

## Las nuevas venas abiertas de América Latina

Hace un cuarto de siglo sólo tres países de América Latina eran democracias; hoy, el conjunto de la región lo es. Tal avance, revolucionario en una zona que ha sufrido decenas de golpes de Estado en sus dos siglos de independencia, no satisface a sus ciudadanos. Doscientos millones de personas se sitúan en la pobreza y todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial

JOAQUÍN ESTEFANÍA

DOMINGO - 25-04-2004

En el año 1971 se publicó un libro que formaría intelectualmente a miles de personas sobre una forma de entender el subcontinente americano: *Las venas abiertas de América Latina*, de Eduardo Galeano. Decenas de ediciones han sido testigos del éxito del escritor uruguayo. Sin embargo, en los últimos tiempos, América Latina casi ha desaparecido del escenario geopolítico mundial. El denominado patio de atrás de EE UU ha sido sustituido en la atención de la superpotencia mundial -y por su influencia, en el resto del mundo- por otras zonas estratégicas: Oriente Próximo, China, las antiguas repúblicas asiáticas soviéticas, etcétera. Seguramente una de las causas centrales de esa subalternidad de Latinoamérica tiene que ver con un hecho positivo: en su territorio no se tiene al terrorismo como asunto central de la vida pública.

Más de tres décadas después de *Las venas abiertas...* el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha abierto un debate sobre los problemas políticos, económicos y sociales de la zona a comienzos de siglo, con el lanzamiento del informe *La democracia en América Latina: hacia una democracia de los ciudadanos*, presentado esta semana en Lima por el administrador del PNUD, el británico Mark Malloch Brown. El informe -que se une a los habituales de Naciones Unidas sobre desarrollo humano, a los de desarrollo del mundo árabe y a los de Centroamérica- es el resultado del trabajo exhaustivo de un numeroso grupo de sociólogos, economistas, técnicos y políticos latinoamericanos, liderados fundamentalmente por tres personas: la cubana Elena Martínez, directora del PNUD para América Latina y el Caribe; el argentino Dante Caputo, director intelectual del proyecto; y el español Carmelo Angulo, representante de Naciones Unidas en Buenos Aires.

## Otra América Latina

En el periodo de estas tres décadas que oscilan entre la primera edición del libro de Galeano y el informe del PNUD, América Latina es otra. Hace un cuarto de siglo, de los 18 países incluidos en el informe sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela eran democracias; hoy, todos los países cumplen con el mínimo común denominador de reglas del juego para ser llamados democracias. En este periodo la región se ha alejado de los riesgos de violentas quiebras institucionales, pero surgen otras fragilidades: las democracias parecen perder vitalidad a chorros; en general se prefiere la democracia como régimen político, pero se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos; los partidos políticos están en el nivel más bajo de la estima pública (según el Latinobarómetro de 2002, sólo el 14% de los latinoamericanos tienen confianza en las formaciones políticas clásicas); el Estado es mirado con expectativa y recelo a la vez; y, en algunos casos, el ímpetu democrático que caracterizó las últimas décadas del siglo XX parece debilitarse. Perspectivas nada alentadoras, que definen una democracia *de baja intensidad*.

Las ideas fuerza recogidas en el informe del PNUD son las siguientes: la conquista de la democracia en América Latina debe preservarse y avanzar a partir de lo construido; los problemas de la democracia se corrigen con más democracia. Las reformas económicas de los años noventa, sustentadas en el neoliberal Consenso de Washington, no han producido los resultados esperados: el sacrificio de la gente para seguir las políticas de rigor macroeconómico no fue correspondido. No se ha pasado del estadio de la democracia electoral (en la que se vota) a la democracia ciudadana (en la que se participa). Reivindicación de la política como el método más adecuado para arreglar los problemas pendientes, desconfiando de los *free-riders* que, de manera irresponsable, ofrecen resolver las demandas sociales mediante propuestas oportunistas de corto plazo, y que a largo plazo multiplican el desconcierto y el desasosiego general. La democracia es la condición del desarrollo económico, sostenible y equitativo (siguiendo las tesis del premio Nobel de Economía Amartya Sen): no hay competitividad con exclusión social. Naciones Unidas insiste mucho en que lo conquistado no está asegurado; que aumentó el número de países que se añadieron a la oleada democratizadora, disminuyendo las violaciones de los derechos humanos, pero no de modo acorde ni suficiente a la difusión democrática que vive la región; y que las reformas económicas contemporáneas al restablecimiento de la democracia exacerbaban los problemas ancestrales de las

