

TRIBUNA: JOAQUÍN ESTEFANÍA

Los siete pecados capitales de América Latina

Joaquín Estefanía ha sido asesor del PNUD para el informe *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos*.

EL PAÍS | Opinión - 22-04-2004

América Latina casi ha desaparecido del mapa geopolítico del mundo. La atención se centra hoy en el Oriente, próximo, medio o lejano. Del subcontinente sólo se sabe cuando estalla alguna crisis económica (Argentina o Brasil) o cuando emergen populismos que amenazan la oferta petrolera (Venezuela). Es especialmente oportuno por ello que un organismo como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) -que en los últimos años ha hecho habituales sus informes sobre el desarrollo humano en el mundo- abra un debate público sobre la región con la publicación del informe sobre *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos*.

En los últimos años, Latinoamérica ha avanzado mucho en el desarrollo de la democracia. En sentido político no se puede hablar de otra *década perdida*, como la de los años ochenta. Nada tiene que ver la América Latina de esos ochenta, con gobiernos autoritarios y militares que practicaban la tortura y las desapariciones como norma, asediada por la hiperinflación o por las suspensiones de pagos, con la América Latina de hoy, en la que los golpes de Estado han desaparecido. Hace un cuarto de siglo, de los 18 países incluidos en el informe del PNUD sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela eran democracias; hoy todos los países cumplen con los criterios políticos básicos del régimen político democrático y la mayoría han avanzado espectacularmente en cuanto al control de las principales magnitudes macroeconómicas (inflación, déficit, sistema cambiario...). En general, ahora América Latina busca resolver en democracia las crisis que en otros momentos de su historia hubiesen quebrado las instituciones. En 200 años de vida independiente, la democracia nació y murió decenas de veces en la región: al mismo tiempo que se consagraban las constituciones, se las destruía.

Y sin embargo, los avances coexisten con graves déficit. No hay progreso lineal, sino avances, estancamiento y retrocesos en las condiciones de vida y en el ejercicio de los derechos ciudadanos. Lo conquistado no está asegurado. Emergen otras fragilidades en la región como el languidecimiento de la democracia, su falta de profundidad y calidad; su anemia. Se la prefiere como sistema político, aunque se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Hay un dato

estremecedor en el informe del PNUD sobre este asunto: casi la mitad de la población entrevistada en el mismo, un 48,1%, prefiere el desarrollo económico a la democracia; un 44,9% de la población apoyaría a un gobierno autoritario si éste resolviera los problemas económicos de su país. En el año 2002, los ciudadanos que se consideran demócratas fueron la orientación más extendida entre los latinoamericanos, pero no alcanzaron la mayoría: el 43% de los encuestados.

¿Cuáles son las causas de esta democracia de baja intensidad? La principal, que es una *democracia electoral* (los ciudadanos pueden votar), pero no una *democracia ciudadana* (una buena parte de los ciudadanos no se sienten como tales). 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" (T. H. Marshall). La democracia es ciudadanía. Tomo de un excelente texto del economista José Juan Ruiz (una de las personas que mejor conocen el subcontinente americano), el título de este artículo, aunque los contenidos de ambos poco tienen que ver. Los pecados capitales que debilitan la democracia tan duramente conseguida por América Latina pueden ser los siguientes:

1. Déficit de ciudadanía social. Todos los países de la región sufren más desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza que el promedio mundial. Dieciséis de los 18 países considerados pueden ser catalogados como sumamente desiguales. En 15 casos, más del 25% de los ciudadanos vive bajo la línea de la pobreza, y en siete países la proporción de pobres supera el 50% de la población. Hay 209 millones de personas cuyos ingresos se sitúan por debajo de esa línea de pobreza.

Apenas existe Estado de bienestar: siete de cada diez nuevos empleos creados en la región desde 1990 corresponden a la economía sumergida y sólo seis de cada 10 nuevos empleos generados desde ese año en la economía legal tienen acceso a algún tipo de cobertura social. Lo que plantea, además de las carencias actuales, la gran desprotección de esas personas cuando lleguen a la edad de jubilación.

2. Déficit de ciudadanía civil. A pesar de los avances, todavía no están plenamente implantados los derechos para la libertad individual, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y con seguridad jurídica (inmoderada inclinación a las reformas *fundacionales* que hacen tabla rasa de todo lo anterior, modificando reglas, contratos y derechos), etcétera. Los ciudadanos tienen una percepción mayoritaria de que falta mucho por hacer para lograr condiciones razonables de igualdad ante la ley (los ricos siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos; los pobres, inmigrantes o indígenas experimentan serias desventajas legales).

