intelectual de los años noventa tenía raíces más profundas en visiones de la historia y la política de América Latina. Y en estas visiones de larga duración la democracia en América Latina ha enfrentado históricamente tres grandes obstáculos para echar raíces.

El primero es de tipo cultural. Se ha sostenido, especialmente por académicos anglosajones, que la cultura política latinoamericana, heredera de 500 de colonización ibérica, no es propicia para la democracia liberal. Mientras la democracia liberal requiere un etos individualista-ciudadano propio de la cultura política anglosajona de raíz protestante, la herencia ibérica católica ha imbuido a las sociedades latinoamericanas de una cul-

tura política jerárquica y organicista que deja poco lugar para las prácticas de la ciudadanía democrática basada en derechos y obligaciones individuales (Morse 1982; Wiarda 1973).

A finales de los años ochenta, Robert Pastor (1989: 4) presenta vívidamente el contraste entre las dos culturas:

“Los europeos del sur –los españoles y los portugueses– fueron el producto de la Contrarreforma, de la Inquisición, y de una monarquía centralista, y navegaron al sur donde encontraron las civilizaciones jerárquicas y ricas en recursos minerales de Sudamérica y México. Los españoles vieron las Américas como un lugar para conquistar, para extraer minerales y convertir almas. Ellos reemplazaron a los líderes de las civilizaciones indígenas y gobernaron de la misma forma en que lo habían hecho los emperadores indígenas, castigando sin misericordia a quienes no les obedecían. Las ordenes y los gobernadores venían de España.”

“Los ingleses que se establecieron en América del Norte eran hijos de la reforma y del iluminismo. En general practicaban el autogobierno y cultivaban parcelas de tierra relativamente pequeñas. Algunos trabajaron conjuntamente con los indios, pero muchos desplegaron la misma intolerancia hacia los nativos que la Iglesia había mostrado hacia las sectas protestantes (...). Por una retorcida ironía, los colonizadores americanos del norte crearon sociedades más igualitarias y democráticas matando a los indios o desplazándolos hacia el oeste, mientras que los colonizadores de México y Suramérica desarrollaron un sistema más estratificado y autoritario reemplazando a los líderes de civilizaciones sedentarias”.

No me voy a detener mucho en analizar los problemas y los méritos de este tipo de argumentos que pecan de un excesivo historicismo. Como muestran las robustas democracias ibéricas contemporáneas, sea cual fuere la realidad histórica de la vida colonial, no creo que su impacto sobre las sociedades actuales sea un obstáculo insuperable para la democracia.

El segundo obstáculo para la democracia en América Latina según los escritos académicos es de tipo institucional. Creo que este argumento es más complejo y tiene más méritos que el anterior. Históricamente uno de los objetos de la crítica institucional han sido los estados latinoamericanos, los cuales han sido considerados a la vez demasiado fuertes y centralizantes y demasiado débiles y politizados, permeables a la colonización por partidos políticos e intereses económicos. Especial atención se ha dado en esta crítica histórica al excesivo poder de los ejecutivos y a la personalización de la política en la persona del señor presidente. De acuerdo con este argumento, la contrapartida del Estado fuerte es una sociedad civil débil y partidos dependientes del Estado (Véliz 1980; Philip 2003).

La mayoría de estos argumentos mantuvieron su vigencia tras el retorno a la democracia. Durante la transición a la democracia en los años ochenta hubo un vivo debate académico sobre la conveniencia de reemplazar el presidencialismo por un sistema parlamentario. Sin embargo, este debate tuvo escasas repercusiones políticas, fuera del caso de Brasil, y aun en ese país se mantuvo el sistema presidencialista.

Pero la emergencia, hacia finales de la década de los ochenta y comienzo de la de los noventa, de fuertes liderazgos decisionistas en contextos de severas crisis económicas, tipificados por las figuras de Carlos Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú y Fernando Collor de Mello en Brasil, revivió el argumento sobre la excesiva concentración de poder en el ejecutivo. Esta crítica puede ser resumida en el argumento de uno de los más prominentes latinoamericanistas contemporáneos, el profesor Guillermo O'Donnell, quien en 1994 afirmaba que en América Latina había surgido un nuevo tipo de democracia, a la cual él llamó "democracia delegativa" y según la cual, en sus propias palabras, "una vez electos los presidentes latinoamericanos son permitidos gobernar con absoluta discreción, limitados solamente por la realidad de las relaciones de poder y por los límites constitucionales de sus períodos de gobierno" (O'Donnell 1994: 59).

Esta visión del excesivo poder presidencial fue complementada por otros estudios académicos, que argumentaban que los candidatos presidenciales hacían campaña con una plataforma y aplicaban una opuesta cuando llegaban al Gobierno, que los partidos políticos eran débiles y sin raíces sociales y que la sociedad civil, que había experimentado un fuerte empuje en los años de transición a la democracia estaba ahora diezmada por los efectos de las reformas neoliberales (Stokes 1999; Mainwaring 1999; Roberts 1997).

Como decía más arriba, estos argumentos tienen más sustancia que los de tipo culturalista. En la gran mayoría de los países de la región la tarea de construir un Estado verdaderamente democrático y eficiente, capaz de impulsar el desarrollo económico y promover la cohesión social, sigue siendo una tarea pendiente. Pero los argumentos institucionalistas sufren serios problemas de contexto y sobregeneralización. Si a comienzos de la década de los noventa el mayor problema político de América Latina parecía ser presidentes demasiado poderosos, a comienzos del siglo XXI, la realidad de 14 presidentes que desde 1990 no han logrado terminar sus mandatos constitucionales, parece ser, si no exactamente la contraria, por lo menos mucho más compleja. Creo que esta complejidad está muy bien ejemplificada por los casos de México y de Brasil. En el primero, el proceso de democratización de los años noventa llevó al presidencialismo mexicano de ser fuertemente autocrático a ser uno de los más limitados de la región. En cuanto a Brasil, es difícil determinar si el ejecutivo en Brasil es imperial o impotente o una mezcla de los dos.

En cuanto a la presunta debilidad de los partidos políticos, creo que también en esto la realidad es bastante más compleja que la presentada por argumentos excesivamente normativos. La política comparada muestra que la democracia es compatible con sistemas de partidos de naturaleza muy variada. Es verdad que en ciertos países de la región, principalmente en Ecuador y Perú, los partidos políticos son débiles y aun casi inexistentes. También es cierto que en Venezuela, uno de los países que históricamente tenía un sistema de partidos fuertes, la partidocracia ha

pasado a la historia. Pero al mismo tiempo que en estos países existe un proceso real y preocupante de desinstitucionalización política, en otros surgen nuevas fuerzas políticas y los sistemas de partidos sobreviven y se adaptan a cambiantes realidades socioeconómicas. Partidos como el Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil, el Frente Amplio (FA) en Uruguay y, en menor medida, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México tienen fuertes raíces sociales, así como las tiene el Movimiento Al Socialismo (MAS) en Bolivia. En Argentina en el año 2002 la gente gritaba “que se vayan todos”, pero el sistema político, aunque muy cambiado, sobrevivió a la crisis y mantiene un grado razonable de institucionalización. Y aun en Brasil, cuyo sistema de partidos ha sido históricamente uno de los más fragmentados de América Latina, el alto número de partidos representado en el Congreso esconde la realidad de que efectivamente dos partidos, el PT y el Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), dominan complejos sistemas de alianzas políticas.

Resumiendo, las instituciones políticas en América Latina están lejos de ser ideales. Pero debemos tener cuidado en ser demasiado prescriptivos sobre los diseños institucionales ideales para la democracia y tener en cuenta que, enfrentando enormes desafíos políticos, sociales y económicos, las instituciones políticas necesitan adaptarse y cambiar para sobrevivir y que los procesos de cambio no siempre son todo lo prolijos que gustarían los académicos.

Finalmente, el tercer obstáculo para la democracia en América Latina es de naturaleza socioeconómica. Creo que este es el obstáculo más importante para la profundización de la democracia en la región, pero me parece también que hay razones para un cauteloso optimismo. Como los anteriores, los argumentos sobre el impacto de la realidad socioeconómica sobre la democracia en América Latina tienen una larga historia. Estos van desde las afirmaciones en el siglo XIX de que las sociedades latinoamericanas no tenían las razas adecuadas para la democracia (“la tierra es buena pero la raza es bruta”) hasta argumentos más modernos y de mayor valor sociológico sobre el poder excesivo de los terratenientes

y la debilidad relativa de la clase obrera. Pero subyacente a estos argumentos históricos hay una realidad social que se mantiene hasta hoy: la de las enormes desigualdades socioeconómicas de América Latina que la hacen, aún hoy, la región más desigual del mundo.

Es cierto que la igualdad de la democracia es necesariamente una igualdad formal que no necesariamente se refleja en el mundo de la economía. Pero cuando llega a ciertos extremos la desigualdad socioeconómica afecta seriamente la igualdad democrática y pone en peligro la vigencia de la democracia. Hay muchos argumentos para justificar que democracia y desigualdades extremas son incompatibles, pero quiero concentrarme brevemente en uno de ellos. Una democracia robusta necesita de un balance entre conflicto y consenso para sobrevivir. El conflicto llevado a sus extremos produce violencia y desintegración social pero en la ausencia de conflicto sólo se logra la unanimidad totalitaria y la exclusión social.

El delicado balance entre conflicto y consenso que caracteriza a la democracia depende de muchos factores, entre ellos el de la capacidad de las instituciones políticas para mediar el conflicto, cosa que en países como Ecuador, Bolivia y Venezuela se han mostrado claramente inadecuadas. Pero también depende fundamentalmente de la relación de clases en una sociedad. Cuando hablo de clases sociales no uso el término necesariamente en su sentido marxista. El argumento que se desarrolla a continuación ha sido sostenido con ligeras variantes por historiadores como Barrington Moore (1967), sociólogos políticos tales como Rueschemeyer, Stephens and Stephens (1996) y teóricos liberales como Seymour Martin Lipset. En la visión de estos autores la estructura de una sociedad es fundamental para lograr el balance entre conflicto y consenso propio de la democracia. Lipset (1959) argumentó hace ya muchos años que la democracia tiene más perspectivas de sobrevivir en los países desarrollados porque el desarrollo económico disminuye la polarización social al crear una clase media más extendida y una sociedad civil más activa. La prosperidad también hace las luchas distributivas menos extremas y la política menos un juego de suma cero. Finalmente, el desarrollo económico provee al Estado de los

recursos necesarios para mejorar la educación y, en general, aumentar el capital humano de las sociedades.

Creo que estos argumentos son conocidos y seguramente pocos estarán demasiado en desacuerdo con ellos. Lo que me queda ahora es analizar en qué medida la estructura social y las instituciones políticas de la América Latina contemporánea favorecen o impiden el tipo de balance entre conflicto y consenso saludable para la democracia.

