

La madre de todas las disputas: desigualdad y democracia

Godofredo Vidal de la Rosa*

Este pequeño ensayo examina un problema que en fechas recientes ha sido ignorado por los especialistas. Explora la relación causal entre desigualdad y régimen democrático. Este problema es una especie de una familia más grande de problemas que exploran las relaciones entre desarrollo y política y que se asocia hoy día a la escuela neo institucionalista de análisis político. Este enfoque tiene dos virtudes inmediatamente observables. La primera es que deja espacio para que economistas políticos y científicos políticos colaboren sobre un conjunto de problemas bien definido. En segundo lugar, tiene la ventaja de dejar atrás la avalancha de retóricas ideológicas y simple propaganda para analizar con seriedad y parsimonia las características del mercado, de los regímenes políticos y de su interacción causal. Por desigualdad nos referimos a la desigualdad política, pero siempre entendemos que ésta se sostiene y realimenta con otras clases de equidad, social y económica, generalmente agrupadas en el término Justicia social. Así que nuestro pequeño ensayo trata de la relación, compleja y contingente, entre régimen democrático y justicia social. La capacidad de la primera para engendrar la segunda está en cuestión, no sólo en el terreno de los hechos, sino en la disección analítica o teórica. Contra la creencia general de que la democracia es panacea, los hechos y las razones una y otra vez muestran anomalías imposibles de ignorar.

Al perro más flaco lo muerden todas las pulgas
Refrán popular

Globalización

Un conjunto de fenómenos denominados “globalización” agrupa políticas económicas hegemónicas durante las últimas tres décadas. Estas políticas buscan, como se sabe, dismi-

nuir la intervención gubernamental en la actividad mercantil. Las justificaciones para ello son un compuesto de hechos y de falacias que no podemos abordar plenamente aquí. Entre los hechos está la tendencia de los gobiernos a regular excesivamente las operaciones económicas, a gastar más

de lo que pueden recaudar; casi sin excepción, la economía de mercado ha mostrado su mejor aptitud para producir crecimiento económico que la economía controlada por el Estado. Así que un componente de la globalización ha sido la adopción de agendas de liberalización económica, acompañadas de fuertes estímulos a la empresa privada. Unos países lo han hecho con sentido de realismo y auto preservación, y otros, como manda religiosa. Los primeros han tenido un éxito sorprendente y están

* Profesor-Investigador titular, Departamento de Sociología, DCSH, UAM-Azcapotzalco. Este ensayo es un avance de un proyecto de largo alcance sobre el estado de la democracia y de la teoría democrática contemporánea y busca presentar más preguntas de las que responde.

El título de este ensayo lo tomé del encabezado de la gráfica elaborada por el economista Branco Milanovic porque no sólo es llamativo, sino apunta al centro de la cuestión. Todo comentario, que será bienvenido, debe dirigirse a la siguiente dirección <gvdr@correo.azc.uam.mx>.

estableciendo las pautas de la economía del desarrollo del siglo XXI, modernizando el mercado y fortaleciendo al Estado simultáneamente. Por el otro lado, las principales falacias que acompañan la globalización están imbricadas con una vasta propaganda de que no hay más camino que el neoliberalismo: los mitos de que los mercados son autorregulables y eficientes.

La globalización es entonces un proceso complejo donde confluyen mitos y oportunidades de un período de transición entre el fin de la guerra fría y el comienzo del multipolarismo en el siglo XXI. La “globalización” tiene varias consecuencias, algunas no previstas. La primera es que afecta a los movimientos de capital financiero más directamente que al comercio; en segundo lugar, el comportamiento de la economía ha sido modesto y desigual, inter-nacional e intra-nacionalmente, o en otras palabras,

dirigentes han aplicado políticas económicas *realistas*, en vez de apegarse a los *mantras* neoliberales¹.