3. Déficit de ciudadanía política. La mitad de la población prefiere el desarrollo económico a la democracia. Los no demócratas constituyen el 26,5% de la población, y los ambivalentes (están de acuerdo con la democracia pero creen que es válido tomar decisiones antidemocráticas en la gestión de gobierno) son el 30,5%. Es decir, más de la mitad de los ciudadanos no están comprometidos coherentemente con el sistema democrático.

4. Las reformas económicas no han cumplido las expectativas. En la década de los noventa se instaló como promesa de desarrollo un modelo económico neoliberal (el Consenso de Washington), del que hoy muchos se sienten defraudados, excluidos o simplemente invisibles. Ese modelo defendía la disciplina presupuestaria, la liberalización financiera y comercial, las privatizaciones, cambios en la prioridad del gasto público, un marco desregulador, etcétera. Mejoró la macroeconomía pero sus efectos no llegaron a muchos ciudadanos: no redujo de modo sensible la pobreza, aumentó la desigualdad y arrojó a amplios porcentajes de la población a la economía informal. El sacrificio de la gente no fue correspondido.

5. Mayor debilitamiento del Estado. El Estado es uno de los rostros de la democracia; un Estado sin poder es una democracia sin poder. Ha aumentado la incapacidad de los Estados para influir, controlar, regular o beneficiarse de los procesos transnacionales o para resistir las tendencias hegemónicas en los planes económicos o políticos. En la mayor parte de América Latina, el Estado exhibe serias deficiencias, se le ha debilitado y en algunas regiones ha desaparecido virtualmente. La legalidad del Estado no se extiende a vastas regiones (y a parte de los ciudadanos) en las que operan la legalidad mafiosa.

6. Los nuevos poderes fácticos. Multiplicación de los grupos de interés (en especial empresariales) que funcionan como poderosos *lobbies*. La extensión del narcotráfico, que significa un doble desafío: por una parte intenta controlar parte de los aparatos estatales y de los territorios; por la otra, atrae la atención de EE UU, que genera nuevas formas de presión externa. Y los medios de comunicación, que forman parte de grupos empresariales no subordinados al poder político, con intereses económicos muy diversificados, y que actúan como suprapoderes que limitan la soberanía de las instituciones públicas.

7. La corrupción. La *naturalidad* de la corrupción impregna como un mal olor a una parte muy significativa de la sociedad: el 44,1% de los ciudadanos encuestados está de acuerdo con pagar el precio de un cierto grado de corrupción con tal de que las cosas funcionen. El dinero sucio o negro tiene efectos devastadores sobre una parte de las instituciones y de los dirigentes políticos.

El informe del PNUD describe una América Latina nada homogénea ni unitaria; donde las historias de éxito se mezclan con las de declive y de fracaso. Y replantea, en estos comienzos de siglo, el verdadero debate sobre la democracia y la política: cómo se resuelven las tensiones entre la expansión democrática y la economía, entre la libertad y la búsqueda de la igualdad, entre el crecimiento económico y la pobreza, entre las demandas públicas expresadas libremente y las reformas económicas que demandan ajustes y sacrificios. ¿Qué sucede cuando los ciudadanos embarcados en la experiencia democrática comprueban que ella se divorcia de su contenido de libertad, justicia y progreso? ¿Cuánta pobreza y desigualdad resisten las libertades conquistadas por la democracia? En América Latina no hay malestar con la democracia, sino en la democracia.

El mínimo común denominador de lo que quieren los ciudadanos ya lo expresó Roosevelt en 1941, en su *Discurso de las cuatro libertades*: "No hay nada misterioso respecto a los cimientos de una democracia saludable y fuerte. Las cosas básicas esperadas por nuestro pueblo de sus sistemas político y económico son simples. Ellas son: la igualdad de oportunidades para jóvenes y demás; un empleo para los que puedan trabajar, la seguridad (social) para los que la precisan; el fin del privilegio especial de unos pocos; la preservación de las libertades civiles para todos; la participación en los frutos del progreso científico, en un estándar de vida constantemente creciente y ampliamente compartido. Éstas son las cosas sencillas y básicas que nunca deberían perderse de vista en el tumulto y complejidad increíble de nuestro mundo moderno. La fuerza interior y duradera de nuestros sistemas económico y político depende del grado en que se cumpla con estas expectativas".

Más de sesenta años después, ese ideario sigue vigente.