Los críticos de las reformas de mercado de los años noventa argumentan que estas reformas aumentaron la pobreza, fragmentaron la clase obrera, debilitaron los sindicatos y dejaron a los sectores populares inermes ante los avances del neoliberalismo y de la globalización (Roberts 2002; Portes y Hoffman 2003). Hacia finales de la década de los noventa la volatilidad y el bajo crecimiento económico hacían que el número de latinoamericanos que vivían bajo condiciones de pobreza fuera mayor que a comienzos de la década (ECLAC 2000). Como señalaba más arriba, la desigualdad socioeconómica había permanecido a niveles totalmente inaceptables. El desempleo, el subempleo y el informalismo hacían que millones de latinoamericanos no tuvieran acceso a beneficios sociales y a otros derechos ciudadanos. Todo ello significa que la estructura social de América Latina a comienzos del siglo XXI fuera lo opuesto a la que Lipset y otros consideran como condición necesaria para el avance de la democracia a partir de la dialéctica entre el conflicto y la acomodación. La inestabilidad política en los países andinos y el surgimiento de liderazgos de tipo populista radical sería la confirmación de esta hipótesis (Castañeda 2006).

Aunque esta visión de la realidad latinoamericana contiene una buena dosis de verdad, creo, sin embargo, que es demasiado pesimista. La idea de que los sectores populares fueron víctimas inermes del neoliberalismo y que la democracia en la región es poco más que una fachada es una grosera simplificación. Por todos sus problemas y sus carencias, 25 años ininterrumpidos de democracia en América Latina han permitido considerables avances en las luchas populares por la profundización de

la democracia. Es cierto que los sindicatos, como en todo el mundo, se han visto debilitados. Pero importantes procesos de descentralización han permitido el surgimiento de organizaciones sociales a nivel local mientras que la globalización ha promovido el desarrollo de redes cívicas transnacionales para la lucha por los derechos humanos, la protección del medio ambiente y otras causas. En este contexto, el balance entre el Estado poderoso y la sociedad civil débil se ha alterado considerablemente.

Es cierto que, tal como argumenta O'Donnell en su trabajo sobre la democracia delegativa, existe un déficit institucional en la región para hacer rendir cuentas (horizontal accountability) a gobernantes incapaces o corruptos a partir del juego de contrapesos entre los poderes del Estado, y que casi la única forma en que los gobernantes son examinados efectivamente por la ciudadanía es a través de los procesos electorales. Pero en toda democracia las elecciones son el principal instrumento a disposición de los ciudadanos para premiar o castigar a los gobernantes. Y en los últimos 25 años los ciudadanos latinoamericanos han usado los procesos electorales robustamente y sin miedo para castigar a gobernantes que no han cumplido sus promesas y expresar demandas de cambio. Como expresa Mike Reid (2007), en América Latina todavía existen altos niveles de exclusión pero los excluidos votan cada vez más.

A nivel estrictamente socioeconómico hay también algunas señales alentadoras. La estabilidad de los años noventa y el crecimiento económico de los últimos años están finalmente haciendo un impacto en las condiciones sociales. Cuatro años consecutivos de crecimiento económico y el efecto de programas sociales orientados a los sectores de pobreza extrema han hecho disminuir la pobreza y la desigualdad. El desempleo también está en baja en la región (ECLAC 2007). En Brasil la renta de los pobres está creciendo por encima del promedio y millones de ciudadanos han sido levantados de las clases sociales más bajas. No sólo los pobres se han beneficiado del crecimiento. Una nueva clase media baja, distinta de la clase media profesional tradicional, está surgiendo en la

región como consecuencia del crecimiento de la economía de servicios y la nueva industrialización (*The Economist*, 2007). El aumento de los precios agrícolas favorece a sectores rurales tradicionalmente postergados.

Todas estas tendencias son todavía precarias e insuficientes para eliminar el déficit social de América Latina. Problemas serios se mantienen en el sistema educativo, aunque allí también hay mejoras importantes, especialmente en la universalización de la educación primaria. Pero estos cambios sociales permiten, por lo menos, esperar que la estructura social de América Latina se esté volviendo más favorable para que los conflictos y consensos propios de la democracia se negocien a través del propio juego de las instituciones democráticas. No quiere decir esto que no existan turbulencias por delante, tal como se pueden observar en varios países de la región. Pero si miramos los avances y retrocesos de la democracia en América Latina en los últimos 25 años creo que se puede afirmar con confianza que el vaso está un poco más que medio lleno.

Referencias bibliográficas

- BARROS, S. *Orden, Democracia y Estabilidad. Discurso Político en la Argentina entre 1976 y 1991*. Córdoba: Alianza Editora, 2002.
- CASTAÑEDA, J. "Is Evo Morales and Indigenous Che?". *New Political Quarterly* (primavera 2006). P. 58-60.
- DAHL, R. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DAHL, R. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC). *Social Panorama of Latin America*. Washington DC: United Nations, ECLAC, 2007.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC). *Social Panorama of Latin America*. Washington DC: United Nations, ECLAC, 2000.

- GILLS, B. y ROCAMORA, J. "Low intensity democracy". En: Gills, B.; Rocamora, J. y Wilson, R. (eds.) *Low Intensity Democracy. Political Power in the New World Order*. Pluto, 1993.
- LINZ, J. y STEPAN, A. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. London: John Hopkins University Press, 1996.
- LIPSET, S. M. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *The American Political Science Review*. Vol. 53. No.1 (Marzo 1959). P. 69-105.
- MAINWARING, S. *Rethinking Party Systems in The Third Wave of Democratization: The case of Brazil*. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.
- MOORE, B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: labor and peasant in the making of the modern world*. London: Allen Lane, The Penguin Press, 1967.
- MORSE, R. *El Espejo de Próspero. Un Estudio de la Dialéctica del Nuevo Mundo*. Mexico: SXXI, 1982.
- O'DONNELL, G. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. No. 5 (1994). P. 59-60.
- O'DONNELL, G. y SCHMITTER, P. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. London: John Hopkins University Press, 1986.
- PASTOR, R. A. "Introduction: The Swing of the Pendulum". En: R. A. Pastor (ed) *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*. New York and London: Holmer & Meier, 1989. P. 3-10.
- PHILIP, G. *Democracy in Latin America*. Cambridge: Polity Press, 2003.
- PORTES, A. y HOFFMAN, K. "Latin American Class Structures: Their composition and change during the neoliberal era". *Latin American Research Review*. Vol. 38, No.1 (2003). P. 41-82.
- REID, M. *Forgotten Continent. The Battle for Latin American Soul*. New Haven and London: Yale University Press, 2007.

- ROBERTS, K. M. "Beyond Romanticism: Social Movements and the Study of Political Change in Latin America". *Latin American Research Review* 32 (2) (1997). P. 137-151.
- ROBERTS, K. M. "Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era". *Studies in Comparative International Development* Vol. 36, No.4 (Invierno 2002). P. 3-33.
- RUESCHEMEYER D.; STEPHENS, E. H. y STEPHENS, J. D. *Capitalism Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- STOKES, S. "What Do Policy Switches Tell Us about Democracy?" En: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. y MANIN, B. (eds.) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 98-130.
- THE ECONOMIST. "Adiós to poverty, hola to consumption". *The Economist* (Agosto 2007).
- VELIZ, C. *The Centralist Tradition of Latin America*. New York: Oxford University Press, 1980.
- WHITEHEAD, L. "The Alternatives to 'Liberal Democracy': A Latin American Perspective". *Political Studies*. XL, Special Issue (1992). P. 146-159.
- WIARDA, H. J. "Towards a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition". *World Politics*, No. 25 (1973).

Democracia en América Latina: Desafíos y perspectivas

Fernando Henrique Cardoso

Professor at Large, Watson Institute for International Studies, Brown University. Fue Presidente de Brasil

La democracia fue la gran causa de mi generación. Es el único camino para superar las desigualdades del pasado y construir una sociedad abierta y participativa. La democracia entendida tanto como un conjunto de reglas y procedimientos como el proceso a través del cual los ciudadanos influyen en las decisiones que afectan a su vida.

La democracia supone, claro está, el respeto de los derechos políticos y las libertades cívicas fundamentales, tales como una pluralidad de partidos, elecciones libres y limpias, y libertad de expresión y de organización. Pero la democracia es algo más que la suma de sus instituciones y procedimientos. Una democracia sustantiva está arraigada en la sociedad y se nutre de una sociedad civil vibrante y una cultura cívica de participación, responsabilidad y debate.

A esto se debe que la democracia siempre sea una obra en curso, una construcción inacabada; un proceso que echa raíces en la historia y la cultura de cada sociedad. Y por esto no puede imponerse de fuera para dentro, y nunca está definitivamente asegurada.

En América Latina, la democracia está viva. Ciertamente se enfrenta a riesgos y desafíos. Pero también está atravesando profundos procesos de renovación y cambio.

Es innegable que, a lo largo de los últimos cinco años, se han puesto severamente a prueba a las instituciones democráticas de la región. En este breve lapso de tiempo, Paraguay, Perú, Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador –y, en cierta medida, también Brasil en 2005 y México en 2006– han atravesado situaciones de crisis política. En varios casos, la contestación popular ha provocado la destitución de presidentes electos.

Aunque esos procesos siempre han seguido los trámites constitucionales, la repetición y la intensidad de las crisis políticas son un claro indicio de que persisten problemas de fondo.

Salvo en los casos excepcionales de Chile y Uruguay, e incluso Colombia pese a la presencia de la guerrilla, el desencanto de la población con las instituciones políticas es un fenómeno amplio y generalizado. Todos los estudios de opinión ponen de relieve el déficit de confianza y el sentimiento difuso de cansancio que afecta a la credibilidad de partidos políticos, parlamentos y gobiernos.

América Latina ha entrado en una fase histórica, marcada por riesgos y oportunidades. A mi parecer, la mejor estrategia para conservar la democracia –tanto en nuestra región como en cualquier parte del mundo– es trabajar siempre para fortalecer su esencia. Este es el camino del futuro. La democracia debe funcionar, debe demostrar su eficacia solucionando los problemas cotidianos de los ciudadanos o, de lo contrario, la apatía, el cinismo y el desencanto acabarán abriendo paso al regreso de regímenes autoritarios, ya sea bajo viejos o nuevos ropajes.

Muchas razones explican los crecientes signos de debilidad de la democracia latinoamericana. En un período de diez años, de inicios de la década de los ochenta en adelante, 14 países han vivido la transición de una dictadura militar a la democracia. Cada proceso de transición se desarrolló dentro de un contexto nacional específico. Sin embargo, en conjunto, esta tercera ola democratizadora, como se la ha llamado, reflejó la irreprimible demanda de libertad que sacudió al continente.

La restauración de la democracia trajo consigo la promesa de una vida mejor para todos. Sin embargo, la reconquista de la libertad política coincidió con una época de grave inestabilidad económica. En muchos países, la combinación de una inflación galopante y el estancamiento representó una amenaza a la integridad del propio tejido de la vida social.

