

DESIGUALDAD SOCIAL Y DEMOCRATIZACIÓN A FINALES DEL SIGLO XX

GABRIEL DE LA PAZ

LA DEMOCRATIZACIÓN PUEDE ENTENDERSE como un largo y complejo proceso de redistribución de poder, que va más allá de la instalación de gobiernos elegidos democráticamente, y no termina hasta que las instituciones democráticas no absorben y regulan los conflictos políticos más importantes. Desde este punto de vista, la democracia, para ser efectiva, debe basarse en la inclusión y la participación política de la mayoría de la población. Es posible, entonces, inferir que ciertas condiciones socioeconómicas favorecen la creación y el funcionamiento de instituciones democráticas. Tales condiciones son aquellas que promueven la igualdad social, como la distribución del ingreso y la educación.

En este artículo intentaré demostrar que hay una clara correlación positiva entre igualdad social y derechos políticos y libertades civiles, de lo cual se puede inferir que la igualdad social es un factor determinante del proceso de democratización. El nexo causal que se sugiere va de la igualdad social a la democracia, y no al revés, por una razón fundamental: mientras que autores pertenecientes a diferentes tradiciones de la política comparada han coincidido en señalar la igualdad social como un factor crucial para la instauración o mantenimiento de la democracia, no existe hasta ahora un consenso similar que apoye la dirección causal contraria, es decir que la democracia promueva condiciones de igualdad. Lo anterior se debe a que no hay evidencia significativa que relacione la duración de la democracia con el nivel de igualdad.

La relación causa-efecto que se sugiere en este trabajo se explica porque la desigualdad social, cuando está acompañada de altos niveles de pobreza y analfabetismo, tiene efectos negativos en el desarrollo de la sociedad civil, desarrollo que a su vez parece ser necesario para la existencia de las condiciones indispensables de la democracia. Voy a defender esta interpretación con base en la experiencia de un grupo de países en

transición durante el último decenio del siglo pasado. Combino dos enfoques de la política comparada: análisis estadístico, para buscar la correlación entre las variables desigualdad y democratización, y estudio de caso, con el fin de explicar las experiencias anómalas o *deviant cases*.

Es obvio que, dados la amplitud del tema y los límites de extensión a los que debe sujetarse el presente artículo, no pretendo realizar un estudio exhaustivo del problema: el análisis estadístico que llevo a cabo es de carácter exploratorio, y los estudios de caso son una aproximación cuyo único fin es destacar algunas particularidades importantes. Mi intención, mucho menos ambiciosa, es resaltar el decisivo papel que los factores estructurales, específicamente la igualdad social, han desempeñado en los recientes procesos de democratización, lo cual en México ha sido parcialmente ignorado por los analistas políticos, quienes han dirigido su atención principalmente al estudio de factores coyunturales.¹

Inicio el artículo exponiendo los principales argumentos teóricos que afirman la relación causal entre igualdad social y democracia. Después presento el análisis estadístico de los datos de países en transición a la democracia de América Latina y la antigua Europa del Este, comparando primero las dos regiones y centrándome posteriormente en el análisis de la primera. Finalmente llevo a cabo la interpretación de los resultados obtenidos y reviso dos casos que aparentemente rechazan la hipótesis que defiendo.

FACTORES SOCIOECONÓMICOS DE LA DEMOCRATIZACIÓN

Cualquier definición de democracia representativa moderna debe suponer al menos dos aspectos básicos: elecciones libres y libertades civiles efectivas. Específicamente, para que un régimen político sea clasificado como poliarquía se requiere la presencia de seis instituciones interdependientes: cargos públicos electos, elecciones libres imparciales y frecuentes, libertad de expresión, acceso a fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva.² Democratización significa, entonces, el establecimiento de regímenes en los cuales las instituciones mencio-

¹ Uno de los pocos trabajos que analizan las causas estructurales de la democracia en México es el de Alfonso Hernández Valdez, "Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998", *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, pp. 101-144. Este artículo presenta un análisis estadístico muy completo que confirma que la desigualdad en el ingreso tiene un fuerte impacto negativo sobre la democracia local; sin embargo, el autor no desarrolla un argumento teórico que explique esta correlación.

² Robert Dahl, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 100.

nadas están presentes y son efectivas, es decir que regulan los conflictos políticos de mayor importancia.

Es necesario subrayar que al hablar de poliarquía presuponemos la existencia de una sociedad civil desarrollada, amplia y compleja. La sociedad civil puede definirse como "la totalidad de instituciones sociales y asociaciones, formales e informales, que no están estrictamente relacionadas con la producción, ni son de carácter familiar o gubernamental".³ Estas instituciones y asociaciones funcionan como cuerpos intermediarios representantes de los intereses ciudadanos frente al Estado.

Para el propósito de este artículo, asumo que la poliarquía es una variable discreta. Ciertamente, hay diferentes subtipos de poliarquía, como los modelos de democracia mayoritaria y consensual que Lijphart definió.⁴ No obstante las diferencias, todas ellas poseen las seis instituciones democráticas fundamentales mencionadas anteriormente. No sucede lo mismo con las llamadas democracias limitadas o incompletas, las cuales deben ser clasificadas aparte, pues la ausencia de cualquiera de las instituciones democráticas fundamentales afecta las demás de tal manera que todo el proceso democrático se desvirtúa.

La importancia de la distribución del ingreso y la educación

La idea de que la democracia está ligada a condiciones socioeconómicas particulares surge con los primeros estudios sobre las formas de gobierno, como podemos observar en *La Política* de Aristóteles. En la teoría democrática contemporánea, desde que en los años sesenta Lipset destacó la relación positiva entre desarrollo económico y democracia,⁵ un nutrido grupo de estudiosos han continuado desarrollando esta línea de investigación. Por ejemplo, en un reciente análisis de los determinantes estructurales de la consolidación democrática en el Tercer Mundo, Gasiorowski y Power demostraron que variables tales como cultura política y tipo de régimen (presidencial o parlamentario) no son significativas para la consolidación democrática. En contraste, las variables relacionadas con el desarrollo so-

³ El concepto incluye una compleja variedad de grupos sociales que van de las asociaciones de padres de familia a los sindicatos y de los grupos religiosos a los partidos políticos, por poner algunos ejemplos, Dietrich Rueschemeyer, E.H. Stephens y J.D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Oxford y Cambridge, Polity Press, 1992, p. 49.

⁴ Véase Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

⁵ Seymour Martin Lipset, *Political Man. The Social Bases of Politics*, Nueva York, Doubleday, 1960.

cioeconómico (renta per cápita, industrialización, educación, urbanización, entre otras) tienen un fuerte efecto positivo en la probabilidad de consolidación. Con base en estos resultados, los autores concluyeron que "las ricas ideas acerca del impacto del desarrollo económico y la modernización en la vida política, desarrolladas por Seymour Martin Lipset y otros autores hace varias décadas, ofrecen importantes revelaciones sobre los determinantes de la consolidación, y continúan siendo la piedra angular de nuestros conocimientos acerca de la democratización".⁶

La evidente relación positiva entre desarrollo económico y democracia dista de ser simple y lineal. En el Cono Sur, por ejemplo, las décadas de 1960 y 1970 asociaron crecimiento económico con establecimiento de dictaduras militares. La causa de este fenómeno aparentemente contradictorio debe buscarse en la distribución de la riqueza generada durante el periodo de crecimiento. La distribución del ingreso puede acelerar o inhibir los efectos positivos del crecimiento económico en el proceso de democratización. Volviendo a lo que pasó en el Cono Sur, al parecer el declive de la democracia tuvo que ver con un tipo de crecimiento económico que exacerbó la desigualdad de la distribución del ingreso.⁷

Entre crecimiento económico y democratización median diversos factores, de los cuales quizá el más importante sea la distribución del ingreso. Podría incluso afirmarse que el crecimiento económico fomenta la democratización sólo cuando tal crecimiento es acompañado de una equitativa distribución del ingreso; o, para decirlo con mayor claridad, que el crecimiento económico es favorable para la democracia precisamente por sus efectos igualadores en la estructura social.⁸ De acuerdo con algunos teóricos, el desarrollo económico (entiéndase crecimiento con distribución relativamente equitativa) promueve cambios en la estructura social y valores que estimulan la democratización, por medio del incremento de los niveles de educación y la ampliación de las clases medias.⁹ Al transformar la es-

⁶ Mark J. Gasiorowski y Timothy J. Power, "The Structural Determinants of Democratic Consolidation. Evidence from the Third World", *Comparative Political Studies*, vol. 31, núm. 6, 1998, p. 74.

