

## ¿Sufre América Latina un trastorno bipolar? Un repaso a las paradojas de la región

por Rebeca Grynspar<sup>1</sup>

Si América Latina fuera una persona, se le diagnosticaría un trastorno bipolar. Acudiría a las elecciones a votar, pero tendría serias dudas sobre las promesas electorales. Recibiría una educación primaria, pero sólo trabajaría en la economía sumergida. Se establecería como autónomo, trabajaría mucho, pero no gozaría de la seguridad de una pensión y sus ingresos, muy limitados, apenas llegarían para cubrir sus gastos sanitarios y las necesidades básicas de su familia. Los síntomas de esta condición se manifiestan en las tres paradojas principales que se observan en esta región: hay más democracia, pero una parte creciente de la población cuestiona su capacidad de mejorar sus condiciones de vida: hay crecimiento, pero la pobreza se encuentra en sus niveles más altos desde los 80; y aunque se han realizado reformas económicas, los resultados distan mucho de ser los esperados. Las consecuencias políticas, sociales y económicas de los últimos 20 años de democratización y desarrollo son dispares. América Latina lleva más de dos décadas de gobierno democrático, en las que ha vivido tiempos de crecimiento y de grandes mejoras en terrenos importantes como la sanidad y la educación. Sin embargo, los niveles de desigualdad, pobreza y desempleo permanecen elevados, suscitando preguntas de importancia vital sobre la relación entre democracia, desarrollo y política. El juego entre estos tres polos dibuja el perfil de una región frágil pero obstinada, cuyo futuro dependerá de su compromiso y su capacidad de resolver sus paradojas y lograr que la democracia y el desarrollo funcionen para todos.

Estos desequilibrios inspiran el análisis, el debate y los esfuerzos hacia el cambio en la región. Entre ellos está el informe: La democracia en América Latina: Hacia una democracia de los Ciudadanos, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se sirve de una compleja base de datos sobre las democracias latinoamericanas para explicar los retos a la sostenibilidad y para ofrecer elementos que ayuden a comprender de qué manera pueden superarse. Casi toda la región goza hoy del sufragio universal y de unas elecciones casi siempre libres, ecuanímes y competitivas, la sociedad civil es vibrante y cada vez más activa; la prensa va ganando mayores cotas de libertad, y los partidos opositores organizan campañas efectivas y salen victoriosos en los comicios. Pese a estos avances, el informe pone de relieve un sentimiento creciente de desengaño entre los ciudadanos. Una proporción elevada de la población cree que la democratización ha hecho muy poco por ellos, y muchos se muestran escépticos respecto a la capacidad de sus gobiernos. En algunos casos el descontento popular se ha transformado en inestabilidad política y social. Un motivo de estas dudas es la baja estima en la que en muchos países se tiene a las principales instituciones democráticas como, los parlamentos, los jueces, los partidos políticos y la clase política en su conjunto. Con todo, aunque el informe del PNUD señala que grandes segmentos de la población se muestran muy insatisfechos con el estado de la democracia -a pesar de que se prefiere el sistema democrático por principio-, deja claro que buena parte del malestar puede atribuirse a las condiciones económicas.

La primera paradoja, por tanto, está relacionada de forma ineludible a la segunda. La pobreza es uno de los problemas más enquistados de América Latina; desde los 80 -cuando muchos países volvieron a la democracia el número absoluto de personas que viven en la pobreza y en la extrema pobreza casi se ha duplicada. La edición de 2005

---

<sup>1</sup> La versión en inglés de este artículo ha sido publicada en: Foreign Policy, 154 (May/Jun), 2006, S34-S36.

de Panorama Social de América Latina, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estima que durante el crecimiento económico más fuerte experimentado en los años 2003 y 2004, los niveles de pobreza y de pobreza extrema bajaron desde el 44% en el 2002 hasta el 40,6% y del 19,4% al 16,8% de la población, respectivamente, un avance significativo pero acotado. El crecimiento económico se halla disminuido en su capacidad de combatir la pobreza. Las desigualdades son el motivo básico de este reto: cada vez que la región crece, se ve obligada a hacerlo más que antes para poder lograr reducciones similares en el nivel de pobreza. La persistencia de las desigualdades, entendida como un obstáculo principal al desarrollo en términos de oportunidades y resultados, ha incidido especialmente en las mujeres, las minorías étnicas, la población rural y otros colectivos que han visto mermada su capacidad de adaptarse a un entorno económico y político en plena evolución. Las redes de la seguridad social a menudo no han funcionado para estos grupos. Además, en las últimas décadas la clase media se ha sentido cada vez más excluida de los beneficios del crecimiento, y una proporción más alta se ha vuelto más vulnerable ante la apertura de la economía a los mercados mundiales y menos amparada por el ciclo económico.