En la década de los noventa, la globalización causó un segundo proceso de cambio dramático, a saber, la reforma del Estado y la apertura de las economías al comercio global, acompañadas de los procesos de pri-

vatización y de ajuste fiscal. Tengo el convencimiento de que el balance de las reformas políticas y económicas aplicadas en América Latina en respuesta a los desafíos de la globalización es básicamente positivo.

El crecimiento se reanudó después de la difícil década de 1980. Los indicadores sociales, que empezaron a moverse con anterioridad, mejoraron de forma abarcadora y consistente a partir de la estabilización de las economías. La riqueza, no obstante, sigue estando muy concentrada. Sigue habiendo niveles de desigualdad inaceptables. Muchos de nuestros jóvenes viven sin esperanza y sin un sentido del futuro. La frustración que causa la incapacidad de la democracia para mejorar —de manera rápida y significativa— las condiciones de vida de la población está en la raíz de ese sentimiento de desencanto actual.

Esta percepción se agrava con la interminable proliferación de escándalos de corrupción y los crecientes niveles de violencia criminal, sobre todo en las grandes ciudades. La impunidad y la inseguridad, combinadas con una pobreza persistente y la desigualdad, explican el profundo sentimiento de distancia entre las aspiraciones de la población y la capacidad de las instituciones políticas para responder a las demandas de la sociedad.

La desconfianza que inspiran los partidos políticos, los parlamentos y el sistema judicial es una de las razones que explican el resurgimiento que ha habido en varios países de formas de populismo autoritario que parecían definitivamente relegadas al pasado. Ante las posiciones que ha asumido el presidente Chávez de Venezuela y, en cierta medida, los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Nicaragua, se ha hablado mucho de un viraje hacia la izquierda en la política latinoamericana.

Mi impresión es que la realidad es bastante más compleja. No cabe duda de que nos hallamos ante diferentes manifestaciones de un nuevo populismo con fuertes tintes de nacionalismo y dirigismo estatal. El discurso político se ha apartado peligrosamente del debate racional de temas y problemas para favorecer una retórica tan radical como vacua.

Los líderes populistas apelan a la emotividad de las personas, invocando símbolos y palabras de orden para conjurar amenazas reales o imagi-

narias. La estrecha asociación que se establece entre el líder carismático y “el pueblo” y “la nación” debilita los fundamentos de la democracia. Tales regímenes tienen una propensión inevitable a imponer un control cada vez mayor del Estado sobre la sociedad. Siempre en nombre del “pueblo” y del “interés nacional”.

En Venezuela, por ejemplo, la sociedad civil, los medios de comunicación y las empresas públicas han sido sometidos a controles e interferencias aunque las libertades civiles se mantengan y los procesos electorales se utilicen para validar los nuevos contornos del poder. El clima de frustración derivado de la incompetencia de los anteriores gobiernos democráticos para mejorar las condiciones de vida del pueblo y reprimir la corrupción lleva a pensar a algunos segmentos de la población que el camino hacia el futuro está en el regreso al pasado *bolivariano* (aunque se trate de un pasado idealizado que en realidad nunca existió con las características que hoy se le atribuyen).

Debemos ser conscientes de este riesgo, pero sin caer en exageraciones ni simplificaciones. América Latina es un continente inmenso y complejo con un paisaje político sumamente diferenciado. Hay más diferencias que semejanzas entre Hugo Chávez y Michele Bachelet, Evo Morales y Luiz Inácio Lula da Silva, Nestor Kirchner y Tabaré Vázquez. Y no se puede identificar a Morales con Chávez, pues responden a contextos culturales e históricos distintos. Como tampoco es correcto exagerar en la valoración de los efectos de la retórica sobre la realidad venezolana.

El segundo aspecto que cabe destacar es que no debemos caer en la trampa de identificar el populismo con la Izquierda. El populismo es una tendencia autoritaria y regresiva que tiene poco que ver con una visión progresista con respecto al futuro de nuestras sociedades. Sus rasgos autocráticos contradicen el lento aunque constante proceso de construcción de ciudades abiertas y complejas en nuestros países.

Las sociedades latinoamericanas han cambiado mucho —y para bien— en las últimas décadas. Los tiempos han cambiado y los actores también.

Pondré un ejemplo. Las ONG y los movimientos sociales han desempeñado un papel de vanguardia en la lucha por los derechos humanos y por la democracia en América Latina. Con todo, esta vertiente *organizada* de la sociedad civil hoy en día no da cuenta de la amplitud y la diversidad de la acción ciudadana.

En cuanto expresión de la capacidad de los ciudadanos para actuar por sí mismos, los trazos distintivos de la sociedad civil contemporánea son la libertad y la autonomía. La sociedad civil es cada vez más un espacio de debate político atravesado por las controversias de la sociedad. Por esta razón, un proyecto o un partido político no pueden apropiarse de ella.

La participación de los ciudadanos es tan diversa como las cuestiones y causas que movilizan la energía y la participación de las personas. Ya no hay una gran narrativa que fundamente y oriente una estrategia uniforme de transformación. La espontaneidad y la fragmentación son elementos constitutivos de la nueva sociedad, y esta diversidad es un factor de enriquecimiento de la democracia.

En la actualidad, los ciudadanos tienen identidades e intereses múltiples y cambiantes. Estilos de vida, patrones de consumo, edad, credo religioso u orientación sexual representan fuentes más poderosas de identidad que el estatus social.

En esta nueva sociedad que emerge ante nuestros ojos sin que siempre percibamos sus contornos, los individuos tienden a ser más *inteligentes*, *rebeldes* y *creativos* que en el pasado. Y por una razón muy simple: se les desafía constantemente a hacer juicios de valor y a tomar decisiones vitales, cuando antes se conformaban con un destino preestablecido. Al gozar de mayor autonomía personal en su vida cotidiana, los ciudadanos también quieren una nueva relación con el poder político.

En la era de la información, cada vez más personas forman su opinión a partir de aquello que viven y aquello que ven. Cuando su conocimiento y su experiencia entran en contradicción con el mensaje de los políticos y los gobernantes, el resultado inexorable es la desconfianza y la pérdida de credibilidad. Esta masa crítica de personas informadas da

origen a una opinión pública con un poder creciente para configurar e influir en el debate público.

Unos ciudadanos que piensan y actúan por su propia cabeza no aceptan el papel de espectadores pasivos. Quieren hablar y que se les escuche. Quieren diálogo, no monólogo, quieren convencimiento, no imposición, quieren argumentos, no retórica vacua, quieren autonomía, no centralismo burocrático.

Aparentemente, la sociedad está menos organizada, pero en el fondo está más conectada y es más interactiva. *Blogs, e-mails, móviles y sites* se están convirtiendo en herramientas que facilitan un nuevo tipo de comunicación personal, participativa e interactiva. Esta combinación de autonomía individual y nuevos espacios de participación y debate representa, a mi modo de ver, el mejor antídoto contra las regresiones autoritarias.

En sistemas complejos como las sociedades en las que vivimos, el orden ya no se impone de arriba abajo desde centros de mando y de control. Tampoco el cambio social ocurre según estrategias uniformes y preestablecidas. El cambio es un proceso continuo que ocurre simultáneamente en múltiples aspectos. Las acciones precursoras, las iniciativas ejemplares generan una masa crítica de ideas y mensajes que determinados comunicadores amplifican y retransmiten a gran velocidad por todo el sistema.

Hasta ahora, estas nuevas formas de acción y comunicación todavía no han revitalizado el sistema político. Si la distancia entre la política y la sociedad no se reduce, paradójicamente, tales innovaciones sociales podrán contribuir a debilitar la democracia representativa. Por otro lado, como vectores de una cultura cívica vibrante, estas formas emergentes de participación y comunicación están redefiniendo la democracia como proceso por el cual los ciudadanos influyen en las decisiones que afectan a sus vidas.

Esos nuevos vectores de cambio hacen más compleja la interacción entre los ciudadanos y las instituciones políticas. En América Latina, nos hallamos en el umbral de un nuevo ciclo histórico en el que las líneas di-

visorias contraponen viejos modelos y nuevas ideas, regresión autoritaria y profundización de la democracia.

Tenemos por delante el desafío de adaptar la democracia a los cambios en la sociedad. Las democracias contemporáneas están creando espacios para el diálogo y para la deliberación pública.

Cabe incluso indagar si todavía tiene sentido hablar de una “voluntad general” en sociedades complejas y reflexivas. Tal vez no. Como resultado del proceso democrático tenemos decisiones y reglas que reflejan el conflicto de intereses y valores. Cuanto más abierto y transparente sea el proceso, mayor será su legitimidad. Lo que cuenta hoy en día no es que exista una fluida “voluntad de todos” sino una participación de todos en la deliberación.

Esta realidad requiere un nuevo estilo de liderazgo. Los líderes democráticos serán aquellos que realmente estén abiertos al diálogo y estén preparados para trasladar a la acción concreta aquello que oyen. Si algo aprendí durante mis ocho años como presidente de Brasil fue que, en el mundo contemporáneo, el liderazgo político no se gana de una vez para siempre. Este exige ser cultivado y renovado constantemente.

Ya no es posible imponer sin negociar, decidir sin escuchar, gobernar sin explicar y convencer. Ya no basta con los votos en una elección, ni siquiera cuando son decenas de millones. Al día siguiente hay que volver a empezar casi de cero. El líder debe ser capaz de inspirar y movilizar en torno a una visión compartida de futuro; de lo contrario, es inevitable que la acción pierda eficacia, y puede resultar en una pérdida del poder.

Nuestros sistemas políticos están marcados, además, por una paradoja: del jefe de Estado, depositario de la autoridad, se espera todo, pero a éste se contraponen una arquitectura institucional democrática basada en facciones y particularismos ajenos a la lógica de dependencia jerárquica al jefe de Estado. Al existir una discontinuidad entre el principio legitimador que elige al (o a la) presidente, y en el cual se apoya su autoridad paternal o maternal, y los mecanismos por los cuales se elige el Congreso, sólo en raras circunstancias encuentra el presidente una mayoría

sólida en el poder legislativo en el que pueda apoyarse para cumplir las expectativas de la población.

De ahí el carácter a menudo conflictivo de las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo que han marcado el presidencialismo latinoamericano. El sistema político obedece a una lógica de confrontación, diferente de la lógica de cooperación, de la armonía entre los poderes que prevé Montesquieu.

Tales incongruencias, como bien señaló Arturo Valenzuela, son la causa de que se interrumpan presidencias, de que haya fracasos político-administrativos, de que exista una incapacidad de los presidentes y de los gobiernos para *deliver*. Aun así, curiosamente, hay quien califica el estilo presidencial latinoamericano de “imperial”. Sin embargo, la dimensión “imperial” de los presidentes en los países de la región que practican reglas democráticas, no va más allá de la apariencia.