⁷ Véase Edward N. Muller, "Economic Determinants of Democracy", en Manus I. Midlarsky (ed.), *Inequality, Democracy and Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 134.

⁸ Vale la pena recordar que la importancia de la igualdad social para la democracia moderna ya había sido destacada desde el siglo XIX por pensadores como Tocqueville, quien afirmó que la igualdad política sólo es posible si también existe igualdad en la sociedad civil. Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 27.

⁹ Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991, pp. 65-66.

estructura social, el desarrollo económico también modifica el equilibrio de poder en la sociedad, generando una sociedad civil más densa y poderosa, rica en instituciones, asociaciones e interacciones sociales. Esto es muy importante, pues una sociedad civil con tales características facilita “el desarrollo de la democracia[...]porque crea condiciones favorables para que las clases anteriormente excluidas de la arena política se organicen para la acción colectiva”.¹⁰

Si igualdad social y democracia se relacionan positivamente, es lógico que haya una tensión fundamental entre democracia y desigualdad social. La democracia deja de tener sentido si no implica que la mayoría gobierna o participa en el gobierno. No obstante, en toda sociedad la mayoría tiene menos riqueza, menos educación, menos prestigio social y consecuentemente menos poder que la élite.¹¹ Consciente de esta tensión, Bollen definió la democracia como “el grado en el que el poder político de la élite es minimizado y el de la no élite es maximizado”.¹² Resulta evidente, entonces, que “la democracia es difícil en una situación de desigualdades concentradas, en la que una amplia mayoría empobrecida se enfrenta a una oligarquía pequeña y rica”.¹³ Muller describe cómo la desigualdad extrema puede tener efectos negativos para la democratización:

Cuando en una sociedad extremadamente desigual se introducen instituciones democráticas con sufragio universal[...], aquellos que forman parte de las clases subordinadas, y se sienten molestos por la desigualdad, van a tratar de reducir la brecha que separa a los ricos de los pobres usando el proceso electoral para reasignar la propiedad y el ingreso. Las tentativas de reasignar propiedad e ingreso, mediante políticas como reforma agraria, gasto social e impuestos al ingreso personal, a su vez hacen probable que las clases ricas dominantes se resientan. Aunque ampliamente superados en número por los pobres, los ricos pueden convertir sus superiores recursos económicos en influencia política e impedir una significativa distribución del ingreso. Si las políticas redistributivas son bloqueadas en la legislatura, o ni siquiera son propuestas, se erosionará la legitimidad del proceso democrático entre las clases subordinadas. Si estos grupos disidentes recurren a métodos de participación no democráticos para alcanzar sus objetivos económicos, es probable que los ricos respondan de la misma manera usando la fuerza militar para reprimir las acciones de rebelión colectiva. Por tanto, el conflicto derivado de la desigual-

¹⁰ Rueschemeyer, Stephens y Stephens, *op. cit.*, p. 50.

¹¹ *Ibid.*, p. 41.

¹² Kenneth A. Bollen, “Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy”, *American Sociological Review*, núm. 45, 1980, p. 372.

¹³ Huntington, *op. cit.*, p. 66.

dad puede incrementar sustancialmente la probabilidad de la quiebra de la democracia mediante guerra civil, revolución o *coup d'État*.¹⁴

La extrema concentración del ingreso está lógicamente ligada a la expansión de la pobreza. En sociedades donde la pobreza estructural es generalizada, amplios sectores de la población enfrentan serios obstáculos para articular sus intereses de forma consensual y pacífica en la resolución de clivajes sociales y económicos, lo cual favorece la polarización y las salidas violentas.¹⁵

Además de la distribución del ingreso, otro aspecto fundamental de la desigualdad social es la educación. La relación de la educación con la democracia es innegable, ya que esta última depende de la existencia de ciudadanos que, para participar en la vida política, puedan procesar información con cierto grado de complejidad. Al investigar sobre este tema, Simpson descubrió que “donde la población está bien informada, la democracia tiene más probabilidad de ocurrir”, pues lo que él llama “igualdad informativa” (distribución equitativa de ideas y conocimientos entre los miembros de una sociedad) es un requisito crucial para la democratización.¹⁶ Efectivamente, la información influye en la capacidad de organización y el acceso a otros recursos indispensables para la participación política democrática. Por tanto, la distribución desigual de los conocimientos que el sistema político privilegia significa también distribución desigual de poder político.

Si la igualdad informativa depende en gran parte de la capacidad individual para entender material complejo, es claro entonces que los niveles de educación determinan el grado de desigualdad informativa en una sociedad. De ahí que el analfabetismo pueda utilizarse como indicador de desigualdad social y política. Un alto porcentaje de analfabetos es sinónimo de un extenso segmento de la población que carece de recursos fundamentales para hacer escuchar sus demandas por medios institucionales y ejercer su ciudadanía de manera efectiva. En la otra cara de la moneda, la élite que concentra los recursos económicos e informativos tiene poder suficiente para tratar de manipular a los sectores subordinados.

¹⁴ Edward N. Muller, *op. cit.*, p. 136.

¹⁵ Véase Mario Sznajder, “Limited Democracy: A Comparative Approach”, en Roberto Espíndola (ed.), *Problems of Democracy in Latin America*, Estocolmo, Institute of Latin American Studies, 1996, p. 59.

¹⁶ Véase Miles Simpson, “Informational Inequality and Democracy in the New World Order”, en Manus I. Midlarsky, *op. cit.*, p. 159.

El surgimiento de “un nuevo monstruo”

Si la presencia de una sociedad civil desarrollada es requisito de la poliarquía, entonces la desigualdad social, al inhibir el crecimiento de la sociedad civil, obstruye el proceso de democratización. En países con altos niveles de desigualdad y pobreza,

los recursos materiales (la capacidad para crear, mantener y financiar ONG, así como el tiempo necesario para participar en sus actividades) y también los recursos no materiales (educación y comprensión de las estructuras estatales y sociales, conciencia de la necesidad de organizarse e institucionalizar la representación de intereses) están ausentes en amplios segmentos de la sociedad, por lo cual la existencia de la sociedad civil es necesariamente limitada. En estos casos sólo las clases medias y altas pueden funcionar como sociedad civil. En esta situación la sociedad civil incluye sólo a quienes pertenecen a los dos quintiles superiores de la escala de distribución del ingreso, [lo cual implica que] la sociedad civil democrática puede existir sólo para aquellos que pertenecen a uno o dos quintiles de la población, dejando afuera a 60% de los hogares.¹⁷

Además, el gobierno democrático por definición debe ser receptivo y responsable ante las preferencias ciudadanas, pero en condiciones de desigualdad y pobreza extremas difícilmente se puede garantizar el cumplimiento de la obligación gubernamental de rendir cuentas ante la mayoría de la población, pues sin presión popular las élites tienen pocos incentivos para adoptar sistemas de gobierno que rindan cuentas periódicamente al grueso de la población. Y, a menos que haya medios organizativos para expresar las preferencias de la población, la presión popular será poco efectiva.¹⁸

Como hemos visto, hay fundamentos teóricos sólidos para afirmar que la desigualdad social derivada de la concentración de los recursos económicos y educativos es adversa a la democratización. La desigualdad social limita el crecimiento y desarrollo de la sociedad civil, excluye de la participación democrática a parte importante de la sociedad y le otorga poder sin contrapeso significativo a una minoría; también incrementa la probabilidad de conflicto social, lo que puede desembocar en la quiebra de las instituciones democráticas. En sociedades caracterizadas por la desigualdad extrema difícilmente se podría contar con la presencia de las seis instituciones básicas de la poliarquía. Aun cuando pudieran celebrarse elecciones

¹⁷ M. Sznajder, *art. cit.*, pp. 54-58.