Para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU, una de las metas principales es reducir el nivel de pobreza hasta la mitad para 2015. Aunque América Latina ha avanzado mucho en el camino hacia algunos ODM, el retraso en la consecución de otros ha distorsionado el conjunto de los resultados. Desde el comienzo de la última década, América Latina ha progresado mucho en objetivos como la reducción de carencias en la nutrición infantil, el aumento del índice de escolarización, la garantía de igualdad de oportunidades en la educación, la mejora del acceso al agua potable, y la reducción del hambre. Sin embargo, la región progresa lentamente en la reducción del fracaso escolar en la enseñanza primaria, la reducción de la mortalidad en el parto, el control de la propagación del sida, la promoción de la sostenibilidad medioambiental y la mejora de la sanidad básica.

La relación entre las políticas y estos retos sociales forma el núcleo de la tercera paradoja: las reformas no han arrojado los resultados previstos. La década de los 90 fue testigo de hondas reformas macroeconómicas y estructurales en América Latina y en el Caribe, a medida que las tendencias intelectuales y las exigencias políticas fueron cuajando en torno a un conjunto de principios para la reestructuración de las economías. El Consenso de Washington, como llegó a denominarse este conjunto de principios, se extendió rápidamente por la región, y con una fuerza notable. Las reformas macroeconómicas -déficit fiscal, control, reforma de políticas monetarias- ayudaron a frenar la inflación y atraer a los inversores. Sin embargo, no lograron producir ni la calidad ni el tipo de crecimiento deseado. Al contrario, el crecimiento de América Latina ha sido tan mediocre como volátil. Además, no ha sido capaz de generar ni la cantidad ni la calidad de empleo que la región necesita.

Aunque las tasas de paro han ido disminuyendo desde 2003, siguen siendo más altas que en 1990. Y una proporción creciente del desempleo, el 47% --un 4% más desde 1990-- se encuentra en la economía sumergida, donde la estabilidad laboral es baja y donde los sueldos caen, exagerando aún más la polarización salarial.

La política desatendió áreas como el desarrollo institucional y rural, la colaboración entre entidades públicas y privadas para encontrar nuevas bolsas de productividad, el apoyo a las pymes y los programas de bienestar social para mitigar los efectos negativos de la integración en la economía global. La fe en el mercado llegó a sustituir a la confianza en las decisiones de Estado y en las personas que elegían a sus líderes; los paquetes "de talla única" llegaron a prevalecer sobre la actualización autónoma, todo ello, irónicamente, durante un período en el que las jóvenes democracias de la región empezaban a dar señales de ir fortaleciéndose.

Para poder resolver las paradojas de América Latina será preciso superar la dicotomía EstadoMercado; y será necesaria una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Tras años de reformas, la región debe continuar construyendo y fortaleciendo sus instituciones, incluido un Estado robusto, plenamente capaz de llevar adelante sus políticas democráticas.

Hoy, como parecen poner de relieve los resultados electorales, muchos países latinoamericanos se esfuerzan por resolver estas paradojas con métodos distintos a los del pasado.

Hará falta abordar el desarrollo de una manera innovadora y habrá que recurrir a políticas y reformas específicas según la experiencia de cada país- para ello también hará falta canalizar el exceso de fe en el mercado y la privatización hacia otras opciones, aplicando las lecciones aprendidas en el pasado. De la misma manera, será necesario apostar por alternativas de políticas responsables surgidas de procesos democráticos. Si resulta posible transformar la lucha contra las desigualdades en un valor ético compartido por los ciudadanos de América Latina, esa lucha desempeñará un papel central en las agendas políticas, sociales y económicas de la región.

Trabajar en todos estos frentes ayudará a convertir las democracias electorales en unas más amplias democracias del ciudadano. La región debe seguir invirtiendo en sus gentes para potenciar sus capacidades y proporcionarles igualdad de oportunidades. El desarrollo en América Latina ha de abarcarlo todo y debe reflejar los principios de la universalidad, la solidaridad, la eficacia y la inclusión. Esperamos que, así, los ciudadanos vayan a votar convencidos de la capacidad de sus instituciones democráticas para lograr resultados y mejoren sus condiciones de vida. De esta manera, empezarán a erosionarse las paradojas de América Latina, y se logrará el equilibrio en unas sociedades marcadas por la polaridad.