En cuarto lugar, la globalización se caracteriza por impulsar un proceso de expoliación generalizada sin precedente en la historia humana. Un reporte publicado en 2008 por la Asociación de Científicos Políticos Estadounidenses (APSA, por sus siglas en inglés) afirma que “a pesar de los impresionantes avances de naciones como China y la India, *la desigualdad absoluta entre los países ricos y pobres es más grande que nunca en la historia*”².

La grafica muestra un aumento de la desigualdad a escala mundial, donde contrastan dos mediciones. La primera se refiere a una medida simple del coeficiente de gini, considerando el producto per capita nacional, que muestra un aumento de la desigualdad sistemática, característica de

Gráfica I
Inequidad, 1950-2000
La madre de todas las disputas



Fuente: Branco Milanovic, 2005³

genera pocos ganadores y muchos perdedores; en tercer lugar, que en sus intersticios ha emergido una nueva geografía del poder económico, donde los nuevos grandes jugadores son países hasta hace poco considerados dependientes y subdesarrollados, como el conjunto de los llamados “BRIC’s” (Brasil, Rusia, China e India), cuyas élites

¹ El caso mexicano es interesante ya que es la única economía emergente que sigue aferrada al juramento neoliberal conocido como Consenso de Washington. Ver mi ensayo “Ser o no ser. El retorno del realismo político”, Universidad de Guadalajara, rev. *Espiral*, núm. 49 (en prensa).

² Las *itálicas* son mías; ver, *The Persistent Problem: Inequality, Difference and the Challenge of Development*, American Political Science Association (APSA), July, 2008.

³ Branco Milanovic, “Globalization and Inequality”, The Ralph Miliband Lectures on Inequality, LSE February 15, 2005.

lo que los sociólogos llaman descuidadamente “modernidad”. La segunda línea muestra un patrón diferente, y es una escala que toma en cuenta no las unidades nacionales sino la población total. La desigualdad internacional crece aceleradamente y la desigualdad de ingresos de la población mundial la hace apenas menos mala.

Este hecho es el que tiene importancia en este ensayo. La distancia entre los “have not’s” (*les dammes de la terre*) y las élites económicas se ha incrementado dramáticamente en todo el mundo. De acuerdo a los datos proporcionados por el reporte de la APSA citado arriba, si excluimos a China y a la India, la desigualdad es el rasgo común denominador de la economía mundial. Desde 1980, la polarización en la distribución de los ingresos entre individuos se ha acentuado a niveles sin precedente. En 1980, el 1% de la población percibía 236 veces el ingreso del 1% más pobre. 20 años después la brecha se amplió hasta llegar a 415 veces entre los más ricos y los más pobres. Lo más sorprendente es que el aumento en los ingresos de los más pobres del mundo se debió al crecimiento en China y la India. Descontando a estos países, el número de pobres (menos de un dólar de ingreso diario) aumentó en casi 699 millones de personas. En América Latina y el Caribe el porcentaje de pobres (menos de un dólar diario de ingreso) aumentó 40%, de 35.6 millones de personas a 49.8.

Aunque está fuera foco de este ensayo, es inevitable comentar que China es un país comunista hibridizado con una economía capitalista, y la India es un país donde el Estado tradicionalmente tiene un papel pro activo. En ambos casos se habla de “milagros económicos” y algunos comentaristas sitúan a ambas economías como la segunda y la tercera en tamaño en tan sólo tres décadas. No me quiero ocupar aquí de los retos que ambos países deben enfrentar en el turbulento mundo de la geopolítica y el más turbulento mundo de la integración social de cientos de millones de personas a los estándares del bienestar social que a los ojos de una persona civilizada son aceptables.