El creciente robustecimiento de las instituciones, y en especial de los Congresos, lleva a los presidentes a basar sus gobiernos en coaliciones formadas *ad hoc*, que dependen de la naturaleza de los *issues*. El poder ejecutivo carece del apoyo de los partidos para ejecutar un proyecto de gobierno, ya que no existen partidos (en la acepción fuerte del término) o, cuando existen, difícilmente logran la mayoría en el Congreso. Incluso en el caso de presidencialismos que han tenido relativamente buenos resultados, como el chileno y el brasileño, el apoyo parlamentario se consigue con mucha dificultad. En muchas ocasiones, el juego entre el poder ejecutivo y el legislativo se cobra el precio de la descreencia popular en los partidos y en el Congreso, cuando no en el propio presidente.

Es cierto que en algunos países como Uruguay la fuerza de los partidos es efectiva, porque tradicionalmente están más arraigados en la vida política nacional, y la sociedad no se enfrenta a los desafíos de la masificación nacional. En cambio, en otros como México, la democracia reciente todavía no ha conseguido armonizar las relaciones entre los poderes, ni siquiera de forma precaria, como en el caso de los países mencionados más arriba, y la dinámica de las migraciones internas y de la explosión

demográfica plantea nuevos desafíos a las instituciones políticas. De esto se derivan continuos *impasses*.

Existe la impresión de que en América Latina la forma democrática –y subrayo la expresión forma–, sólo parece funcionar sin fricciones internas en las cuales no se ha cuestionado con profundidad a los dueños históricos del poder por el surgimiento de una sociedad de masas. Cuando ésta surge, como ocurrió en México o en Argentina, sin el fortalecimiento correspondiente del “espíritu democrático” o, dicho de un modo más apropiado, sin una cultura democrática arraigada en la sociedad, bien el presidente se vuelve “imperial”, o bien se cae en un *impasse* institucional.

Por otro lado, aquello que Tocqueville señalara como factor homogeneizador de la política americana, una condición de igualdad determinada, se ha desintegrado en América Latina ante el peso histórico de la concentración de la propiedad y, hasta hoy, de la concentración de la renta.

Son sociedades fracturadas, y la representación política vigente en ellas –si es que puede calificarse de representación– también es dispersa y fragmentaria. Falta una delegación popular consciente y específica que dé legitimidad a la decisión tomada en el Congreso y falta compatibilidad entre los anhelos por los que eligen a los presidentes y los intereses concretos de los congresistas. Faltan, por tanto, compromisos de orden más general. Sobra a los representantes espacio para articular intereses específicos, y hasta para servir propósitos definidos y, así, conseguir enlazar el Congreso con el tejido social.

Casi podría decirse que el Congreso se transforma en la *clearing house* de *lobbies* o de conexiones corporativas. Pero falta la llamada del interés general para dar al país el sentimiento de que, en democracia, Gobierno, Parlamento y sociedad encuentran espacios institucionales adecuados y compatibles y se mueven ya por objetivos relativamente consensuales, ya por propósitos que, aunque sean mayoritarios pero no generales, respeten el punto de vista de los minoritarios, a los que siempre se abre la perspectiva de la alternancia en el poder.

Por otro lado, existen instituciones dependientes del Congreso que, por lo menos en algunos países, son fuertes y su mecánica funciona. En estas, la arquitectura de la democracia, su andamiaje, es visible y está bien engrasado. Las elecciones se suceden y las leyes se multiplican pese a que esto sea en ocasiones más bien una señal de debilidad de los gobiernos y los congresos para definir una agenda nacional significativa. Los intereses, e incluso algunos valores de determinados segmentos de la sociedad se reflejan en las instituciones legislativas. Pero estos no se articulan en visiones políticas coherentes que permitan una elección informada sobre los objetivos generales que se persiguen.

A menudo, el nexo entre los parlamentarios y algunos segmentos sociales que se establece después de las elecciones no resulta de un compromiso contraído durante la campaña electoral. De esa forma los partidos, por medio de algunos de sus miembros, reflejan –y no tanto representan– intereses que se esparcen de manera fragmentaria en la sociedad y se proyectan de manera prismática en el Legislativo. Esos intereses no van ligados a valores, ni parten de una filosofía capaz de traer la felicidad a los pueblos, como se diría antiguamente. La maquinaria de las instituciones democráticas está en marcha, pero falta el alma, “el espíritu”, que debería sustentarla: la convicción de la igualdad formal ante la ley, válida para todos, la búsqueda del interés público y de un camino para alcanzar una mayor igualdad social.

Sigue siendo aplicable el refrán del siglo XIX que dice: “a los enemigos, la ley, a los amigos, los favores” (empezando por la aprobación de las medidas que les interesan). En esas condiciones, no es de sorprender que siga habiendo golpes contra las constituciones y sigan derrocando presidentes. Así como ayer los golpes de Estado se imponían desde el ámbito militar, hoy el pueblo los apoya: el amor por la libertad es relativo, y la incompetencia de los gobiernos, o su imposibilidad de atender a los anhelos de la colectividad, favorece la aparición de demagogos, de salvadores de la Patria. La población no siente que le conciernan las decisiones que procesa el aparato del Estado democrático en las condiciones en que este actúa.

Se está dando lo que en Brasil se criticaba, desde el Imperio, una separación entre la “opinión pública” —es decir, la opinión informada— y la “opinión nacional”, esto es, el sentimiento de las capas mayoritarias, menos vinculadas a la vida cotidiana de la política, aunque no por ello menos conocedoras de sus intereses inmediatos, ni menos importantes políticamente, ya que de ellas procede el voto mayoritario.

En este juego entre un Ejecutivo del cual todo se espera y que es menos capaz de lo que aparenta, y un Congreso que es una colcha de retales formada por intereses específicos sin una filosofía que ajuste la voluntad de los parlamentarios a los diferentes partidos, el equilibrio entre los poderes es precario. Y es más difícil todavía porque la judicatura en los países latinoamericanos, con la excepción de unos pocos (entre los que se incluye Brasil), no dispone del prestigio, y a veces ni siquiera de la autonomía o de los medios, para hacer valer la letra, y mucho menos el “espíritu de la Constitución”, que, además, suele ser ambiguo.

Es comprensible que ante este panorama se sigan buscando soluciones institucionales para la “crisis política” de la región. Esta va cambiando el guión y los actores: así como los responsables de la crisis, o la situación resultante de esta, antaño fueron los generales, hoy son los caudillos plebiscitarios. Ayer, las dictaduras causaban enredos inaceptables, hoy los gobiernos son ineficientes en la atención a las demandas del pueblo en cuestión.

Sin un discurso propiamente democrático que consiga poner en práctica la máxima de que la ley es igual para todos, y sin “cierta condición de igualdad” (sobre todo de oportunidades y, por tanto, sin revolución educativa y sin más oportunidades económicas) la fragmentación de las sociedades, las masas excluidas y el choque entre intereses de las elites de poder difícilmente asegurarán una mayor estabilidad política a algunos países de la región. Nos falta creer más en la democracia. Sin demócratas, ¿cómo se mantienen las instituciones democráticas?

No digo esto para reforzar el pesimismo coyuntural. Al contrario: considero que ya existen situaciones en América Latina en las que la aparición del ciudadano-informado que desea deliberar es real.

Sería utópico y “culturalista” (en el mal sentido de la expresión) oponerse a los intentos de reinvencción institucional, como las propuestas favorables al parlamentarismo o, al contrario, para adoptarse sistemas semipresidencialistas, un retrógrado *volksgeist* que condenaría la región al iberismo patrimonialista, que ya no prevalece en España ni en Portugal.

De nada sirve tampoco soñar con una inmersión en lo que fue el espíritu de la democracia ciudadana de los orígenes americanos. Nuestra democracia es contemporánea de la sociedad de masas, internet, la televisión y el sentido de solidaridad social. No podemos pretender basarla en el individualismo posesivo, ni permitir que el colectivo, el Estado, el sindicato o el partido todopoderoso la engullan.

Hasta hace poco –y la tendencia persiste– podía decirse, desde la óptica de Hegel, que, al contrario de la democracia americana, el fundamento moral de la libertad para los latinoamericanos residía en el Estado; éste debería garantizar los derechos de los ciudadanos y asegurar la igualdad. La novedad del fenómeno político contemporáneo es otra: existen muchas fuerzas y valores que no basan la política solamente en el Estado ni consideran que todo depende del individuo.

Sin basar la democracia en aquello que nos es extraño o, cuando menos, aquello que no es consensual –el individualismo posesivo y la idea de que la esencia del contrato democrático se asienta en la soberanía del individuo– hay que reinventar prácticas y arraigar valores que protejan lo fundamental: las libertades, las garantías legales, el sentimiento de búsqueda de la igualdad sustantiva, así como de la formal, ante la Ley, y el compromiso con el bien común.

Este último sólo servirá de fundamento para la creencia democrática si forma parte de lo cotidiano, sin agotarse en la retórica. El afán por aumentar las oportunidades y reducir las desigualdades no puede restringirse al impulso moral individual movido por el sentimiento de solidaridad, pues, por generoso que este sea, se marchita cuando no encuentra apoyo en prácticas públicas y en los resultados de la acción de aquellos gobiernos que no aprovechan las fuerzas de mercado como base para

conseguir la igualdad. La tradición de un Estado paternal y poderoso debe sustituirse por un Estado inmerso en la sociedad civil, sufriendo sus presiones, ofreciendo y estando abierto a ellas, en un contexto nuevo en el que sea posible trascender la visión binaria “Estado o individuo”, “mercado o Estado”.

Si sólo nos quedamos con el andamiaje, o incluso con la arquitectura institucional de la democracia, por más que mejoremos las instituciones, no disiparemos el malestar que hoy ronda la política. Hoy los valores que la guían oscilan entre el predominio del mercado como regulador único de la sociedad y la discrecionalidad autoritaria de presidentes que confunden la democracia con consultas populares. En este caso se supone que basta “voluntad política” –la de los que mandan– para conseguir la felicidad de la nación (igualdad y todo o más).

Del mercado, por su parte, cabe esperar racionalidad en la destinación de recursos y la generación de lucros, pero no la solución a las desigualdades y los problemas sociales. El hermoso desafío que tenemos por delante es revigorizar los mecanismos, las leyes electorales y el sentido de la representación, y crear mecanismos de participación que no se reduzcan a los plebiscitos constantes ni restrinjan la democracia al ámbito del Congreso, sino que amplíen los ámbitos de deliberación participativa y, sobre todo, insistir en los valores fundamentales de la libertad y la igualdad.

El último comentario que quiero hacer tiene que ver con la cuestión de la persistencia del corporativismo en nuestras sociedades y sus implicaciones para la democracia.