¹⁸ Graeme Gill, *The Dynamics of Democratization. Elites, Civil Society and the Transition Process*, Nueva York, MacMillan, 2000, p. 126.

nes libres, la asimétrica distribución de recursos restringiría la capacidad de un alto porcentaje de la población para buscar y procesar información, articular sus intereses de manera organizada dentro de la sociedad civil y ejercer plenamente sus derechos y obligaciones de ciudadanos. "Los pobres, totalmente preocupados con la tarea de sobrevivir, no se integran a la sociedad civil ni a la ciudadanía, aunque formalmente pertenecen a ambas esferas."¹⁹ Como acertadamente advirtieron un grupo de investigadores a mediados del decenio pasado:

Si bien la democracia es un sistema de derechos positivos, no genera automáticamente las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de esos derechos y esas obligaciones. En particular, la seguridad material y la educación, así como el acceso a la información, necesarios para ejercer la ciudadanía, no están garantizados a toda la población por la mera existencia de las instituciones democráticas. De modo que, en muchos países, algunos grupos no pueden ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones. Hacemos frente a un nuevo monstruo: democracias carentes de una ciudadanía efectiva para amplios segmentos de la comunidad política.²⁰

ANÁLISIS ESTADÍSTICO

Esta sección del artículo consiste en el análisis estadístico de un grupo de países de América Latina y Europa del Este, los cuales casi en su totalidad forman parte de la reciente expansión democrática conocida como "la tercera ola". El objetivo es averiguar si a finales del decenio de 1990 había correlación significativa entre igualdad social y democratización, de acuerdo con indicadores de distribución de ingreso, analfabetismo, derechos políticos y libertades civiles.

Los argumentos presentados en la primera parte del artículo justifican la selección de distribución del ingreso y analfabetismo como indicadores de desigualdad social. Para medir el grado de democracia se utiliza la evaluación elaborada por Freedom House, con base en la encuesta anual de 1999-2000, que clasifica los derechos políticos (entre otros aspectos, si las elecciones son libres e imparciales, si los ciudadanos tienen libertad para organizar partidos políticos competitivos y si los derechos de las minorías son respetados) y las libertades civiles (libertad de reunión y organización, igualdad ante la ley, independencia de los medios masivos de comunicación y libertad religiosa) de cada país. El grado máximo de la escala es 1 y

¹⁹ *Ibid.*, p. 67.

²⁰ Adam Przeworski *et al.*, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998, pp. 61-62.

el mínimo es 7. Los países ubicados entre 1 y 2.5 se clasifican como “libres”; los que están entre 3 y 5.5, “parcialmente libres”; y entre 5.5 y 7, “no libres”. Aunque en algunos aspectos esta graduación deja insatisfechos a muchos, lo importante es que ofrece la información necesaria para los propósitos del presente trabajo, ya que toma en cuenta las instituciones fundamentales de la poliarquía, que pueden agruparse en dos aspectos básicos: elecciones libres y libertades civiles efectivas. Sin embargo, de acuerdo con nuestra definición de poliarquía como variable discreta, es necesario hacer algunas adecuaciones. Sólo aquellos países con el estatus de “libre” pueden ser llamados poliarquías. Algunos investigadores utilizan términos como “semidemocracia” o “democracia formal” para referirse a países que son democráticos en las formas pero “parcialmente libres” en sustancia, con el fin de diferenciarlos de los regímenes autoritarios más duros. En este trabajo todos los países ubicados entre 3 y 7 de la escala, es decir los “parcialmente libres” y los “no libres”, serán llamados simplemente “no poliarquías”. Lo anterior es perfectamente coherente si se reconoce que clasificar un país como “parcialmente libre” implica que éste no cumple con alguna o algunas de las condiciones básicas de la poliarquía. En resumen, vamos a definir los regímenes como poliarquías o no poliarquías dependiendo de si en la evaluación de Freedom House obtuvieron el grado de “libre” o no.

En las páginas siguientes se analizará la información de 24 países en proceso de democratización²¹ pertenecientes a Latinoamérica y el antiguo bloque comunista de Europa del Este. Inicialmente se hará una comparación interregional, para después centrar el análisis en los países latinoamericanos, con el fin de reducir la interferencia de variables culturales o históricas que pudieran haber determinado los diferentes resultados de los procesos de democratización entre las dos regiones.

Igualdad social y la tercera ola de democratización

Los países seleccionados para este análisis (véase cuadro 1) ya eran aceptados como formalmente democráticos a finales del siglo XX. Dos décadas antes casi todos ellos tenían algún tipo de régimen autoritario. En general, para América Latina y el antiguo bloque socialista de Europa del Este, el decenio de 1990 fue un periodo de democratización. Sin embargo, cuando comparamos las dos regiones notamos enseguida que la transición política se llevó a cabo en condiciones sociales contrastantes. Mientras que los paí-

²¹ Costa Rica, democracia consolidada, se incluye aquí con el fin de enriquecer el análisis comparativo.

ses europeos heredaron del socialismo sociedades igualitarias (en términos de distribución del ingreso y nivel de educación), América Latina históricamente ha sido una de las regiones más pobres y desiguales del mundo. Cabe pensar que las diferencias en el grado de igualdad social tienen alguna relación con las diferencias en los resultados de los procesos de democratización entre ambas regiones, las cuales eran evidentes en 1999.

El análisis de los datos muestra que hay una correlación estadística significativa entre desigualdad y democracia. En general, a menores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y menor porcentaje de adultos analfabetos corresponde una mejor ubicación en la escala que mide derechos políticos y libertades civiles (véanse gráficas 1 y 2). También puede observarse una clara división regional: los antiguos países socialistas, que llevaron a cabo su transición política en contextos de relativa igualdad social (véanse gráficas 3 y 4), alcanzaron al final del decenio de 1990 los niveles más altos en la escala de derechos políticos y libertades civiles, mientras que muchos países latinoamericanos fueron clasificados como "parcialmente libres" (véase gráfica 5), por tanto, según el criterio del presente trabajo, los primeros ya podían ser aceptados como poliarquías al finalizar el siglo XX, pero no los segundos.

CUADRO 1

Democracia (derechos políticos y libertades civiles) y desigualdad en 24 países de América Latina y los antiguos países socialistas de Europa del Este a finales del decenio de 1990

<i>País</i>	<i>Democracia (a)</i>	<i>% Analfabetos (b)</i>	<i>Índice de Gini (c)</i>
Bulgaria	2.5	2	.28
Croacia	4	2	.27
República Checa	1.5	0	.25
Hungría	1.5	1	.31
Polonia	1.5	0	.33
Rumania	2	2	.28
Eslovaquia	1.5	0	.19
Eslovenia	1.5	0	.27
Bolivia	2	16	.42
Brasil	3.5	16	.60
Chile	2	5	.56
Colombia	4	9	.57
Costa Rica	1.5	5	.47

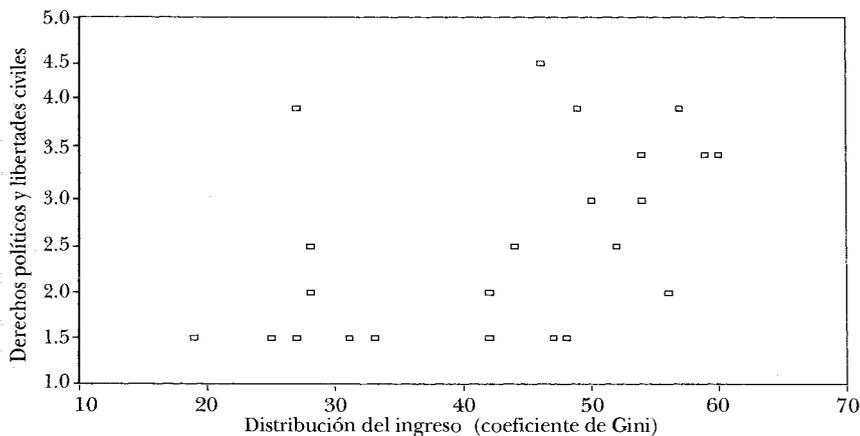
Ecuador	2.5	10	.44
El Salvador	2.5	23	.52
Guatemala	3.5	33	.60
Honduras	3	27	.54
México	3.5	10	.54
Nicaragua	3	32	.50
Panamá	1.5	9	.48
Paraguay	3.5	7	.59
Perú	4.5	11	.46
Uruguay	1.5	2	.42
Venezuela	4	8	.49

Fuentes: (a) Freedom House, *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1999-2000*, www.freedomhouse.org; (b) Unesco, *World Education Report 2000*, www.unesco.org; (c) Banco Mundial, *World Development Indicators 2000*, www.worldbank.org

Notas: (a) promedio combinado de derechos políticos y libertades civiles (escala de siete categorías, 1 representa el mayor grado de libertad y 7 el menor); (b) porcentaje de adultos analfabetos; (c) índice de Gini: mide el grado de desigualdad en el ingreso de una población. Puede tomar valores entre cero y uno. Cero indica concentración mínima: todos los integrantes de la población reciben el mismo ingreso; uno indica concentración máxima: un solo integrante acumula el total del ingreso.