Democracias parciales y desigualdad

Simultáneamente a este *tsunami* social, otra oleada gigantesca —la 3ª ola de democratización— dejó su huella en nuestra historia. Entre 1987 y 2005, el número de países que adoptaron sistemas de competencia electoral fueron del 40% al 67%, sumando 12 países. Una tercera parte de la humanidad pasó de vivir en regímenes autoritarios a regímenes democráticos. El 70% de los países del mundo son democráticos, y si contáramos una eventual transmutación

en China, más del 90% de la población viviría en democracias. Por democracias entendemos regímenes donde el poder político se adquiere por la vía de la competencia —o en su defecto alternancia— electoral. Este criterio mínimo es convencionalmente aceptado. Más allá de este consenso, las nuevas —pero también las viejas democracias— dan muestras de tener múltiples “fallas”. Entre el inicio de la 3ª Ola y el día de hoy la percepción sobre el futuro de las democracias se torna más gris en todas partes. Los expertos hemos inventado un número considerable de adjetivos para llamar a estas quimeras políticas. Democracias liberales, democracias parciales, pseudodemocracias y el calificativo aún más confuso de regímenes híbridos⁴, porque aunque son regímenes donde hay elecciones regulares, los derechos civiles están estancados o son reducidos en los hechos. Podemos observar indicadores más o menos objetivos del funcionamiento de estos regímenes y observamos un deterioro de la legitimidad en el Ejecutivo, el Legislativo y Judicial, violación de derechos humanos, aparición de áreas oscuras extralegales para el tratamiento de emigrantes y “sospechosos”, y en muchos casos, persecución de periodistas y violación de derechos humanos sistemática y selectiva. Como no son rasgos triviales, vale afinar el enfoque del análisis e ir por las causas. El análisis de los procesos causales en la política es también parte del arsenal analítico rescatado de la ofensiva anti realista que la izquierda y la derecha emprendieron contra la ciencia social.

Podemos dividir nuestro problema en varias partes. La primera es preguntarnos cómo la desigualdad ha afectado la democratización. Otra vez en las palabras del reporte citado de APSA, “la desigualdad económica en los países en desarrollo impulsa a las élites a establecer políticas e instituciones que fijan patrones de desarrollo que favorecen desproporcionadamente a sus propios intereses⁵.” Cuando la transición a un régimen democrático se da sobre la base de una gran desigualdad en el acceso a los recursos colectivos, aquella dejara su impronta. Dado que los recursos económicos se encuentran concentrados en un sector pequeño de la sociedad, éste puede imponer ciertas reglas y vetos al proceso de democratización, a su ritmo y profundidad. En este escenario, pueden ocurrir transiciones pactadas entre los grupos sociales contendientes, donde se establecen condiciones, como el no escrutinio de los crímenes de guerra, las violaciones de derechos humanos y el fuero

⁴ “The Persistent Problem”, *op.cit.*, pp. 29ss.

⁵ *Ibid.*, p. 1.

judicial a los protagonistas de hechos criminales asociados a los gobiernos autoritarios. Otra posibilidad es que no se establezca un “pacto” público, es decir una auditable por la opinión pública, que establece una agenda para la creación de instituciones democráticas (una reforma del Estado) sino, por el contrario, se deje una ruta abierta a decisiones arbitrarias. Siendo, recuérdese que éste es rasgo de este escenario, que existe una oligarquía con gran poder económico, capaz de convertirlo en poder político, es posible una transición prorrateada. Una posibilidad es elevar los costos de organización a fuerzas opositoras. La construcción de partidos de oposición posteriores al inicio de la transición esta afectada por la distribución previa de poder económico y político y la probabilidad de que sea muy costoso crear una alternativa nueva es alta.

Cuando existe una gran desigualdad económica pero también existe una oposición independiente, previa al inicio de la transición, se puede esperar que esta oposición pueda actuar con eficiencia para mantenerse viva. Esta organización social opositora autónoma generalmente es de carácter obrero. Una clase obrera autónoma de los mecanismos clientelares del gobierno favorece la construcción de agendas democráticas, y el caso de Brasil lo confirma. Pero una gran desigualdad previa apunta a que surgirá un tipo de régimen político en el que se juega con dados cargados. La desigualdad afecta también la “gobernabilidad”, al propiciar oportunidades para el crimen violento. Este hecho esta bien estudiado⁶. Es decir, genera un círculo vicioso de exclusión y violencia al cerrar canales de inclusión política y social. Democracias fallidas generan estados débiles.