sociedades de América Latina, por la concentración de la riqueza, la ampliación de las brechas sociales, la desaceleración del Estado y la pérdida de autonomía en la gestión estatal (a través de los grupos de interés y de los poderes fácticos que han visto facilitada su acción en el marco de referencia de la globalización). Las reformas estructurales de la economía avanzaron de forma sostenida, provocando grandes expectativas ciudadanas; la evolución de los hechos marcó severos contrastes con las expectativas: el promedio regional del PIB *per cápita* no varió de modo significativo en los últimos 20 años; los niveles de pobreza en términos relativos disminuyeron en algunos países (Brasil, Chile o México), pero aumentaron en el Cono Sur, los países andinos y en América Central; creció el número de habitantes situados por debajo de la línea de pobreza en términos absolutos; y el índice de desigualdad de la región en la distribución del ingreso es el más alto del mundo. "El desarrollo", dice el PNUD, "es mucho más que el crecimiento. La democracia es mucho más que un método de elegir y ser elegido".

### **La calidad de la democracia**

El método seguido por Naciones Unidas para analizar los avances, retrocesos o estancamientos de la calidad de la democracia en la zona ha sido el de desarrollar el concepto de democracia ciudadana, siguiendo los esquemas de T. H. Marshall: "La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad; sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica". Marshall distingue tres tipos de ciudadanía: la civil (que comprende los derechos para la libertad individual, libertad de la persona, de expresión de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos, derecho a la justicia. Las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia). La ciudadanía política comprende el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. La institución clásica es el Parlamento. La ciudadanía social comprende desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad; las instituciones favoritas de esta ciudadanía social son el sistema educativo y la Seguridad Social.

El verdadero agujero negro de las democracias latinoamericanas está en la ciudadanía social. En las democracias originarias del planeta, la vigencia del Estado de derecho, de

diversos derechos civiles e incluso de algunos derechos sociales generalmente precedieron al logro de los derechos políticos para todos los ciudadanos, y con ellos la plena instauración de la democracia política. En cambio, en buena parte de América Latina los derechos políticos abrieron camino a la vigencia de los derechos civiles y sociales. De esta secuencia distinta nacen las fragilidades y las necesidades singulares de la región. En el primer caso, la democracia garantizó derechos ya bastante extendidos; en América Latina compete ahora a la democracia garantizar y extender todos esos derechos civiles y sociales.

### **El triángulo**

Nace así el triángulo característico de América Latina, compuesto por democracia, desigualdad y pobreza. Todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial, y 16 de 18 pueden ser catalogados como sumamente desiguales; en 15 casos, más del 25% de la población vive bajo la línea de pobreza, y en siete, la proporción de pobres supera el 50%. Con excepción de Chile, Costa Rica y Uruguay, los países de la zona se caracterizan por presentar una frágil situación de los derechos sociales; los casos más agudos son los de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú (obviamente, el PNUD no ha contemplado en todo el informe el caso de Cuba).

El desempleo ha aumentado (la tasa de paro promedio en 2002 fue del 9,2%, el nivel más alto desde que existen estadísticas fiables) y la desigualdad también, o, en el mejor de los casos, se ha estancado.

El informe reconoce que el empleo constituye el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (genera el 80% del total). La exclusión y la segmentación derivadas de la falta de empleos de calidad son, por ende, factores determinantes de la pobreza y las desigualdades sociales que se reproducen en el tiempo, expresados en la elevada y persistente concentración del ingreso que prevalece en la región. Pues bien, el empleo ha perdido calidad y fuerza como medio de inserción social. ¿Por qué? Los datos son elocuentes: siete de cada 10 nuevos empleos creados en la región desde 1990 corresponden al sector sumergido; sólo seis de cada 10 nuevos empleos generados desde esa fecha en el sector legal de la economía tienen acceso a algún tipo de cobertura

social. Por lo que, además de contemplar las carencias actuales, la gran pregunta es que ocurrirá con esa gran bolsa de desprotección cuando los jóvenes trabajadores de hoy lleguen a la edad de jubilación. ¿Qué clase de mundo estamos haciendo?