GRÁFICA 1

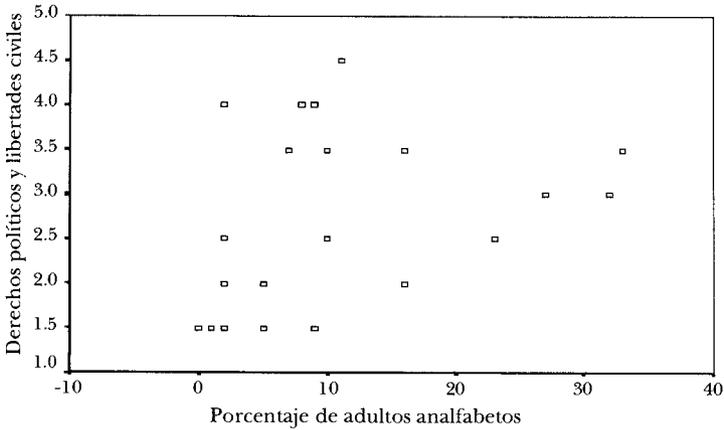
Correlación entre distribución del ingreso (índice de Gini) y promedio combinado de derechos políticos y libertades civiles



Coefficiente de correlación Pearson = .517

Fuentes: Freedom House, *Freedom in the World*; Banco Mundial, *World Development Indicators 2000*.

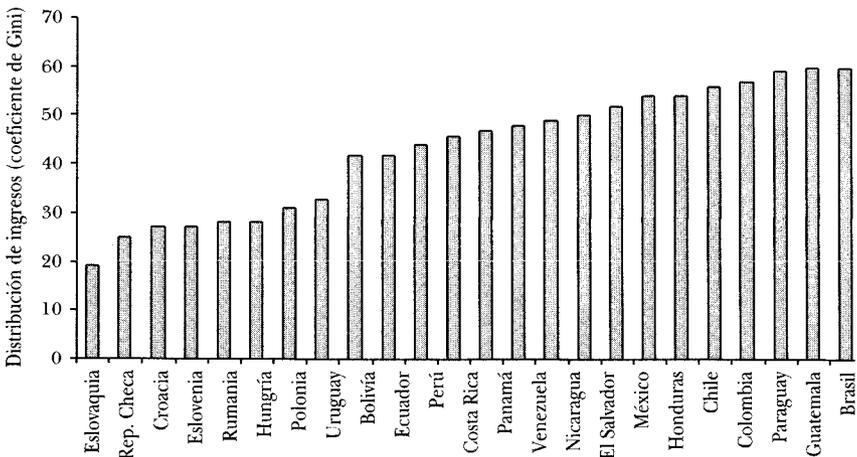
GRÁFICA 2
 Correlación entre porcentaje de adultos analfabetos y promedio combinado de derechos políticos y libertades civiles.



Coefficiente de correlación Pearson = .416

Fuentes: Freedom House, *Freedom in the World 1999-2000*; Unesco, *World Education Report 2000*.

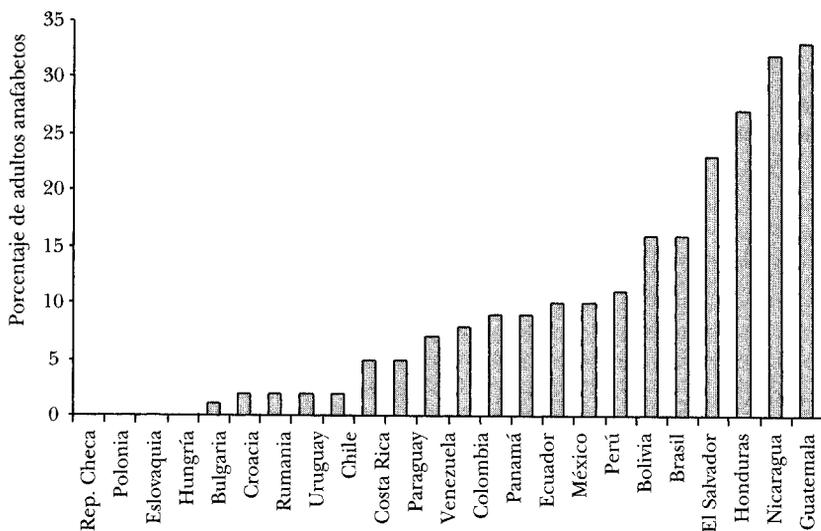
GRÁFICA 3
 Distribución del ingreso (índice de Gini) en países de América Latina y el antiguo bloque socialista de Europa del Este a finales del decenio de 1999



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial, *World Development Indicators 2000*.

GRÁFICA 4

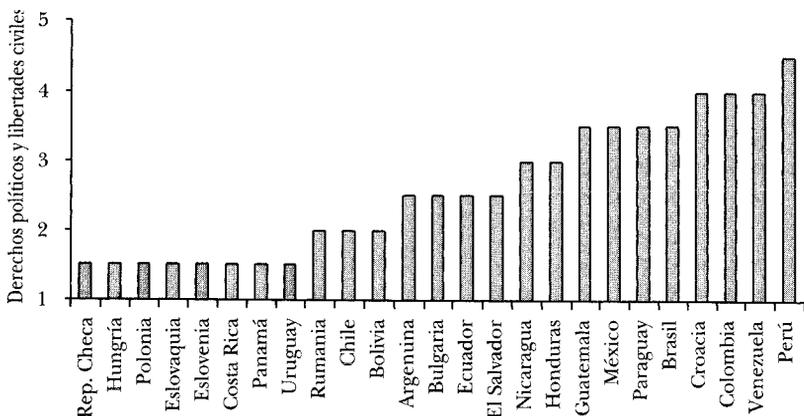
Porcentaje de adultos analfabetos en países de América latina y el antiguo bloque socialista de Europa del Este a finales del decenio de 1990



Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de Unesco, *World Education Report 2000*.

GRÁFICA 5

Democracia (derechos políticos y libertades civiles) en países de América Latina y el antiguo bloque socialista de Europa del Este en 1999-2000



Fuente: elaboración propia con base en *Freedom in the World 1999-2000*.

Es muy probable que el grado de igualdad social esté causalmente relacionado con la diferencia de ritmo de democratización entre estas dos regiones. En los países que formaron parte del bloque socialista de Europa Oriental, aun cuando la concentración del ingreso ha aumentado en la última década, los conflictos derivados de la desigualdad social no fueron en general la causa principal de tensión social o polarización política durante los primeros años del cambio de régimen. No se está negando que la transición se llevó a cabo entre conflictos importantes, como lo muestra la agitada situación política y social que vivió Polonia entre 1989 y 1995. Simplemente se sugiere que dichos conflictos pudieron haber sido más complejos, y la transición menos exitosa, si los niveles de desigualdad social hubieran sido mayores, como ha sucedido en Latinoamérica. Aparentemente la igualdad social ha contribuido a la democratización de los países europeos del antiguo bloque socialista. La estructura de la distribución del ingreso y los altos niveles de educación heredados de los regímenes socialistas permitieron una amplia participación de la sociedad en la transición, impidiendo así que el proceso político adquiriera rasgos excluyentes. Para ponerlo en términos de Bollen, fue menos difícil minimizar el poder político de la élite y maximizar el de la mayoría.

Podría argumentarse que los factores histórico-culturales han sido determinantes en el relativo éxito de la transición democrática en la antigua Europa comunista. Hay que recordar, sin embargo, que "Europa del Este", el término que se utilizó durante la Guerra Fría para referirse a naciones balcánicas y centroeuropeas, disfrazaba contrastantes diferencias históricas y culturales, por lo cual no es probable que variables de este tipo hayan desempeñado un papel determinante en la democratización de esos países. Además, experiencias de otras partes del mundo parecen confirmar la relación positiva entre igualdad social y democratización, independientemente del contexto cultural, como son los casos de Corea del Sur y Taiwán, cuya transición política fue precedida y acompañada por una estrategia de desarrollo que generaba crecimiento económico dentro de esquemas de distribución de ingreso equitativos, y promovía la educación mediante considerables inversiones públicas. Consecuentemente, en estos dos países surgió una amplia y educada clase media que, afirma Huntington, fue la fuerza impulsora de la transición a la democracia.²²

Las experiencias del antiguo bloque socialista de Europa y de algunos países del Sudeste Asiático sugieren que la igualdad social es un factor determinante para la democratización. Si lo anterior es cierto, entonces los altos niveles de desigualdad que prevalecen en América Latina deben ser

²² *Op. cit.*, pp. 67-68.

el obstáculo que ha impedido que la democracia se establezca y consolide en esta región.