Hubo una época en que el tema estuvo de moda. Los trabajos de Philippe Schmitter en especial dirigieron la atención hacia él. Schmitter se contrapuso a la antigua noción de corporativismo como algo ligado solamente al Estado –a la manera de Manoilescu– y mostró que había un corporativismo de la sociedad (*societal corporativism*). En el debate con los defensores del “pluralismo” como puntal de la democracia, Schmitter hizo hincapié en el hecho de que los intereses de los trabajadores encontrarán refugio en regímenes altamente corporativos, como el de Perón

en Argentina y el de Vargas en Brasil, sin que se confunda, por lo tanto, corporativismo con elitismo y ni siquiera reducir todas las formas de corporativismo al fascismo de corte dirigista. En este caso, el interés de la corporación, y, por tanto, también del sindicato, se subordina a Estado que, en nombre del interés nacional, “suprime” los conflictos de clase y dirige la economía y la nación.

Después de tantos años, en pleno auge de la ola democratizadora en América Latina, creo que conviene recuperar algunas de esas antiguas preocupaciones. De hecho, es sorprendente como, en situaciones altamente democráticas como la brasileña o la mexicana, por mencionar las más expresivas –sin olvidarnos de Argentina o Uruguay– con experiencias electorales reiteradas, libertad de prensa y toda la parafernalia democrática, las conexiones corporativas siguen estando vigentes y el espíritu liberal sigue siendo débil. Así como los partidos parecen frágiles y los grupos de interés activos, las conexiones corporativas (que no deben confundirse, como señaló incluso Schmitter, con grupos de interés o *lobbies*), por el contrario, siguen siendo fuertes.

Para comprobar esta afirmación basta con mirar la proporción que ocupan en la pauta de los congresos nacionales la discusión de leyes que se refieren a intereses de los funcionarios públicos, de las empresas estatales, de los sindicatos o de las corporaciones de profesionales que antaño se llamaban “liberales”. Ahora bien, no deben confundirse esas formas corporativas con el viejo dirigismo de corte fascista. Son fenómenos de naturaleza político-social distinta, como ya reconociera Schmitter.

En el auge del régimen autoritario brasileño, que no podía ser considerado técnicamente como fascista, escribí un artículo, en la década de los setenta, sobre algo a lo que llamé “anillos burocráticos”, es decir, grupos de interés que se organizaban en redes y articulaban sectores de la máquina pública con sectores de la sociedad civil. Tenía la impresión de que “la política”, en aquella época, no pasaba por los partidos, sino por esas formas híbridas que conectaban el Estado con la sociedad en un momento en el que el autoritarismo asfixiaba la vida de los partidos.

Lo que ahora llama la atención es la permanencia de ese tipo de red, aun después del renacimiento democrático. Dicho sin ambages y para abreviar: algunas sociedades latinoamericanas no pueden concebirse exclusivamente a partir de la dicotomía Estado-sociedad civil como si cada uno de esos polos habitara una región ontológica separada, ya que se conectan. Existe un tejido complejo y variable de articulaciones entre las formas tradicionales de la organización de la sociedad civil (partidos, organizaciones no gubernamentales, religiones, sindicatos etc.) y las conexiones burocrático-corporativas.

E incluso las nuevas formas de organización de la sociedad civil como las organizaciones no gubernamentales se convierten, sorprendentemente, cada vez más en organizaciones neo-gubernamentales. Es más, el uso que de ellas hacen gobiernos, sindicatos y partidos merece ser analizado y reevaluado para darnos cuenta cuán necesario es reelaborar conceptos que sirven de base para analizar la política democrática contemporánea, ya que sería abusivo no considerar esos procesos como parte del esfuerzo de redemocratización.

No digo esto para restar importancia a la presión de la sociedad civil sobre el Estado ni para negar su autonomía relativa, ni mucho menos para quitar importancia, como he defendido más arriba, a la revitalización de los partidos. Pero, ¿hasta qué punto el futuro de la democracia dependerá de una revisión de las formas tradicionales de representación y de incluir, modificándolos, nexos de sabor corporativo que en el pasado repugnaban a la democracia liberal? Y el corporativismo de las grandes empresas capitalistas, que también se burocratizan, ¿no estará afectando a la política en las mismas “democracias maduras”?

En el caso de América Latina, al lado de la permanencia o de la renovación de formas de conexión corporativa en países que se han democratizado, hay otras tendencias en marcha, algunas de las cuales son peligrosas para mantener el orden democrático. Ya me he referido anteriormente a los recientes desdoblamientos de la política venezolana y a las repercusiones regionales de estos.

Muchos analistas ven en estos acontecimientos una recaída populista, pero yo creo que, mucho más que eso (pues hay populismos que no proponen ampliar el control del Estado sobre la producción económica), supone un refuerzo del dirigismo estadista basado en un estilo de movilización política que, si quiere asentarse en algo más que el eventual carisma del jefe, tenderá a reforzar el corporativismo de los sindicatos y de las grandes unidades estatales de producción, lo cual les concederá un carácter más propiamente de corporativismo dirigista, a la manera de las décadas de 1930 y 1940 del siglo pasado.

En el primer caso —de la existencia de conexiones corporativas al lado de los partidos y de la vida asociativa de la sociedad civil— estaríamos ante una adaptación de las características del pasado que se rehacen y se amoldan a los desafíos del presente democrático. En el segundo caso, sí que puede estar dándose un regreso a una recreación de prácticas, valores e ideologías incongruentes con cualquier tipo de democracia.

El “nuevo” encanto del que se revisten las tentativas contemporáneas de un camino de “democracia heterodoxa” es el ropaje del anti —antiglobalización, antiamericansimo— magnetizando las mentes y los corazones de los nostálgicos de las izquierdas antiimperialistas con un nuevo soplo de esperanza en “otro desarrollo”, económico y político. Aunque dejando de lado esos casos de recaída heterodoxa, la complejidad de la vida política actual requiere más investigaciones y nuevos análisis.

En el caso de Brasil, por ejemplo, donde las reglas de la democracia (libertades individuales, políticas, de prensa, tribunales autónomos, libertad de partidos, alternancia en el poder y todo o más) prevalecen como elementos indiscutibles, es intrigante ver en el Gobierno actual la fusión entre el interés de partido y el de la máquina pública. Y, al mismo tiempo, ver cómo la fuerza del mercado, sobre todo el financiero y el de las grandes empresas capitalistas, establecen conexiones sorprendentes entre diferentes segmentos de la vida económica y de la actividad pública.

Un solo ejemplo: los fondos de pensión, en Brasil como en cualquier democracia moderna, desempeñan un papel crucial en la acumulación de

recursos y en la dinamización de la producción de mercado. Los grandes fondos de pensión se organizaron –hace décadas– en las empresas públicas brasileñas. Estas siempre tuvieron entre sus accionistas sumandos expresivos del capital privado. Sus acciones se cotizan en bolsa –algunas son *blue chips*–, emiten ADR en la bolsa de Nueva York, etc. Los capitales acumulados en los fondos de pensión de esas empresas estatales son muy expresivos. Aplicados al mercado, pasaron a controlar o a influir en muchas e importantes empresas, como, por ejemplo, algunas de explotación minera, algunas telefónicas y cientos de otras más.

Todo esto es natural y ocurre en todas las economías capitalistas del mundo. Con una particularidad: la influencia de un partido, en concreto el Partido de los Trabajadores (PT), que está en el gobierno, es decisiva para la dirección.

¿Puede haber ejemplo más significativo de vinculación no lineal entre mercado y política, empresas privadas y grandes corporaciones burocráticas y, sin que el público se dé cuenta, de influencia de gobiernos y partidos (dada la conexión partido-Gobierno) en decisiones económicas que afectan a la expansión capitalista? En la intersección entre estos diferentes niveles de la sociedad rigen tanto los principios de la más pura competición –afines a la racionalidad democrático-capitalista– como los criterios político-partidistas y de las conexiones de tipo corporativista, desafiando cualquier pensamiento más simplista o lineal que defina la situación que se forma de este modo o que prevea conductas y consecuencias. Si esto es así en Brasil, ¿qué decir de lo que ocurre en Rusia?

En realidad, son tantas las formas que están adoptando las democracias en el mundo actual y tantas sus metamorfosis que tal vez sea mejor reconocer que nuestro concepto de democracia no se ha adecuado para describir algunas situaciones contemporáneas. En algunos países, la transición ha sido incompleta y la democracia ya ha sufrido un colapso. En ese caso, es mejor dejar de calificarlas como transiciones democráticas y buscar (sin repetir conceptos nacidos en otros contextos históricos) una manera más correcta de definir adecuadamente los sistemas políticos

que están surgiendo, pero negándoles el calificativo de democracias, por lo menos como “democracias realmente existentes”.

Debe prestarse igual atención a la aparición ya mencionada de nuevas prácticas y valores que traen consigo una cultura cívica de participación y responsabilidad. Ciudadanos informados, opinión pública activa, expansión de los espacios públicos de deliberación son vectores para el fortalecimientos del “espíritu democrático” en las sociedad abiertas del siglo XXI. Aunque existan trazos de un corporativismo renovado, puede no haber incompatibilidades excluyentes entre estos y las formas actuales de democracia.

En las sociedades de masa, las grandes organizaciones burocráticas, públicas y privadas, con su cohorte de intereses corporativos, pueden convivir con una sociedad civil vibrante siempre y cuando la forma política instituida garantice espacio para la discusión del interés público y prevalezca un clima de libertad en el que convivan opiniones e intereses plurales e incluso contradictorios.

Esta es, cuando menos, la mejor apuesta, la única que puede preservar lo esencial de la democracia.

La Plataforma Democrática: Las ideas en acción

Ricardo Lagos

Presidente del Club de Madrid. Ex Presidente de Chile

Hemos aprendido mucho. En la década de los sesenta y comienzos de los años setenta, creíamos tener paradigmas que nos daban las respuestas correctas a todos los problemas de la economía, la sociedad, la democracia y el desarrollo. En la América Latina de hoy, la situación es exactamente a la inversa: llegamos al Gobierno con los paradigmas derribados, tratando de construir una nueva ecuación entre Estado, mercado, y sociedad; si se prefiere, un nuevo paradigma. Pero a diferencia de lo que había en los años sesenta que lo hacíamos desde la oposición y desde los libros, ahora queremos construir un camino a partir de la experiencia y la práctica del ejercicio del gobierno. Más que de lo que hemos leído, de lo que hemos hecho.

En los años sesenta gozamos de la prevalencia de un cierto pensamiento mágico. En efecto, Rostow, en su clásica tesis del *take off*, decía que con un 10% de inversión neta se producía el despegue económico. Y como muy bien recordaba el profesor Maravall, Simon Kuznets –en su famoso discurso presidencial en la American Economical Association– señalaba que en los inicios de este despegue económico, más aún si el crecimiento es alto, debe esperarse que se produzca un grado mayor de desigualdad, pero que a medio plazo las fuerzas que genere el desarrollo económico van a hacer que esa tendencia inicial se revierta, y que la sociedad tienda espontáneamente a la igualdad. Y luego vino Lipset y estableció que, a medida que el ingreso per cápita aumenta, se consolida la democracia. Ahí teníamos el triángulo perfecto: crecimiento, igualdad, democracia; ahí estaba la respuesta.