No tenemos aún una teoría de la democracia plenamente formulada. Y lo peor, el escepticismo sobre la capacidad democrática de producir justicia social se extiende, y aún peor, proliferan, con cierta justificación, las interrogantes de si la democracia sobrevivirá a las enormes crisis mundiales que caracterizaran la primera mitad de este siglo.

El profesor Ian Shapiro, quien ha sido uno de los teóricos más sagaces del estado de las democracias realmente existentes⁷ elaboró hace unos años, una especie

de catálogo de las llamadas trampas democráticas. Para este autor las hay del lado de la oferta política, es decir, las instituciones democráticas, y del lado de la demanda, es decir, la capacidad de la ciudadanía para convertir sus deseos y demandas personales en acciones sociales. Las primeras tienen que ver con el establecimiento de rigideces institucionales. Dos clases de éstas son posibles, las que limitan la capacidad de los ciudadanos de auditar la acción del gobierno, y las que inhiben la acción colectiva, por ejemplo, maduración y crecimiento de movimientos y partidos políticos. También el encadenamiento de las alternativas de políticas económicas, relativas al monto y ejecución de los gastos públicos, afecta la disponibilidad de recursos para fortalecer políticas públicas que reduzcan la desigualdad. Por ejemplo, los gastos para vivienda, salud y educación son críticos.

En América Latina⁸ este rasgo es notable (con excepción de países estigmatizados por el Departamento de Estado estadounidense, Cuba, Bolivia y Venezuela). El criterio empírico debe ser el comportamiento de los gastos sociales, que incluyen salud, educación y vivienda. Un crecimiento o disminución de los gastos indica la distribución de poder político y la disposición de los partidos gobernantes, y en general, las élites del poder, en impulsarlos o no, y por supuesto, el poder político o capacidad de implementar acciones colectivas por parte de grupos de pobladores. La capacidad de organización de éstos en general, como han observado muchos analistas es relativamente débil, con excepción de Brasil y Bolivia. En ambos casos hay una tendencia sostenida a aumentar los gastos sociales medidos como porcentaje del producto interno bruto y medido en recursos per capital. En los casos de México y Colombia sucede un estancamiento que confirma la tesis mencionada. En el caso argentino, tradicionalmente los gastos sociales han sido altos y en fechas recientes han retomado los niveles históricos.

La desigualdad social es en general negativa en un rango amplio de funciones y actividades. En general dificulta la gobernabilidad y produce corrupción. Alta desigualdad va acompañada de alta corrupción y de altas tasas de violencia social política y no-política. En el caso de Brasil, es de esperar un atemperamiento de esta última en función de la continuación de las políticas “de bienestar” o post neo

⁶ Pablo Fanjzyilver, Daniel Letterman y Norman Loayza, “Inequality and Violent crime”, *Journal of Law and Economics*, núm. 45, 2002.

⁷ Ian Shapiro, *El estado de la Teoría democrática, España*, Ed. Fontabella, 2008.

⁸ PNUD.

Tabla I
Latin America (17 countries): social spending as % of GNP

Contry	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
Latin America	10.4	11.4	12.1	12.5	13.1
Argentina	17.7	19.2	21.0	19.8	20.5
Bolivia	12.4	14.6	16.1
Brasil	18.1	17.7	20.0	19.7	21.0
Chile	13.0	13.6	13.6	14.4	16.0
Colombia	8.0	9.4	11.5	15.3	15.0
Costa Rica	15.7	15.3	16.0	17.0	16.8
El Salvador	3.3	3.8	4.3
Guatemala	3.4	4.1	4.1	4.2	6.2
Honduras	7.9	8.5	7.7	7.2	7.4
México	6.5	8.1	8.8	8.5	9.1
Nicaragua	10.8	10.6	12.6	11.0	12.7
Panamá	18.6	19.5	19.8	20.9	19.4
Paraguay	3.1	6.2	7.0	8.0	7.4
Perú	3.3	4.8	5.8	6.1	6.8
República Dominicana	4.3	5.9	6.1	6.0	6.6
Uruguay	16.8	18.9	20.3	20.9	22.8
Venezuela	9.0	8.9	7.6	8.3	8.6