Desigualdad, pobreza y democracia en América Latina

Con el fin de controlar variables regionales que pudieron haber determinado el resultado de la transición democrática en Europa del Este, en esta sección nos limitaremos a analizar la relación entre desigualdad y democracia en 16 países latinoamericanos (véase cuadro 2).

CUADRO 2
Democracia (derechos políticos y libertades civiles), desigualdad y pobreza en 16 países latinoamericanos a finales del decenio de 1990

País	Democracia (a)	Analfabetismo (b)	Distribución del Ingreso (c)	Pobreza (d)
Argentina	2.5	3	9.7	12
Bolivia	2.0	16	10.8	44
Brasil	3.5	16	16.8	29
Chile	2.0	5	11.8	20
Colombia	4.0	9	12.2	45
Costa Rica	1.5	5	6.2	20
Ecuador	2.5	10	7.4	50
El Salvador	2.5	23	7.2	48
Guatemala	3.5	33	12.5	63
Honduras	3.0	27	10.3	74
México	3.5	10	7.7	43
Nicaragua	3.0	32	9.8	66
Panamá	1.5	9	11.2	27
Paraguay	3.5	7	7.9	40
Uruguay	1.5	2	4.7	6
Venezuela	4.0	8	8.9	42

Fuentes: (a) Freedom House, *Freedom in the World 1999-2000*; (b) Unesco, *World Education Report, 2000*; (c) CEPAL, *Statistical Annex. Social Panorama of Latin America, 1998*; (d) CEPAL, www.eclac.cl/index1.html

Notas: (a) promedio combinado de derechos políticos y libertades civiles (escala de siete categorías, 1 representa el mayor grado de libertad y 7 el menor); (b) porcentaje de adultos analfabetos; (c) cociente entre ingreso promedio del 10% más rico y 40% más pobre de los hogares urbanos; (d) porcentaje de hogares en situación de pobreza.

No hay otra región del planeta que presente índices de concentración del ingreso tan elevados como los de América Latina, en donde 5% de la población más rica recibe un cuarto del ingreso nacional. En contraste, en el Sudeste Asiático ese mismo sector de la población recibe 16%, y en los países desarrollados, 13%.²³ Aunque la distribución del ingreso varía entre los países latinoamericanos, todos ellos presentan niveles de desigualdad superiores al promedio mundial, los cuales alcanzan y frecuentemente superan los de África. Además, otra clara evidencia de desigualdad social en la región es el bajo nivel educativo de sus habitantes, ya que, aunque el analfabetismo ha disminuido en las últimas décadas, todavía hay una diferencia notable con respecto a los países desarrollados. En 1995, por ejemplo, la tasa de analfabetismo en América Latina era de 10.2%, mientras que en los Estados Unidos era de 0.5 por ciento.²⁴

De acuerdo con el análisis estadístico de los datos presentados en el cuadro 2,²⁵ se puede afirmar que hay una correlación significativa entre distribución del ingreso y democracia (véase cuadro 3), la cual se hace todavía más evidente cuando introducimos la variable pobreza, y modificamos el enfoque del análisis, hasta ahora centrado en las variables, para poner más atención en los casos que estamos observando.

La pobreza es otra de las principales características que, junto con la desigualdad, han distinguido históricamente a las sociedades latinoamericanas. Y todo parece indicar que el modelo económico neoliberal ha empeorado en los últimos lustros una situación que ya de por sí era grave. Alrededor de 1970, por ejemplo, 40% de la población latinoamericana se encontraba debajo de la línea de pobreza; 20 años más tarde la cifra había aumentado a 46%.²⁶ Ciertamente, en el decenio de 1990 hubo una moderada reducción de la pobreza, pero, de cualquier forma, al final del siglo XX los niveles de pobreza eran más altos que los de dos décadas antes.²⁷ Lo

²³ Banco Interamericano de Desarrollo, *Development beyond Economics*, Nueva York, 2000, p. 5.

²⁴ Rosemary Thorp, *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, p. 36.

²⁵ Dado que todos los países latinoamericanos tienen altos niveles de concentración del ingreso, las diferencias nominales, pocas veces significativas, distorsionan la realidad cuando utilizamos el coeficiente Pearson para medir la correlación entre distribución del ingreso y democracia, por lo cual es más apropiado recurrir a una técnica estadística diferente. Con este fin los datos fueron clasificados en tres niveles de desigualdad (alta, media y baja) y el coeficiente de correlación utilizado fue el rho de Spearman.

²⁶ Douglas A. Chalmers y Carlos M. Vilas, *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 21.

²⁷ CEPAL, *Equity, Development and Citizenship*, ciudad de México, documento de trabajo presentado en la sesión 28 de la CEPAL, 2000, p. 64.

CUADRO 3
Correlación estadística (rho de Spearman)
entre desigualdad, pobreza y democracia en 16 países latinoamericanos

	<i>Dem</i>	<i>Dist ing</i>	<i>Analfab</i>	<i>Pob</i>
<i>Dem</i>				
Coefficiente de correlación	1.00	.564*	.283	.484*
Sig. (1-tailed)	-	.012	.144	.029
N	16	16	16	16
<i>Dist ing</i>				
Coefficiente de correlación	.564*	1.00	.338	.439*
Sig. (1-tailed)	.012	-	.100	.044
N	16	16	16	16
<i>Analfab</i>				
Coefficiente de correlación	.283	.338	1.00	.503*
Sig. (1-tailed)	.144	.100	-	.023
N	16	16	16	16
<i>Pob</i>				
Coefficiente de correlación	.484*	.439*	.503*	1.00
Sig. (1-tailed)	.029	.044	.023	-
N	16	16	16	16

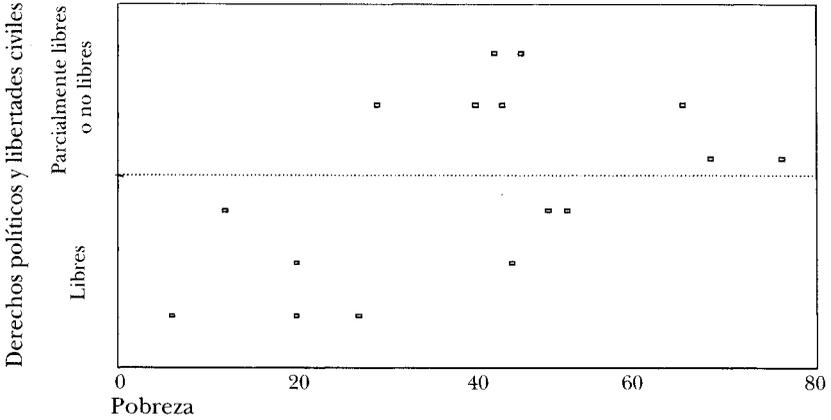
* La correlación es significativa en el nivel de significación .05 (unilateral)

Variables: Dem (democracia: promedio combinado de derechos políticos y libertades civiles), Dist ing (distribución del ingreso), Analfab (porcentaje de adultos analfabetos).

anterior es importante porque la pobreza, cuando es extrema y generalizada, deteriora la calidad de la democracia al marginalizar de la participación política institucionalizada a un amplio sector de la sociedad.

Podemos observar que la pobreza está asociada con la desigualdad social y la falta de democracia (véase cuadro 3). La correlación, negativa entre pobreza y democracia (véase gráfica 6) y positiva entre pobreza y analfabetismo –de hecho resultan ser variables colineales– (véase gráfica 7), muestra que en los países más pobres generalmente hay más desigualdad y menos democracia.