Pero no era el único paradigma en boga por esos años. Había también otras respuestas para todos los problemas, igualmente comprensivas, básicamente fundadas sobre las teorías de Karl Marx. Y nos debatíamos

entre paradigmas, qué duda cabe. Pero claro, con tanto paradigma, francamente, las cosas no funcionaban muy bien.

Y llegaron los años setenta y ochenta, y América Latina se pobló de dictaduras. Aprendimos, entonces, que en verdad la democracia era algo muy importante, la democracia sin apellidos. Nada de distinciones entre democracia burguesa y no burguesa; no, la democracia procedimental, la de Bobbio, la clásica, la democracia a secas. Nunca debemos olvidar que América Latina tiene una historia muy lábil en materia democrática, basta señalar que en 1930 la región contaba con sólo 5 gobiernos democráticos; en 1948 con 7; y en 1976 con apenas 3 (PNUD, 1994). Los profundos avances en este terreno en las últimas décadas, en las que prácticamente en América Latina el conjunto de los países con mayor o menor solidez han adoptado el sistema democrático, constituyen un patrimonio a la vez precioso y precario.

En el año 2000 en Argentina los ciudadanos dijeron, como recordaba Francisco Panizza, “que se vayan todos”. En México se terminó con 70 años en el Gobierno de un partido revolucionario, una verdadera institución en México. En otros países observamos lo que se llamó “la democracia de los pies”, donde las masas se movilizan y los presidentes van cayendo. Hubo en un momento más de 15 presidentes elegidos que no fueron capaces de terminar su periodo presidencial. Y para no hablar de otros países, sino del propio, digamos que en las elecciones presidenciales de 1999 yo estaba convencido de que iba a ganar muy fácilmente con la coalición que encabezaba, y el resultado fue bastante ajustado.

Comento esto porque yo creo que tenemos el vaso más bien lleno que vacío. Es decir, tenemos una democracia que se ha fortalecido y profundizado: en esos 15 casos de presidentes que no terminaron su período, se respetó rigurosamente la sucesión presidencial de acuerdo a lo que dice la Constitución en cada uno de los países. También tenemos países en que la Presidencia la gana un líder sindical, otros en que ganan dirigentes de pueblos originarios, otros donde triunfan mujeres. Todo ello era inimaginable en los años setenta.

Pero hay un punto de vista político nuevo. No solamente nos damos cuenta de que tenemos pobreza e inequidad, hay también una cierta búsqueda de nuevas opciones; los paradigmas del pasado están definitivamente obsoletos. Hay en América Latina nuevos patrones de consumo; buena parte de nuestros países son lo que hoy se denominan países de ingreso medio. Buena parte de nuestros países, desde el punto de vista de los indicadores básicos, están como la España o Portugal de comienzos de los años ochenta. Pero con una pequeña gran diferencia: España y Portugal tenían claro que debían llegar a Europa; nosotros no tenemos ninguna Europa a la que llegar.

Es cierto también que hay un cierto malestar individual y colectivo por parte de los excluidos, y que los ciudadanos de hoy en día son infinitamente más críticos, más demandantes y exigentes en sus derechos, y eso es sinónimo de que hay más democracia y no menos. Y es cierto también que, al igual que en los países más desarrollados, hay un espacio mediático, y en él todo se cuestiona. Pero en ese espacio mediático las malas noticias son noticias, las buenas noticias no son noticias. En Estados Unidos hay un programa llamado *Good morning America* de una gran pujanza, de optimismo, de estímulo, de que Estados Unidos lo hace todo bien. Bueno, en nuestro país, y en varios otros, he visto que se ha hecho algo parecido, pero de orientación opuesta: todo es malo, no hay nada bueno; no se genera entusiasmo ni confianza, sino escepticismo y desazón. Y ello pone muchas más exigencias.

En este contexto, ¿cómo nos hacemos más gobernables? O, como nos invitaba el alcalde, ¿cómo empezamos a transferir del poder central que tenemos hacia una mayor descentralización y dar más poder a las regiones, las provincias o las comunas? Esos son parte de los desafíos en lo político.

Pero si observamos la economía, América Latina ha hecho enormes progresos. Hoy en día no se discute sobre déficit fiscal, prácticamente no se discute de inflación en nuestra región; en Chile hay preocupación porque estamos llegando al 7%, y tienen razón, es la tasa más alta de inflación en 12 años. Pero actualmente no se habla mucho de los capitales volátiles, ni

de que tenemos un nivel de deuda respecto al producto enorme, es decir, no tenemos crisis de deuda. Hoy tenemos una situación económica que no tiene nada que ver con la que teníamos en el pasado.

Lo más importante en todos nuestros países es que hay un conjunto de personas que saben lo que deben hacer en materia económica, y aprender a no tener déficit no es ni de izquierdas ni de derechas, es simplemente la política como debe ser. Es cierto, los últimos años, como aquí nos recordaban anteriormente, han sido desde el punto de vista de América Latina muy exitosos. Tenemos un crecimiento medio de un 4,5% en los últimos 5 años, y ello nos ha permitido tener un crecimiento de ingreso per cápita de casi un 3% anual; ello hace una diferencia, y esa diferencia hace que hayan caído los niveles de pobreza. Pero con la misma franqueza debemos decir que buena parte de ese crecimiento es producto de la gran demanda de los países asiáticos, en particular de China.

¿Qué es lo que tenemos delante? En un contexto de luces y sombras, desde el punto de vista político, el debate que se va a plantear en la región tiene mucho que ver con el fortalecimiento y profundización de las democracias, con su modernización, y de cómo ellas se hacen más responsables, en el sentido de saber responder a las demandas de la ciudadanía.

Sin embargo, creo que hay un tema muy complejo y que es de la mayor importancia. En América Latina hemos tenido muchos avances, en distintos ámbitos económicos y sociales, y estos cambios están generando una nueva situación. Somos como prisioneros de nuestros propios éxitos. En este sentido, las coaliciones políticas que han sido exitosas, precisamente por ello, tienen enormes dificultades para generar una nueva agenda, para el otro país que es distinto del que lo llevó al éxito.

Este es el caso de Chile y nuestra experiencia. En 2010, cuando termina la presidencia de Michelle Bachelet, se habrán cumplido veinte años de Gobierno de la Concertación, veinte años de una misma coalición. Cuando yo era candidato, lanzamos un eslogan que decía “mañana será otro Chile”. Y, de verdad, hoy creo que hay otro Chile. Cuando usted tiene un Chile con un 38% de pobres, un 18% de indigentes y pasa a un

Chile con un 13% de pobres y un 3% de indigentes, no es que se haya resuelto el problema de los pobres, no, porque el 13% de pobres hay que resolverlo. Pero además tiene otro problema: que el 25% que era pobre y que dejó de serlo, tiene demandas distintas. Por tanto, usted tiene que tener una agenda diferente, y ¿cómo se hace una coalición, que se cree y se considera exitosa, para darse cuenta de que tiene que cambiar el recetario porque el país ha cambiado?

Quisiera señalar cuatro temas que me parecen importantes.

Primer tema: estos cinco años de crecimiento, producto de la mejora de los términos de intercambio, ¿es un *veranito de San Juan* o una tendencia de largo plazo? ¿Estamos frente a una tendencia estratégica, similar a lo que ocurrió entre finales del XIX y comienzos del XX como resultado de la expansión de Estados Unidos y de algunos países europeos que implicó una tremenda alza también de las *comodities*? Por que si es así, ese proceso duró 40 años, un ciclo largo de la expansión del capitalismo en el mundo, y significó un tremendo avance. Si eso es así, nosotros, que fuimos educados en la tesis de que los términos de intercambio siempre van empeorando en nuestra contra –así aprendimos del maestro Raúl Prebisch–, estaríamos ahora en presencia de la tendencia inversa. Y eso quiere decir, por tanto, que vamos a tener 20-25 años de elevados precios de nuestros productos, y llevamos más o menos unos 8 años. Si es así, ¿cómo llevamos a cabo una política sensata para entender lo que debemos hacer con el excedente?

El segundo elemento, que yo creo que es de crucial importancia, es el replanteamiento del papel estratégico del Estado. No sólo por el papel regulador en materias de economía, sino también por la creciente importancia de las políticas públicas en el ámbito social. Observemos la experiencia de Japón, los países escandinavos, el fenómeno de Finlandia, el reciente desarrollo de Irlanda. No se trata de un Estado más grande, pero sí de un Estado más fuerte.

El tercer elemento tiene que ver con los procesos de integración. Hasta ahora podríamos decir que todos los intentos de integración en América

Latina han fracasado. No hemos entendido que los procesos de integración tienen que partir de las realidades de cada país, y que la forma en la que se quiere integrar a Chile en el mundo, como muy bien lo explicaba Fernando Enrique Cardoso, es distinta a la forma en que Brasil se quiere integrar. La famosa frase americana *one size fits all*, definitivamente no funciona. Más bien, funciona lo contrario, *one size doesn't fit all*; una misma talla no nos sirve para todos y, por tanto, tenemos que aprender a tener procesos de integración con geometría variable como se ha hecho en Europa sin ningún drama. En América Latina no hemos sido capaces de descubrir una geometría variable que nos permita avanzar en las diversas áreas de común interés para el desarrollo de todos.

El cuarto elemento es tener en cuenta que en democracia manda la voluntad de los ciudadanos, y no el poder de compra de los consumidores. En América Latina hemos aprendido bastante de políticas sociales, sabemos de buenas prácticas, sabemos que hay determinados ámbitos donde va a actuar el ciudadano y no el consumidor, y esto es crucial. ¿Por qué? Porque el Consenso de Washington, que estableció el recetario en materia económica, mostró sólo una cara de la medalla. Ocultó la otra, aquella que enfrenta los problemas de pobreza y desigualdad, la cara de las políticas sociales. El Consenso de Washington suponía implícito que si hay crecimiento, éste se derrama hacia abajo, es decir, se produce el fenómeno del *trickle down*. Y de esta manera, a largo plazo, todos van a mejorar. Pero eso no es verdad; y si lo fuera, lo sería a muy largo plazo que, o bien estaremos todos muertos, como dijo Keynes, o nos harán una revolución y nos echarán.

La lección que yo sacaría de lo que se ha hecho en los países de la región es que hemos consolidado un sistema democrático en lo político, que debe perfeccionarse, por cierto. También sabemos cómo se maneja la economía. Pero la gran diferencia está en sumar, a estos dos elementos, la capacidad de generar políticas sociales que garanticen que, cuando se crece al 4,5% o al 5%, el crecimiento llegue a todas las familias del país. No se crece primero, y se distribuye después. Aprendimos que no

es posible distribuir si no hay crecimiento. Crecer y distribuir, en un mismo momento, ese es el gran desafío respecto a lo que estamos construyendo.