Fuente: CEPAL (2004).

liberales, si se me permite la expresión, aplicadas por el gobierno de Lula, y que probablemente continúen sea cual sea el partido gobernante, en consecuencia del poder de negociación adquirido durante décadas por sindicatos y comunidades asociadas a la izquierda democrática. En el caso mexicano, en cambio, la desigualdad es favorecida por la debilidad de los partidos de izquierda y los sindicatos. El problema de la organización de la acción colectiva es bien conocido por la oligarquía en el poder y el reto de traspasar la trampa de la desigualdad parece más lejano que el riesgo de caer en una condición de Estado fallido⁹. La desigualdad social se ha convertido en el gran obstáculo a la estabilidad política y el gobierno efectivo. De hecho es una causa indirecta de la debilidad estatal¹⁰, y un resultado es la incrementada violencia social y el aumento del crimen organizado. Paradójicamente, la capacidad de las élites dominantes para bloquear la organización y autonomía de los movimientos sociales y sindicales estimula las soluciones populistas. La desigualdad e impunidad van asociados a causa de que es posible sobornar a los policías y jueces¹¹. La politización de la violencia es una probabilidad alta, sí. En Brasil al parecer hay disposición para extender el espectro y amplitud de las

políticas sociales distributivas durante las próximas décadas. Aún sin readucirlos y aumentarlos, la focalización sobre clientelas y secciones del electorado propician la creación de mayorías electorales anti-distributivas¹².

Realismo vs. pensamiento mágico

Pero si algunos gobiernos se mantienen aferrados al credo neoliberal es porque no perciben amenazas a su posición, ni desde adentro, por parte de movimientos sociales consistentes, ni de fuera, como amenazas militares. O bien están dispuestos a aceptar los riesgos de la violencia no política organizada, como en Colombia y México, en tanto la probabilidad de caer al abismo donde yacen los Estados fallidos es minimizada (es síndrome “a mí no me va a pasar”).

La trayectoria de democracias des-democratizadoras empieza a recibir una gran atención en los medios académicos serios. El término *des-democratización* se debe al historiador político Charles Tilly. Para Tilly, la des-democratización es un rasgo endógeno al ciclo democrático, y siempre pone en tensión su capacidad de resistir inestabilidad y protestar sin cambiar, o bien cambiar por medio de reformas anticipatorias. Un ejemplo clásico es la ausencia

⁹ Godofredo Vidal de la Rosa, “Estado débil y democracia estancada”, UAM-Azcapotzalco, *El Cotidiano* n. 157, septiembre-octubre, 2009.

¹⁰ Isabel Guerrero, et al., *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento económico de México*, Banco Mundial, 2006.

¹¹ Yasuhiko Matsuda (Coord.), *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, 2007.

¹² Evelyn Huber, en su ensayo “Politics and Inequality in Latin America”, (PS, October 2009), menciona la debilidad de la izquierda y el problema de la organización de la acción colectiva como resultado de la extrema marginación en América Latina.

de explosiones revolucionarias durante la Gran Depresión en los EU (a diferencia de los movimientos que llevaron al fascismo a Alemania), en la política del *New Deal*. Pero parece que la percepción de amenazas reales al *situ quo* deja sólo dos grandes caminos: represión —y probable fin del régimen democrático, o un tipo de régimen autoritario enmascarado, o reformas políticas y cambios en las políticas económicas. La elección depende de la fuerza de la ciudadanía para organizarse —un problema de acción colectiva bien estudiado por los teóricos de la elección racional. Entonces, la decisión entre seguir adelante o emprender reformas involucra dos elementos: el cálculo de los costos de las reformas (inestabilidad, riesgos financieros) y los costos de la inmovilidad (violencia, inestabilidad, ineficiencia). En suma, las élites responden a la cuestión crucial de la desigualdad inducida por las políticas de la “globalización” a partir de una estimación básica de las fuerzas del *statu quo* y las de la oposición¹³.