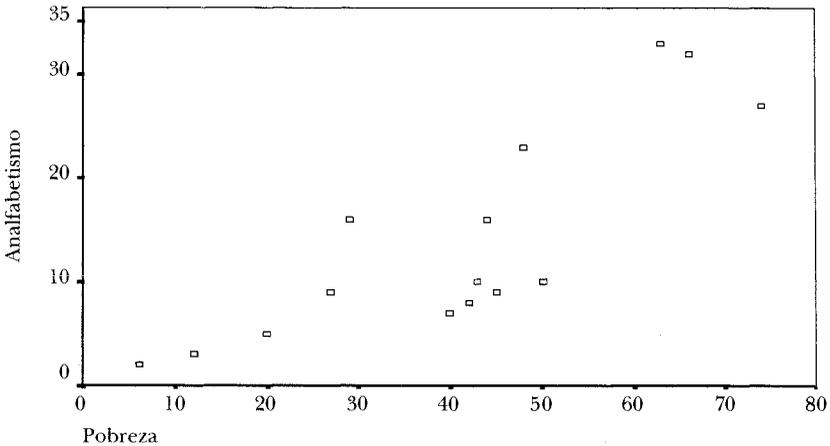
GRÁFICA 6
Correlación entre pobreza y democracia
(derechos políticos y libertades civiles)



Coefficiente de correlación Pearson = .525

Fuentes: Freedom House, *Freedom in the World 1999-2000*; CEPAL, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 1999*.

GRÁFICA 7
Correlación entre pobreza y analfabetismo



Coefficiente de correlación Pearson = .873

Fuentes: Unesco, *World Education Report 2000*; CEPAL, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 1999*.

La mitad de los casos analizados aquí son clasificados como "parcialmente libres", según la evaluación que llevó a cabo Freedom House en 1999, por lo cual, de acuerdo con nuestro criterio, no pueden llamarse poliarquías. Todas estas "no poliarquías" combinan niveles altos o medios de concentración del ingreso, analfabetismo y pobreza. Es necesario señalar que hay países que presentan altos niveles de pobreza y concentración del ingreso, y sin embargo son clasificados como "libres". Podría argumentarse que estos casos refutan la hipótesis que afirma la relación causal entre igualdad social y democratización. Más adelante veremos con detalle algunos de estos casos para determinar si la refutación es válida.

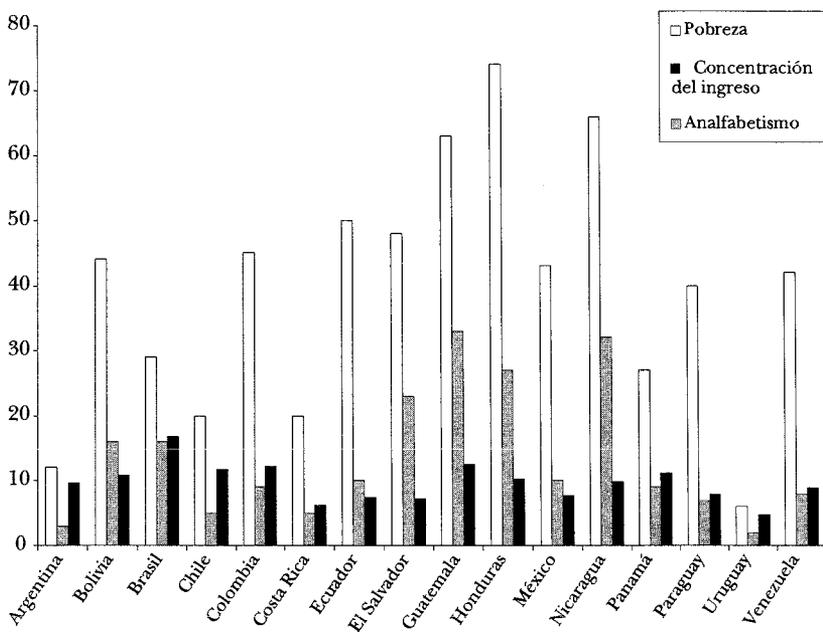
Lo significativo del resultado del análisis de los datos es que todos los casos que combinan los más altos niveles de pobreza y concentración del ingreso son no poliarquías; y todos los casos que combinan los niveles más bajos de concentración del ingreso y pobreza son poliarquías. Podemos inferir, entonces, que la combinación de concentración del ingreso y pobreza extremas (lo cual está relacionado a su vez con elevados porcentajes de analfabetismo) constituyen un factor determinante en la transición democrática. A mayor pobreza y desigualdad corresponde una menor probabilidad de democratización.

La pobreza no podría ser la variable única o fundamental para explicar los fracasos de la democracia en América Latina. En primer lugar, hay evidencia de países en los cuales la pobreza es extendida y sin embargo mantienen regímenes democráticos, como es el caso de la India. Para no ir tan lejos, Costa Rica ha logrado consolidar su democracia a pesar de niveles de pobreza que, aunque moderados en el contexto latinoamericano, son bastante altos de acuerdo con parámetros internacionales. En segundo lugar, debe tomarse en cuenta que en varios países latinoamericanos la pobreza es básicamente consecuencia de la asimétrica distribución del ingreso. Ha quedado demostrado que la pobreza no es un problema relacionado solamente con la falta de crecimiento económico, sino también con la forma en que se distribuye la riqueza generada. Por ejemplo, Brasil, México y Chile han pasado en diferentes momentos por periodos de expansión económica que, sin embargo, no redujeron significativamente los niveles de pobreza, pues han mantenido sistemas distributivos que favorecen la concentración del ingreso.

Todo lo anterior permite afirmar que en América Latina la pobreza es principalmente una manifestación de la desigualdad estructural, por tanto es válido agregarla a los otros dos indicadores de desigualdad social (distribución del ingreso y analfabetismo) que se han utilizado en este trabajo; no obstante, sería erróneo pensar que la pobreza por sí sola es la variable determinante de la democratización.

Para concluir, vamos a revisar los casos que a finales de la década pasada ya habían alcanzado el grado de “libre”, de acuerdo con la clasificación de Freedom House: Uruguay, Costa Rica, Panamá, Chile, Bolivia, Argentina, Ecuador y El Salvador (véase gráfica 5). Entre estos ocho países están los cuatro (Uruguay, Costa Rica, Argentina y Chile) que tienen los niveles más bajos de pobreza y analfabetismo de los 16 casos analizados. Uruguay y Costa Rica presentan además las concentraciones de ingreso menos pronunciadas (véase gráfica 8). Lo que resalta es que todos los países que poseen los niveles más bajos de pobreza y desigualdad están dentro del rango “libre”. Los resultados del análisis estadístico, si no confirman, por lo menos apoyan la hipótesis que señala la igualdad social como la variable que determina la probabilidad de democratización.

GRÁFICA 8
Pobreza, analfabetismo y concentración del ingreso
en países de América Latina a finales del decenio de 1990



Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPAL, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 1999*; Unesco, *World Education Report 2000*; CEPAL, *Statistical Annex. Social Panorama of Latin America, 1998*.

La fragilidad de las democracias latinoamericanas: desigualdad y sociedad civil

Los resultados del análisis estadístico presentado en este trabajo sugieren que pobreza, concentración del ingreso y analfabetismo, factores que en conjunto reflejan una condición general de desigualdad social extrema, han sido los obstáculos fundamentales de la democratización en América Latina, pues han generado una rígida estructura social, la cual a su vez ha inhibido el desarrollo de la sociedad civil.

Cuando la minoría concentra un enorme poder económico y político, y al mismo tiempo la mayoría es prácticamente excluida del desarrollo social, es difícil garantizar el cumplimiento de las decisiones colectivas democráticas. No sólo porque la poderosa minoría tiene los recursos para resistirse a las medidas democráticas que atenten contra sus intereses básicos, sino también porque una parte importante de la población, al carecer de la seguridad material y educación mínimas para ejercer sus derechos ciudadanos de manera efectiva, se encuentra marginada de la sociedad civil y la participación política institucional. Esta asimétrica situación social agrava la tensión política y hace más factible la búsqueda de salidas no democráticas.

La histórica fragilidad de los regímenes democráticos latinoamericanos tiene que ver con el tipo de democracia posible en el contexto social de la región. Todos los países seleccionados en la presente investigación tienen regímenes democráticos, sin embargo, muchos de ellos no cumplen con algunos de los requerimientos indispensables de las poliarquías, con lo que se hace evidente el carácter formal e inacabado de estas democracias.²⁸ Lo anterior se debe a que en estos países la desigualdad social ha impedido el desarrollo de sociedades civiles amplias y densas, las cuales son indispensables para el funcionamiento de la poliarquía. Se podría decir, con base en los argumentos teóricos presentados en la primera parte de este artículo, que las deficiencias de las nuevas democracias latinoamericanas están relacionadas con la debilidad de la sociedad civil, debilidad que impide la consolidación de las instituciones democráticas.