El informe del PNUD actualiza las nuevas venas abiertas en América Latina a principios del siguiente milenio.

### **Una democracia anémica**

EL APOYO QUE LOS CIUDADANOS dan a la democracia es un componente clave de su sustentabilidad. La historia nos enseña que las democracias fueron derribadas por fuerzas políticas que contaban con el apoyo (o al menos la pasividad) de una parte importante, y en ocasiones mayoritaria, de la ciudadanía. Las democracias se tornan vulnerables cuando, entre otros factores, las fuerzas políticas autoritarias encuentran en las actitudes ciudadanas terreno fértil para actuar. De ahí la importancia de conocer los niveles de apoyo con que cuenta la democracia en América Latina.

La primera lectura es preocupante: en Latinoamérica existe un nivel comparativamente bajo de preferencia por la democracia en relación con otras zonas del mundo. Más preocupante aún es que ese nivel no ha ido en aumento. En tercer lugar, la preferencia por la democracia puede no implicar necesariamente un firme apoyo: muchas personas que dicen preferir la democracia frente a otros regímenes tienen actitudes poco democráticas respecto a diversas cuestiones sociales. Casi la mitad de la población entrevistada en 18 países de América Latina (el 48,1%) prefiere el desarrollo económico a la democracia; y un porcentaje semejante (44,9%) apoyaría un gobierno autoritario si éste resolviera los problemas económicos de su país.

El informe de Naciones Unidas para el Desarrollo distingue tres grandes orientaciones hacia la democracia: demócratas, no demócratas y ambivalente. Los demócratas son personas que en todos los asuntos consultados dan respuestas favorables a la democracia; prefieren la democracia ante cualquier otra forma de gobierno y apoyan la aplicación de las reglas democráticas en la gestión de gobierno, aun en épocas de dificultades. Los no demócratas son quienes en todos los asuntos consultados expresan opiniones contrarias a la democracia, y prefieren en principio un régimen autoritario a uno democrático. Los ambivalentes son personas con opiniones ambiguas, sino contradictorias; las opiniones que expresan son en general consistentes con

concepciones delegativas de la democracia; están en principio de acuerdo con la democracia, pero creen válido tomar decisiones antidemocráticas en la gestión del gobierno si las circunstancias lo merecen. En consecuencia, en algunos temas comparten las opiniones de los demócratas y en otros las de los no demócratas.

Pues bien, según el Latinobarómetro 2002, elaborado sobre una muestra de unas 15.000 personas, los demócratas son la orientación más extendida, pero no alcanzan la mayoría (43%). Para alcanzar apoyo mayoritario a la democracia se depende de los ambivalentes, que son la segunda opción más difundida (30,5%). Finalmente, los no demócratas son todavía el 26,5% de los entrevistados.

Cada subregión muestra una situación distinta: ventaja para los demócratas, equilibrio y polarización. En Centroamérica y México, los demócratas son casi la mitad de la población, superan en más del doble a los no demócratas y tienen amplia ventaja sobre los ambivalentes. En los países de Mercosur y Chile hay una situación polarizada: las orientaciones más difundidas son las opuestas, los demócratas y los no demócratas. La diferencia de magnitud entre ambos es, además, estrecha. Finalmente, en la región andina existe un equilibrio entre las tres orientaciones: la diferencia entre los demócratas y los ambivalentes es pequeña y ninguna logra una ventaja amplia sobre los no demócratas.

¿Qué opina ese amplio porcentaje de no demócratas de las condiciones políticas en las que se desenvuelve la región?: tienden a creer que su problema prioritario no se está solucionando, o que el país va para atrás en su solución; perciben que el sector político al que pertenecen no tiene igualdad de condiciones para llegar al poder; confían menos que los demás en las instituciones y sus actores; y entienden con más frecuencia que el resto de los ciudadanos que los políticos mienten con tal de ganar las elecciones.

Curioso: demócratas, ambivalentes y no demócratas coinciden en escoger a los problemas de pobreza y desempleo como los más importantes.