Tenemos políticas sociales claras que se sabe dónde van a llegar, sus ritmos, y los plazos en que se van produciendo los resultados. Y ¿el populismo en América Latina? El populismo creo que es el sueño de creer que se puede repartir sin crecer, pensar que existe un atajo rápido frente al laborioso camino de crecer y distribuir. Cómo convertir el crecimiento en mayor equidad es el nuevo mundo de las políticas sociales. Pero eso pasa, para volver a la política, porque hay una gran diferencia entre los que dicen que la equidad la resuelve el mercado —esto no es cierto—, y quienes pensamos que el mercado asigna recursos muy bien en materia de inversión, pero que jamás escuchará al que no tiene poder de compra.

La clave, en último término, de un sistema democrático es cómo la sociedad —representada en el Estado y no en el mercado— es capaz, a medida que la economía va creciendo, de garantizar un conjunto de bienes y servicios que, se entiende, deben estar al alcance de todos. Y mientras más crece la economía, entonces la sociedad define nuevos umbrales de bienes y servicios para todos, nuevos bienes públicos. Hace 20 años, en un lugar apartado, la gente requería, y había recursos para hacerlo, contar con un hospital. Ahora, la gente pide un escáner y cierto equipamiento más moderno del hospital, porque si hay crecimiento se tiene que traducir también en ese tipo de medidas. En Chile pusimos Internet en casi todas las escuelas, yo estoy orgulloso de ello, pero ahora el esfuerzo es por la banda ancha.

¿Cómo garantiza usted que haya un conjunto de bienes públicos que demandan los ciudadanos? Porque cuando ciudadanos somos todos, entonces hay un conjunto de bienes y servicios que los ciudadanos van a demandar; hay que buscar cómo establecemos que esa demanda ciudadana se corresponda con el nivel de crecimiento en economía; entonces usted puede tener políticas sociales que concreten avances.

Hicimos una reforma de salud importante en Chile, y su tramitación en el Parlamento y su puesta en práctica fue muy difícil, porque siem-

pre estas reformas afectan a intereses creados, como los de los médicos y otros trabajadores del sector público de salud. Todos ellos muy bien organizados y con mucho poder. La reforma de la salud se hace para preservar la salud de la población y para atender mejor a los enfermos, no para beneficio de los médicos. Pero los enfermos, aquellos ciudadanos de salud precaria, no están organizados y no tienen poder de presión.

¿Por qué lo digo? Porque creo que en políticas sociales lo más complejo y difícil es cómo usted toca a determinados grupos, afecta a determinados intereses, si quiere llegar a todos. Haga usted reformas en la educación y se encontrará también con un conjunto de intereses creados y organizados. Cuando un niño o un joven sabe que si estudia en una determinada escuela pública no va a llegar nunca a la universidad, estamos frente a un serio problema que hay que resolver: no sólo de cobertura, sino de calidad de la educación igual para todos.

Todos sabemos que a largo plazo la equidad está determinada por la educación; sí, es cierto, hemos avanzado mucho en la educación universitaria, pero en 1990, el 40% de los que hoy viven y pertenecen al quintil más alto llegaron a la universidad en Chile, y sólo el 4% de los que están en el quintil más bajo llegaron a la universidad. Hoy día, el 60% llega a la universidad en el quintil más alto, en el más bajo, apenas el 12%. Claro, hemos mejorado mucho del 4 al 12, pero hay un largo trecho, y este es un tema no de mi país; yo veo a Estados Unidos, veo a Europa, y es lo mismo Así que es un problema mayor. En suma, tengo la percepción de que en América Latina tenemos un vaso a medio llenar. Podemos quedarnos en la queja permanente y plañidera de que está medio vacío; o bien, hacemos el esfuerzo de llenarlo. ¿Y cómo se llena?

No se sabe de ningún país que llegue al desarrollo con una presión tributaria de un 20% y, salvo en Brasil, que está en el 36% más o menos, el resto de América Latina está por debajo del 20%. Si en Chile usted incorpora la seguridad social, que como está privatizada no aparece en los registros públicos, además tenemos una cantidad de autopistas de peaje, y los peajes acéptenlo como un impuesto, iríamos por el 22%-23%. O

sea, tenemos aquí, como muy bien decía José Antonio Ocampo, un problema de presión tributaria que tenemos que abordar.

Segundo, tenemos un problema de mercado de trabajo y de legislación laboral, que es significativo al menos en mi país. Que un establecimiento comercial, como sería el equivalente al Corte Inglés en España, en Chile tenga 130 roles tributarios distintos, porque los trabajadores de ese establecimiento comercial pertenecen a 130 empresas distintas, requiere un alto grado de sofisticación intelectual para ver cómo se hace para que la gente no se inscriba en un sindicato único.

El gran debate de futuro que vamos a tener en la región tiene que ver con los modelos de sociedad y de protección social que empiezan a percibirse: un modelo de sociedad más como Estados Unidos, organizado en torno a un conjunto de seguros individuales; por ejemplo, si una pareja tiene un hijo, empiezan a ahorrar inmediatamente para ver cómo pagar la inclusión en la universidad. O pago un seguro privado de salud o un seguro privado para cuando sea viejo. O miro un poco más hacia un modelo social que existe en Europa, no sé si la Europa mediterránea con unas características, o la Europa nórdica escandinava con otras, pero en definitiva una cierta idea de Estado del bienestar. Lo que sí que tenemos que tener claro los latinoamericanos es que querer tener el sistema escandinavo pagando impuestos como si estuviéramos en África, con un 12% de recaudación tributaria, es una ecuación que no funciona.

Muertos los paradigmas, tenemos que construir en la práctica y, además, elaborar intelectualmente a partir de la experiencia que hemos recogido en todos estos años. En cada país hay políticas sociales exitosas, que han funcionado y otras que no, pero en cada país hay buenas prácticas; así, ¿cómo las incorporamos a un sistema político, las hacemos compatibles con un cierto manejo económico, las concretamos en políticas sociales que demandan los ciudadanos, y que nos permitan construir a lo mejor un paradigma *ex post*? Antes teníamos un paradigma *ex ante*, y ahora digo que podemos hacer un paradigma *ex post*.

Y cuando hablamos de Plataforma Democrática, ¿qué queremos decir?

Decimos que en América Latina tenemos una situación financiera más consolidada, tenemos una situación política que apunta a un ejercicio democrático, incipiente pero con raíces más firmes que en el pasado y que aprende a balbucear políticas sociales a partir de nuestra realidad de cada día. En este sentido, quizá podemos tener una situación de un paradigma que hemos ido construyendo tal vez sin saberlo.

Resumiendo, yo diría: “sí es cierto, hemos aprendido”. Hemos aprendido a enfrentar la desigualdad a partir de políticas sociales concretas. Cuando decimos que tenemos la distribución más inequitativa en el mundo es cierto; 14 veces es el ingreso medio del quintil más alto respecto del ingreso medio del quintil más bajo, 14 veces en mi país. Y 14 veces es más o menos también en Brasil. Sin embargo, si yo al quintil más bajo y al más alto, como hemos aprendido a focalizar bien, le agrego las políticas sociales, que quiere decir los sistemas de salud, los alimentos (desayunos y almuerzos en los establecimientos educacionales), si le agrego las pensiones mínimas asistenciales, etc., esas 14 veces se me reducen a siete; por tanto, tendré ya una distribución de ingresos distinta.

Última reflexión, he hablado de determinados segmentos, de determinados países, porque las generalizaciones no son posibles en América Latina. No es lo mismo pensar lo que hace un país como Chile y lo que hace un país como Haití. Hay, por cierto, todavía países que son merecedores de ayuda, pero la gran mayoría de los países en América Latina no califican la ayuda como se ha entendido tradicionalmente; en consecuencia, es un continente distinto, distinto al de los años sesenta, pero también un continente que, quizá, ahora está buscando un paradigma para ver si desde ahí podemos hablar con mayor propiedad.

La coyuntura latinoamericana: Una perspectiva europea

Javier Solana

Secretario General del Consejo de la Unión Europea y Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común

Durante décadas América Latina se convirtió en una especie de laboratorio de ideologías y de paradigmas sobre desarrollo, que se reveló como un proceso más elusivo y una estrategia más compleja de lo previsto. Hasta que se concluyó que no existe un modelo único y automático que conduzca a la meta del desarrollo, asistimos a diversos experimentos, que combinaban distintas proporciones de Estado y de mercado.

Aunque no sea muy riguroso hablar de América Latina como un todo indiferenciado, podríamos preguntarnos “¿dónde está ahora América Latina?” desde la óptica del desarrollo, en una redefinición de los papeles respectivos del Estado, el mercado y la sociedad civil. Y desde la perspectiva de la integración, la región estaría en trance de impulsar sus espacios regionales (Mercosur, Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano) así como de profundizar su privilegiada relación con el modelo de integración europeo. Por lo demás, el nuevo proyecto de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) parece buscar su identidad entre visiones diferentes sobre su futuro

En Europa apostamos por la consolidación en la región de estados democráticos, eficaces e impulsores de políticas públicas activas que potencien el funcionamiento del mercado y corrijan sus asimetrías, que actúen como motores de la apertura económica y de la integración regional para así facilitar su inserción en la globalización.

Todos coincidimos en que, pese a sobresaltos coyunturales, asistimos en América Latina a una progresiva consolidación de los usos y procedimientos democráticos. Desterrados los golpes de Estado y las aso-

nadas militares, los cambios políticos tienen lugar conforme a reglados procesos electorales, transparentes y democráticos, aceptados por todas las fuerzas en liza. Ahora bien, quisiera subrayar aquí que la democracia implica mucho más que celebrar elecciones regularmente. Significa respetar el Estado de derecho y fortalecer sus instituciones, garantizar la separación de poderes y la independencia del poder judicial, asegurar los derechos humanos y las libertades individuales.

Favorable coyuntura económica internacional para América Latina

América Latina disfruta de un ciclo prolongado (5 años) de crecimiento económico, asociado a una favorable coyuntura internacional, caracterizada por: altos precios de las materias primas, bajos costes de la financiación externa y los efectos positivos de los tratados de libre comercio (TLC). A lo que habría que añadir el aumento del control estatal sobre los recursos naturales, básicamente mineros y energéticos, conforme a una tendencia que llamaríamos “nacionalismo de recursos”.

De esta forma, la región cuenta con una acumulación de reservas de capitales sin precedentes (en torno al 7% del PIB) y ha reducido su deuda externa. Así las cosas, cabría preguntarse: ¿tal bonanza económica se ha traducido en estrategias productivas sostenibles a largo plazo? La respuesta, lamentablemente, es negativa. Es cierto que han mejorado los índices de distribución de la renta, empleo, prestación de servicios públicos y redes de protección social. Pero, a excepción de Chile, se están aplicando políticas fiscales procíclicas, que aumentan el gasto público en coyuntura de crecimiento económico.