²⁸ Guillermo O'Donnell utiliza el término "democracia delegativa" para distinguir las democracias latinoamericanas, no institucionalizadas (con la excepción de Uruguay y Chile), de las democracias consolidadas o poliarquías, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, núm. 1, 1994, pp. 55-59.

¿PUEDE EXISTIR LA POLIARQUÍA
EN UN CONTEXTO DE DESIGUALDAD EXTREMA?

En general, la evidencia presentada en este artículo apoya la hipótesis de la relación causal entre igualdad social y democratización. Sin embargo, los casos de Chile, Bolivia, Ecuador, El Salvador y Panamá aparentemente la refutan, pues, a pesar de presentar altos niveles de pobreza o desigualdad social, la clasificación que les da Freedom House los debería ubicar, según nuestro criterio, dentro del grupo de las poliarquías. Para llegar a alguna conclusión sería necesario llevar a cabo un estudio minucioso de cada uno de estos casos, lo cual está fuera de las posibilidades de este trabajo. Pero una somera revisión de la situación de Chile y Bolivia es de gran utilidad para darnos una idea de qué tan probable es que los cinco casos mencionados realmente contradigan el argumento central de este artículo.

Chile: no tan desigual

Es comúnmente aceptado que la transición democrática chilena ha sido una de las más exitosas de América Latina. En la escala de derechos políticos y libertades civiles de Freedom House, Chile sólo fue superado en 1999 por Uruguay y Costa Rica. Sin embargo, de los países latinoamericanos analizados en este artículo, estos dos últimos, junto con Argentina, tienen los niveles más bajos de concentración del ingreso, analfabetismo y pobreza, mientras que la distribución del ingreso en Chile es una de las más desiguales de América Latina.

De acuerdo con la hipótesis defendida aquí, si la desigualdad social es realmente extrema en Chile, no parece coherente que este país sea parte del reducido grupo de poliarquías latinoamericanas. De hecho hay autores que cuestionan la democracia chilena o incluso niegan que exista tal. Para ellos la transición chilena fue sólo el cambio de un régimen militar cerrado y represivo, por otro civil, electoral, pero elitista y esencialmente autoritario.²⁹ Que la transición chilena fue sólo la sustitución de un sistema autoritario por otro, es una afirmación simplista y errónea. Es más probable que Freedom House esté en lo cierto al calificar a Chile como "libre" y por tanto que este país satisfaga los requerimientos básicos de la poliarquía. Y esto es posible gracias a que la desigualdad socioeconómica en Chile no ha sido tan extrema como para impedir el desarrollo de una

²⁹ Véase James Petras y Fernando I. Leiva, *Democracy and Poverty in Chile. Limits to Electoral Politics*, Boulder, Co, Westview, 1994, p.163.

sociedad civil capaz de garantizar el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Ciertamente, la concentración del ingreso en Chile es de las más elevadas del mundo. Sin embargo, según el enfoque de este artículo, la concentración del ingreso no es el único indicador de desigualdad social; es necesario tomar en cuenta también los niveles de analfabetismo y pobreza para completar el cuadro. Al hacerlo encontramos que los porcentajes de población analfabeta y pobre en Chile son de los más bajos de América Latina (sólo Uruguay y Argentina están en mejor situación). A mediados de la década de 1990, los indicadores de desarrollo humano de la Organización de las Naciones Unidas, que incluyen esperanza de vida, educación e ingreso per cápita real, mostraban a Chile y Argentina disputándose la primera posición.³⁰ Estos datos revelan que, a pesar de la alta concentración del ingreso, Chile es una de las sociedades menos desiguales de América Latina, por lo cual no es sorprendente que también sea una de las pocas poliarquías de la región.

Hay varias razones que pueden explicar por qué la excesiva concentración del ingreso en Chile no se traduce en grave desigualdad social. Entre ellas está el comportamiento de los indicadores de desarrollo social: más favorable que en la mayoría de los países latinoamericanos; el tipo de pobreza: fundamentalmente transitoria, no crónica;³¹ y las particularidades de la misma distribución del ingreso: aunque muy desigual, ha tendido a favorecer a las clases medias.³² En Chile, por tanto, no vemos una situación extrema en la cual las masas empobrecidas y socialmente excluidas enfrenten a una pequeña y poderosa oligarquía. De manera que ha sido posible el desarrollo de una relativamente amplia y vigorosa sociedad civil, que ha impulsado el proceso de democratización.

Sin duda en Chile la concentración del ingreso y la pobreza excluyen de la participación democrática plena a un considerable sector de la población; pero esto no niega la esencia democrática del régimen político, sólo confirma su carácter elitista. En última instancia, en el contexto socioeco-

³⁰ David E. Hojman, "Poverty and Inequality in Chile: Are democratic Politics and Neoliberal Economics Good for You?", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 2, núm. 38, 1996, p. 74.

³¹ De acuerdo con Gert Rosenthal, la pobreza transitoria está relacionada con el crecimiento económico e incluye sectores de la población que poseen las habilidades requeridas para integrarse al sistema económico, mientras que la pobreza estructural se refiere a la población que no está integrada a la sociedad por carecer de los recursos de educación y organización necesarios para dar voz a sus demandas ("On Poverty and Inequality in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, núms. 2/3, 1996, p. 19.

³² Hojman, *art. cit.*, p. 82.

nómico latinoamericano no podría haber poliarquía que no fuera elitista.³³ La desigualdad social en Chile no es tan aguda como para evitar que la democracia termine por consolidarse, pero es suficiente para impedir que la poliarquía chilena deje de ser una de las más elitistas.

Bolivia: no tan democrática

Otro de los casos que aparentemente refutan la hipótesis defendida en este trabajo es Bolivia, país donde la concentración del ingreso no es tan alta como en Chile, pero cuyos índices de analfabetismo y pobreza son considerablemente elevados. De acuerdo con el Banco Mundial:

La pobreza en Bolivia es severa y generalizada, especialmente en las áreas rurales, donde prevalece la pobreza extrema. En 1992, aproximadamente 70% del total de la población era considerada pobre, con cerca de 95% de la población rural clasificada como pobre. La pobreza está directamente asociada con un bajo nivel de educación y es más común entre la población indígena. Aunque en años recientes ha habido cierto mejoramiento en los indicadores sociales, la cobertura y calidad de los servicios públicos fundamentales —educación, salud, agua y sanidad— continúa siendo inadecuada.³⁴

Puede afirmarse que la sociedad boliviana, con una pobreza generalizada y un alto grado de marginación, es extremadamente desigual. Además, es posible inferir que la pobreza en Bolivia, a diferencia de Chile, es más estructural que transitoria. Siguiendo el argumento central de este trabajo, la sociedad civil boliviana tendría entonces que ser débil e insuficiente para permitir el funcionamiento de una poliarquía. Sin embargo, Freedom House le da a Bolivia el mismo grado que le da a Chile en el promedio combinado de derechos políticos y libertades civiles. ¿Realmente Bolivia es una poliarquía, a pesar de la desigualdad social extrema? Hay razones de sobra para responder que no.

Primero, tiene razón Freedom House cuando reporta que en Bolivia

³³ Se puede decir que entre el pluralismo de Dahl y el elitismo de Schumpeter sólo hay una diferencia de grado. Y las poliarquías, aunque requieren de un mínimo de igualdad social para existir, muestran también diferencias de grado en cuanto a igualdad y prosperidad. Es lógico esperar que las poliarquías con más altos niveles de desigualdad social (como las latinoamericanas) tiendan a basarse en la competencia política de múltiples élites, más que en la actividad de una extensa red de grupos de interés, como es el caso de las poliarquías en sociedades más equitativas.

³⁴ Banco Mundial, *Bolivia: Poverty, Equity and Income-Selected Policies for Expanding Earning Opportunities of the Poor*, informe núm. 15272-BO, febrero de 1996.