## Los poderes fácticos

UN PROBLEMA TRADICIONAL de los países latinoamericanos ha sido el divorcio entre los poderes institucionales y los poderes fácticos; si bien los textos constitucionales otorgan gran peso al poder ejecutivo y una importante capacidad de acción al legislativo y al judicial, el poder real suele residir en instituciones a las que las normas asignan otras funciones (como fue el caso, en el pasado, de las fuerzas armadas) o en grupos que no forman parte del orden político institucional (familias tradicionales, grupos económicos, etcétera).

Una de las piezas más significativas del informe del PNUD es la ronda de consultas que se ha hecho a 231 líderes latinoamericanos, entre los que se incluyen 41 presidentes y vicepresidentes presentes o pasados. Dicha ronda se celebró entre julio de 2002 y junio de 2003, en tres estamentos: los citados líderes políticos, protagonistas sociales (líderes sindicales, empresarios, académicos, periodistas, religiosos, dirigentes de movimientos sociales, etcétera) y miembros de las fuerzas armadas. En el sondeo se manifiesta que la tensión entre los poderes institucionales y los poderes fácticos sigue estando presente en la realidad, a pesar del fortalecimiento de los primeros en las últimas décadas. Sin embargo, los poderes fácticos son móviles. El primero de ellos durante mucho tiempo, las fuerzas armadas, se ha debilitado mucho excepto en países como Guatemala y la República Dominicana, y en menor medida Ecuador, Chile y Venezuela.

Los líderes consultados identifican tres tipos de riesgos principales que podrían amenazar el buen funcionamiento del orden democrático:

1. Según los líderes de los países más grandes y de aquellos con tradiciones democráticas más arraigadas, las limitaciones provienen de dos orígenes: en lo interno, de la proliferación de controles institucionales inadecuados, así como de la multiplicación de grupos de interés (en especial, empresariales) que funcionan como poderosos *lobbies*; en lo externo, las limitaciones provienen del comportamiento de los mercados internacionales (en especial, pero no exclusivamente, de los financieros), de la vigilancia de las calificadoras de riesgo y del papel de los organismos internacionales de crédito.

En los países pequeños o con menos tradición democrática se destaca también a los grupos de interés (particularmente empresarios y terratenientes), pero los métodos

empleados ya no son sólo los *lobbies*, sino también prácticas tales como la compra de votos y la *fabricación* de candidatos; también agregan la desmesurada influencia de las empresas extranjeras.

**2.** La amenaza del narcotráfico. La importancia que los líderes asignan a este factor está directamente ligada al grado de desarrollo que tiene el fenómeno en sus respectivos países. El narcotráfico implica un doble desafío. Es un desafío directo porque intenta controlar parte del aparato estatal y partes significativas del territorio, al tiempo que crea fuertes incentivos para el pasaje de la economía formal a la sumergida. El narcotráfico crea asimismo desafíos indirectos, entre los que se destacan dos: al atraer la atención del Gobierno de EE UU genera nuevas formas de presión externa que limitan aún más la esfera de acción de los Gobiernos nacionales; el segundo tiene que ver con la corrupción: el dinero sucio tiene efectos devastadores sobre el comportamiento de una parte de los dirigentes políticos y sobre el funcionamiento de las instituciones.

**3.** El tercer factor al que se le atribuyen limitaciones al poder de las instituciones políticas son los medios de comunicación, cuya influencia es vista como parte del aumento de los controles que han permitido democratizar el ejercicio del Gobierno, pero también como una restricción al proceso democrático. Los medios tienen capacidad de generar agenda, de predisponer a la opinión pública a favor o en contra de diferentes iniciativas y de erosionar la imagen de los hombres públicos mediante la manipulación. Los medios siempre han tenido mucha influencia; lo nuevo es que han pasado a formar parte de grupos económicos con intereses muy diversificados.

Los líderes consultados opinan que los partidos políticos sufren una seria crisis: el 59% de los encuestados cree que no cumplen de modo adecuado su función y expresan fuertes críticas a su corrupción, su distanciamiento respecto a los intereses sociales y su búsqueda del poder como afianzamiento de intereses particularistas. Las iglesias siguen teniendo influencia, aunque decreciente respecto al pasado; se destaca que la expansión de las iglesias evangélicas está minando el poder tradicional de las católicas.

Extraído de: <http://www.psclh.com/jsclh/downloads/0000000050002.pdf>