Es de temer, por tanto, que América Latina continúe siendo una región comparativamente más vulnerable a los cambios de ciclo de la economía mundial que otras zonas emergentes. De forma que cuando la economía internacional crece, no se beneficia tanto como lo hacen otros (Asia, o incluso África); y cuando aquella se desacelera, América Latina

cae más rápida y profundamente que el resto. Modificar esta tendencia sistémica, tan vinculada a la variación cíclica de los precios mundiales de las materias primas, exigiría:

- Un sostenido esfuerzo de inversión pública en formación de capital humano y, por ende, en educación a todos los niveles (la OCDE recomienda un 8% del PIB).
- Una diversificación de los sectores productivos, incidiendo en los que incorporan mayor valor añadido y están orientados a la exportación. Con lo que se detendría, además, la emigración del capital humano más capacitado.
- Políticas públicas de atracción del ahorro exterior a través de la inversión directa extranjera, dado que ningún país de América Latina genera suficiente ahorro interno para financiar su propio desarrollo.
- Implantación de sistemas fiscales modernos y progresivos, que permitan una verdadera redistribución de la renta y riqueza nacionales.

La globalización como marco de interdependencia

Sobre dicho trasfondo de consolidación de la idea democrática y de favorable coyuntura económica internacional para América Latina, ¿cómo podemos contribuir desde Europa eficazmente a la profundización de la democracia en la región y cómo podemos relacionarnos con las democracias latinoamericanas?

Ante todo, conviene recordar que las relaciones entre Europa y América Latina se insertan en el marco de la globalización. Fenómeno objetivo e ineluctable, que ha venido para quedarse entre nosotros, y que deberíamos abordar con perspectiva histórica, pragmatismo y poca carga ideológica. La globalización supone un cambio cualitativo histórico del paradigma socioeconómico y, por ende, también político de nuestra civilización. Se trata de una mutación acelerada y profunda, tan determinante como el Renacimiento o la Revolución Industrial lo fueron en su

día. Europeos y latinoamericanos, desde nuestra cultura y valores compartidos, debemos prepararnos con perspectiva histórica para maximizar las ventajas y minimizar los costes de la misma.

¿Cómo se incorpora un país a la nueva realidad de la globalización? Sin integración no es posible. No hay nichos suficientemente grandes como para ser durables y sostenibles solos cuando tienes que competir con grandes estados como China o India. Se ha hecho poco hincapié en el aspecto molecular de nuestro mundo: el mundo no podrá seguir siendo un mundo atómico, lleno de átomos. Tendrá que estar constituido por moléculas si lo queremos gobernar.

La integración regional como estrategia de inserción en la globalización

Es en este escenario globalizado e interdependiente, y por tanto más vulnerable a conflictos locales desestabilizadores, donde europeos y latinoamericanos hemos de llenar de contenido práctico nuestra relación bilateral estratégica, si queremos actuar como verdaderos actores globales y ser decisivos en la solución de crisis que amenazan nuestros intereses. Ello, a su vez, presupone un mayor grado de integración regional en Latinoamérica. Conviene recordar en este punto que América Latina apostó por los procesos de integración regional con precocidad y determinación en los primeros años cincuenta del pasado siglo, antes incluso de que los propios países europeos lanzaran su proyecto de integración.

Los europeos podemos acelerar la agenda de la integración regional de América Latina actuando como decisivos referentes federadores externos. Hemos de avanzar decididamente en las negociaciones en curso de los Acuerdos de Asociación entre la UE y Mercosur, la Comunidad Andina y América Central, respectivamente. Sin imposiciones ni paternalismos indebidos, Europa ofrece su exitosa experiencia de integración así como sus mecanismos de superación de asimetrías (políticas de cohesión, mercado interior, moneda única).

Y debemos actuar con celeridad y con ideas claras, toda vez que los espacios de integración regionales en América Latina atraviesan una etapa de redefinición y reajuste conforme a alineamientos ideológicos más que geográficos. Las señales son evidentes:

- La entrada en barrena del proyecto de liberalización comercial continental de las Américas (ALCA), impulsado por los Estados Unidos, quienes, en consecuencia, han optado por negociar acuerdos bilaterales de comercio con los países dispuestos a ello de América Latina (Perú, Colombia, Ecuador).
- El proyecto de integración alternativo bolivariano (ALBA), patrocinado por Venezuela y que junto a este país abarca, de momento, a Cuba, Bolivia y Nicaragua.
- El abandono de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) para incorporarse al Mercosur.
- Las dificultades de hacer compatibles modelos nacionales de desarrollo dispares en el seno de la CAN, así como la incapacidad mostrada por Mercosur en avanzar más allá de una imperfecta unión aduanera a una integración política y económica.
- Las asimetrías en el seno del Mercosur entre los países pequeños y los grandes así como los desencuentros entre Brasil y Argentina.
- El lanzamiento de la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), basada en la cooperación política, la solidaridad económica y los proyectos de infraestructuras (energía, transporte), antes que en los clásicos parámetros de libre comercio.

Así las cosas, dos nuevos ejes regionales de integración se perfilan en el horizonte: uno a lo largo de la cuenca del Pacífico y otro en la fachada del Atlántico. El primero comprendería, de momento, a Chile, Perú, Costa Rica, México y Canadá. Todos ellos son países miembros de la APEC y han suscrito acuerdos bilaterales de comercio con los Estados Unidos. Este club de países aboga por economías de mercado, abiertas

a la liberalización, los intercambios comerciales, la inversión exterior y la inserción en la globalización, y por un modelo basado en la suma de acuerdos bilaterales. En la fachada atlántica, Venezuela, Argentina y, en menor medida, Brasil defienden un modelo económico más intervencionista y estatista, con estrategias de desarrollo nacionalistas, cuestionando incluso la lógica de los acuerdos de libre comercio. Se da allí también un mayor apoyo a los acuerdos multilaterales. Este es un debate, el de bilateralismo y multilateralismo, que tiene todavía mucho camino por recorrer. En Europa deberíamos reflexionar sobre estos debates y los cambios que los alimentan para anticipar futuras evoluciones y sus previsibles repercusiones sobre nuestros intereses en América Latina.

Hacia un multilateralismo eficaz

Europeos y latinoamericanos compartimos una preferencia clara por un sistema de relaciones internacionales reglado por el derecho y basado en el multilateralismo eficaz. Esto es, aquel que resuelve problemas y no se deja utilizar como excusa para la inacción, con el centro de gravedad en Naciones Unidas. De hecho, los países europeos y latinoamericanos constituimos dos tercios del total de naciones firmantes de la Carta fundacional de Naciones Unidas.

La UE no solamente se planteó para la paz; hoy se tiene que plantear para poder hacer algo colectivamente en un mundo donde solo no puedes competir ni económica ni políticamente. Y Latinoamérica tiene que tener un papel muy importante políticamente también. En 2007 europeos y latinoamericanos, juntos, conseguimos que la pena de muerte no se aplique temporalmente por una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas. Llevamos trabajando en ese tema conjuntamente muchos años y, finalmente, se ha conseguido, porque hay esa unidad, esa visión general.

El multilateralismo eficaz es distinto en naturaleza y alcance a una mera yuxtaposición de bilateralismos competitivos. Hoy en día, las nociones de política, seguridad, defensa, diplomacia, comercio, ayuda al desarro-

llo, cultura o civilización se entremezclan entre sí y se tienen que plasmar en la conciencia común de que frente a los peligros y amenazas que nos afectan a todos por igual, la respuesta debe ser también conjunta.

El mundo necesita un sistema multilateral comercial sólido y consensuado. Sería la herramienta más eficaz para extender y gestionar los flujos comerciales en beneficio de todos y proporcionaría un marco idóneo para la resolución de controversias. No habrá una retirada europea del multilateralismo comercial. Mantendremos nuestro compromiso con el mismo y estamos dispuestos a pagar el precio razonable por avanzar en su consecución. La suspensión de las negociaciones de la ronda de Doha significa una oportunidad perdida para el crecimiento mundial, en especial para los países en vía de desarrollo y los emergentes. Reafirmamos nuestro compromiso con la OMC y estamos trabajando duro para reanudar las negociaciones multilaterales tan pronto como las circunstancias en otros países lo permitan. Confiamos en que sea a finales de esta primavera.

Los Acuerdos de Libre Comercio (ALC), siempre que sean abordados con cautela, pueden avanzar más lejos y más rápido en la apertura y la integración comerciales, pues acometen temas que quedan al margen de la discusión multilateral (inversión, servicios públicos, competencia) y sientan las bases de una posterior liberalización multilateral. Pero los ALC también pueden entrañar ciertos riesgos para el sistema de comercio multilateral, al complicar los intercambios, erosionar el principio de no-discriminación y excluir a las economías más débiles. Para garantizar efectos positivos, los ALC deben tener un amplio ámbito de aplicación, impulsar la liberalización horizontal del comercio e incidir en los capítulos no cubiertos por la OMC. Hemos de asegurar, por tanto, que cualquier nuevo ALC opere como trampolín y no se erija en obstáculo de la liberalización multilateral.

No hay salvación uno a uno en el contexto de la globalización. Por todo ello, no es posible mantener un debate serio sobre el futuro si no hablamos más de los procesos de integración. Y en eso, estamos yendo hacia atrás.

Resumen / Abstract

Democracia en América Latina: La sombra de la desigualdad

Narcís Serra y Jordi Vaquer (eds.)

En los últimos ocho años, uno de cada tres países latinoamericanos ha sufrido como mínimo una gran crisis política. Mientras las economías han crecido a un ritmo sostenido, la pobreza sigue sin disminuir. Incluso la propia idoneidad de las formas democráticas de gobierno comienza a ser cuestionada. En este contexto, el seminario *War and Peace in the XXIst Century*, celebrado el 12 de enero de 2008, reunió a seis personalidades —José María Maravall, José Antonio Ocampo, Francisco Panizza, Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos y Javier Solana, por orden de sumario— para hablar de la democracia en América Latina. Este documento recoge parte de las ideas que se debatieron en el encuentro.

Palabras claves: América Latina, democracia, desarrollo, desigualdad, transición

Democracy in Latin America: The Shadow of Inequality

Narcís Serra y Jordi Vaquer (eds.)

Over the last eight years, one in three Latin American countries has experienced at least one serious political crisis. While these countries' economies have grown at a sustained rate, poverty is still not being reduced. Even the very suitability of the democratic systems of government is starting to be questioned. In this context, the seminar *War and Peace in the 21st Century*, held on 12 January 2008, brought together six leading figures —José María Maravall, José Antonio Ocampo, Francisco Panizza, Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos and Javier Solana (listed in order of appearance) — to talk about democracy in Latin America. This document contains some of the ideas that were debated at the meeting.

Key words: Latin America, democracy, development, inequality, transition