“los ciudadanos pueden cambiar sus gobiernos por medio de elecciones”,³⁵ sin embargo, es importante resaltar que estos gobiernos elegidos democráticamente han llevado a la práctica métodos de toma de decisiones cerrados y excluyentes, más cercanos al modelo de democracia delegativa que al de poliarquía. Segundo, Freedom House reconoce que quienes hablan castellano como lengua materna, 40% de la población, son los que dominan el proceso político; pero no menciona que la participación política masiva no se expresa por medio de canales democráticos, pues los partidos políticos tradicionales funcionan como instrumentos clientelares de las clases medias, y no representan los intereses populares. Ante esto, las clases marginadas tienden a apoyar a líderes neopopulistas, que tienen muy poco de demócratas.³⁶ Finalmente, Freedom House afirma que la Constitución boliviana garantiza las libertades de expresión, religión y organización política y sindical, y elogia la actividad de las organizaciones de derechos humanos, especialmente las acciones de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso. Desgraciadamente, todo esto pierde importancia en un país donde la corrupción en el poder judicial ha socavado la legitimidad de esta fundamental institución, y donde por ley todos los procedimientos deben llevarse a cabo en español, aunque ésta no sea la lengua materna de gran parte de la población.³⁷

Por si lo descrito en el párrafo anterior fuera poco, hay algo más que debe considerarse antes de ver si Bolivia es en realidad una poliarquía. Todos los gobiernos que han sido elegidos en Bolivia desde 1985 han tenido que recurrir al Estado de emergencia para reprimir protestas sociales. Por mencionar los casos más recientes, en 1995 el presidente Sánchez Lozada impuso el Estado de emergencia durante tres meses, lapso que aprovechó el ejército y la policía para arrestar a cientos de líderes sindicales. Y recientemente, en abril del año 2000, el antiguo dictador Hugo Banzer, ya convertido en presidente democrático, tuvo que declarar el Estado de emergencia y ordenar la intervención del ejército después de una semana de violentas protestas que sacudieron al país.

Todo lo anterior muestra claramente cómo una sociedad excesivamente desigual es un medio adverso para el funcionamiento de una poliarquía. En la experiencia de Bolivia se pueden observar las principales consecuencias políticas de la desigualdad social extrema: la marginación y

³⁵ Véase Freedom House, *Freedom in the World 1999-2000*, www.freedomhouse.org

³⁶ Eduardo A. Gamarra, “Bolivia: Managing Democracy in the 1990s”, en Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 52.

³⁷ *Ibid.*, p. 93.

los conflictos derivados de la desigualdad promueven la polarización política y el uso de métodos de participación no democráticos, lo cual generalmente conduce a un escenario de inestabilidad social y represión gubernamental. Esto deteriora la legitimidad de las instituciones democráticas y favorece el desarrollo de movimientos populistas. Es difícil aceptar que un país en tal situación satisfaga los requerimientos mínimos de la poliarquía. Esta apreciación, sin embargo, es sólo aparentemente contraria a la de Freedom House.

Bolivia obtuvo el grado 2 en la escala que mide el promedio combinado de derechos políticos y libertades civiles, lo cual pondría a este país en el nivel de poliarquía, contradiciendo la hipótesis central de esta investigación. Pero recordemos que la evaluación de Freedom House resulta de la combinación de dos mediciones distintas: derechos políticos y libertades civiles. Si observamos con más detalle la evaluación de Bolivia, descubrimos que en el primer aspecto es clasificada sin problema como "libre" (grado 1), pero en el segundo aspecto es apenas "parcialmente libre" (grado 3), lo cual implica que no satisface las condiciones mínimas de la poliarquía en un área fundamental: las libertades civiles. Esto nos lleva a precisar lo siguiente: sólo aquellos países que en cada uno de los dos aspectos de la evaluación de Freedom House son clasificados como "libres" (dentro del rango de 1 a 2.5) cumplen en principio con los requerimientos básicos de la poliarquía. Siendo así, hay otros dos países, Ecuador y El Salvador, con altos niveles de desigualdad social que, a pesar de ser clasificados "libres" en el promedio combinado de derechos políticos y libertades civiles, no podemos considerarlos poliarquías, por el simple hecho de que en la evaluación de libertades civiles ninguno de ellos alcanzó el estatus de "libre". En la clasificación de estos dos países, como en el caso de Bolivia, hay una aparente discrepancia entre el criterio de Freedom House y el que se adopta en este trabajo. La discrepancia, insisto, no es esencial; únicamente responde al hecho de que Freedom House define el nivel mínimo para ser clasificado como "libre" con base en un promedio combinado de derechos políticos y libertades civiles. Y en el presente trabajo, para que un país pueda ser definido como poliarquía se requiere no sólo que el promedio combinado se encuentre dentro del rango "libre", sino que además ambas evaluaciones por separado, la de los derechos políticos y la de las libertades civiles, estén dentro de ese mismo rango (lo cual es completamente coherente con la definición de poliarquía presentada al inicio de este artículo).

En resumen, ciertamente hay una discrepancia formal: tres casos que para Freedom House son "libres", pero que en este trabajo sería contradictorio incluirlos entre las poliarquías, dados sus altos niveles de desigual-

dad y pobreza. No obstante, la coincidencia esencial es más significativa: esos tres casos no son "libres" en la evaluación de las libertades civiles, por tanto no cumplen con uno de los requerimientos fundamentales de las poliarquías. Aclarado lo anterior, ninguno de los casos mencionados pueden interpretarse como una refutación a la hipótesis central de esta investigación; por el contrario, parecen reforzarla.

OBSERVACIONES FINALES

Según Muller, la relación entre desarrollo económico y democratización es mediada por diversos factores, de los cuales el más importante es la distribución del ingreso.³⁸ Otros estudios apuntan en la misma dirección, incluyendo uno muy reciente sobre las causas estructurales de la democracia local en México.³⁹ Algunos autores no están totalmente de acuerdo con esta afirmación, sin embargo reconocen que a largo plazo la distribución equitativa del ingreso parece favorecer la preservación de sistemas democráticos estables.⁴⁰ Pero la distribución del ingreso es sólo uno de los tres indicadores de desigualdad social utilizados a lo largo del presente trabajo. Cuando a la concentración del ingreso agregamos analfabetismo y pobreza (que ciertamente son variables colineales, pero, aunque parezca un poco redundante, vale la pena tomar en cuenta ambas, porque distinguen dos aspectos de la desigualdad: la material y la informativa) hay evidencia suficiente para confirmar la correlación negativa entre desigualdad social extrema y democratización. Y lo más probable es que esta correlación exprese una relación causal: la distribución equitativa de recursos favorece el surgimiento de una sociedad civil amplia y vigorosa, la cual a su vez se convierte en el fundamento de la democratización. De manera similar, la desigualdad extrema (elevados niveles de concentración del ingreso, analfabetismo y pobreza estructural) inhibe el desarrollo de la sociedad civil, y de esa manera obstaculiza la democratización.

En la experiencia de América Latina durante el decenio de 1990, la desigualdad social fue el principal lastre de la democratización. El análisis de datos de 16 países y la revisión de un par de casos anómalos sugiere que es-

³⁸ Edward N. Muller, *op. cit.*, p. 152.

³⁹ Véase Alfonso Hernández Valdez, *art. cit.*

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Adam Pzeworski, "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de la democracia", en Sebastián Mazzuca (ed.), *La política*, Barcelona, Paidós, pp. 94-95; y Svante Ersson y Jan-Erik Lane, "Democracy and Development: A Statistical Exploration", en Adrian Leftwich (ed.), *Democracy and Development*, Cambridge, Plouty Press, pp. 60-61.

ta hipótesis es correcta. De acuerdo con los criterios definidos en este artículo, se observó una clara división entre dos grupos de países latinoamericanos: de un lado, el reducido conjunto de poliarquías, compuesto por las sociedades con los menores niveles de desigualdad social de la región: Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica; del otro lado, el resto de los países seleccionados para el análisis, los cuales no cubrieron los requerimientos mínimos de la poliarquía, y resultaron tener niveles altos o extremos de desigualdad social. El único caso ambiguo fue Panamá, que de acuerdo con los criterios adoptados en este trabajo debería clasificarse como poliarquía, pero no pertenece al grupo de los países menos desiguales, aunque tampoco al de los más desiguales, por lo cual, aunque no confirma la hipótesis, tampoco representa una clara refutación.

Una idea final derivada de los resultados de la investigación: si la desigualdad social es el principal obstáculo para la democratización en América Latina, entonces es lógico pensar que la consolidación democrática sólo sucederá cuando se reduzca significativamente el abismo social y económico que divide a las sociedades de esta región. Ni el crecimiento económico por sí solo, ni el diseño de nuevas instituciones políticas serán suficientes para promover la democratización, si no se acompañan de cambios en la distribución del ingreso, disminución de la pobreza estructural y mayor inversión pública en educación. Mientras la desigualdad siga siendo el rasgo característico de las estructuras sociales latinoamericanas, no parece justificable el optimismo con respecto al futuro de la democracia en América Latina.