Equidad política y desigualdad social

La igualdad es una norma difícil de medir. Aún restringiendo sus contenidos a recursos económicos —supuestamente más fáciles de medir que otros bienes— la igualdad no es una noción simple. Menos cuando está relacionada con un concepto o valor de justicia social. Durante milenios personas inteligentes han divagado sobre estas cuestiones. Liberales centristas, marxistas y conservadores disputan sobre si la equidad social es deseable o no. En nuestra era, aceptamos que los hombres —y mujeres— sin distinción, somos personas con derechos inalienables, y en eso somos iguales, y por serlo disfrutamos esos derechos. La desigualdad es menos complicada. Simplemente mide las distancias entre los que no tienen y los que tienen alguna clase de recursos. La desigualdad, además, no es una cuestión puramente objetiva sino que interviene en la percepción que de ella tiene cada actor. La desigualdad no implica *per se* injusticia. Al contrario, puede ser un resultado de una norma considerada justa de redistribución (por ejemplo, criterios como “a mayor trabajo mayor salario, a trabajo igual trabajo igual”, etc., son

¹³ El Reporte de APSA citado arriba y el Simposio organizado por el profesor John Echeverri-Trent, de la Universidad de Virginia, para el número de octubre de 2009 de la revista de la APSA, *Political Science (PS)*, ofrecen un sumario de los debates actuales en la ciencia política estadounidense, que resulta de mucho provecho si se quiere actualizar el discurso, muy ideologizado, sobre el Estado y la calidad democrática, que se practica al sur del Río Bravo.

normas igualitarias y universales que eliminan distingos de raza o género en el sistema de recompensas sociales). Sin embargo, hay una clase de desigualdades sociales que son “estructurales” o durables¹⁴. Estas desigualdades son por definición fruto de la arbitrariedad, abuso o expoliación. Permanecen no por hábito sino por la fuerza de instituciones políticas que atraviesan el orden formal del régimen. Así que un régimen debe evaluarse en términos de su eficacia para disolver estas desigualdades o reforzarla. La democracia, se presume, se basa en su capacidad de inducir equidad política. El profesor Robert Dahl ha pasado a la posteridad intelectual (aún vive) por esta contribución según la cual la poliarquía —una aproximación realista a las visiones utópicas e inalcanzables de la democracia, está asociada a la extensión universal de la equidad política¹⁵. Y está asociada a la disolución de las desigualdades estructurales. Éstas son las que se han acrecentado en los treinta años precedentes.

Conclusiones

Contra lo que se cree, Darwin no argumentó que los fuertes sobreviven, sino que los más adaptables a entornos cambiantes heredarán la tierra. La democracia tiene, a lo largo de la historia, indicios de ser más adaptable que muchas alternativas de régimen político. Lo mismo puede decirse del mercado. Por eso, en los últimos cincuenta años, los politólogos y economistas han proclamado, tal vez con demasiada ansiedad, el triunfo de ambos sistemas de organización social. Pero en la teoría de la evolución y la adaptación por mutaciones al ambiente, no hay nada que prediga que un genotipo prevalecerá sobre otro. Ni tampoco en las ciencias sociales. Todo lo que tenemos es un cerebro muy grande que nos permite atisbar en la niebla y no pisar en falso a cada paso. Ese cerebro no garantiza que no pisemos en falso. El futuro —y me refiero al futuro contando de este momento en adelante— del mercado y la democracia son inciertos. Al menos lo son las combinaciones con que mercado y régimen político van a prevalecer. Aunque hay que decir que la democracia moderna ha mostrado cierta capacidad de aprendizaje.

¹⁴ El historiador político Charles Tilly en varios trabajos seminales, aborda esta cuestión y sus vínculos con los procesos de democratización y des-democratización, especialmente: *Durable Inequality*, University of California Press, 1999; *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge University Press, 2004; *Democracy*, Cambridge University Press, 2008.

¹⁵ Robert A. Dahl, *On Political Equality*, Yale University Press, 2006.