

JUSTICIA SOCIAL, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Carlos de la TORRE MARTÍNEZ

SUMARIO: I. *Estado actual de la democracia en América Latina*. II. *Los derechos sociales: el gran desafío de la democracia*. III. *Justicia social y derechos humanos*. IV. *De una democracia electoral a una democracia participativa*. V. *Conclusión*.

I. ESTADO ACTUAL DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Hace 25 años los grandes retos para la consolidación de la democracia en América Latina eran hasta cierto punto fáciles de detectar; transición de los regímenes militares a gobiernos de civiles, elecciones libres y transparentes, lucha por las libertades civiles —como libertad de expresión, de pensamiento y de asociación—, consolidación de un sistema de partidos políticos plural y equitativo, reformas jurídicas para alcanzar una verdadera división y equilibrio de poderes y la pacificación de los grupos guerrilleros.¹ Hoy, tras más de tres décadas de lucha y sacrificio de muchos latinoamericanos, la población de casi toda la región vive bajo regímenes más o menos democráticos. El *Índice de Democracia Electoral* desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),² que tiene por objeto medir el grado de madurez del sistema democrático elec-

¹ Todavía en 1988 Alain Touraine señala estos elementos como los principales obstáculos que la democracia tiene que sortear para consolidarse en América Latina. Touraine, Alain, *América Latina; política y sociedad*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

² Caputo, Dante (coord.), *La democracia en América Latina; hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004.

toral en un país o región concreta mediante cuatro indicadores: la universalidad del derecho al voto, la limpieza y transparencia de los procesos electorales, la libertad en la emisión del voto y el respeto a la voluntad expresada en las urnas, señala que a principios de este siglo América Latina presentó un avance muy significativo en la consolidación de la democratización del régimen de acceso al gobierno. Dentro de un rango que va del valor cero al uno, en los últimos 25 años el grado de democratización de toda la región se ha incrementado en 65 puntos decimales, pues mientras en 1977 el IDE otorgaba el rango de 0.28 a toda la región, en 2002 el promedio de todos los países de la región alcanzó el 0.93.³

La experiencia transicional en cada una de las subregiones ha sido muy heterogénea, así observamos que mientras en los países del Mercosur y Chile, con la excepción de Paraguay, alrededor de 1990 ya se habían superado por completo los regímenes militares; en esa misma década la experiencia de Centroamérica, con excepción de Costa Rica, todavía estaba marcada por los conflictos armados y los gobiernos represores, situación que cambió gracias a los procesos de paz y a los avances democráticos del último lustro del siglo XX. Por su parte, la región andina, que al empezar la década de los noventa contaba con regímenes democráticos de larga experiencia como Venezuela y Colombia y que presentó los primeros casos de transición a finales de los setenta y principios de los años ochenta, como en el caso de Ecuador, Perú y Bolivia, a finales de los noventa volvió a experimentar serias crisis económicas y sociales que afectaron la estabilidad de sus regímenes políticos. Finalmente, en el caso de México la transición fue conducida a través de un proceso de reforma electoral muy lento, que por lo menos, en lo que se refiere a la alternancia en el poder, dio sus primeros frutos con el cambio de siglo. Sin embargo, pese a la particularidad de cada proceso democrático por primera vez en la historia de

³ El IDE se deduce de la multiplicación del valor que se asigna a los cuatro indicadores mencionados, el primero mide la universalidad del derecho al voto, el segundo, la limpieza y transparencia con las que se desenvuelve el proceso electoral, es decir, que las elecciones se presenten libres de irregularidades, que se vean libres de todo tipo de restricción y proselitismo el día de las elecciones y que el sistema de conteo de votos sea transparente y confiable, el tercer indicador mide el grado de libertad con el que cuentan los votantes para poder emitir su voto sin ningún tipo de restricciones legales o de hecho y el cuarto indicador mide que el voto sea realmente el medio por el que los dirigentes de los países tienen acceso a sus cargos, así como que puedan cumplir con todo el periodo de su mandato según lo establece la legislación local. *Ibidem*, p. 74.

Latinoamérica podemos afirmar, que por lo menos en su dimensión estrictamente electoral, toda la región vive bajo regímenes democráticos.

El estudio titulado “La democracia en América Latina; hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” aporta datos importantes que respaldan la situación descrita. En primer lugar se señala que al día de hoy el derecho al voto es reconocido sin ningún tipo de restricciones. Se logró que el 89.3% de los habitantes con derecho a voto estén registrados en los padrones electorales de cada país. Pero, lo más importante, se obtuvieron índices de participación, que comparados con otras regiones del mundo, resultan satisfactorios, pues frente al 73.6% de participación en los procesos electorales que se registró durante la década de los años noventa en Europa Occidental y el 43% registrado en Estados Unidos, en ese mismo periodo el promedio de participación electoral en América Latina fue del 62.7% de la población con derecho a voto, registrándose niveles de participación muy altos como sucedió en el caso de Argentina y Uruguay con un 78% y un 94.8% respectivamente. En cuanto a la práctica de procesos electorales limpios y transparentes el estudio sostiene que éstos se instituyeron como regla general en la región. Pues de los setenta procesos electorales nacionales que se celebraron entre los años de 1990 y 2002, en trece casos hubo algún tipo de conflicto electoral que encontró una solución institucional y tan sólo en dos ocasiones —en la República Dominicana en 1994 y en Perú en 2000— las anomalías fueron de tal magnitud que la comunidad internacional puso en duda su carácter democrático. También se señala que las prácticas intimidatorias y clientelares para inducir y cooptar el voto en una dirección determinada, así como las restricciones legales que buscaban inhabilitar una fuerza política determinada han disminuido significativamente, pues en ese mismo periodo tan sólo se identificaron 10 situaciones en las que la libertad de elección fue restringida notoriamente. Otro avance importante se refiere al respeto a la voluntad expresada en el voto, situación que puede medirse por el número de autoridades que llegan a los cargos públicos mediante el voto universal, así como por la frecuencia en la que éstas logran terminar sus mandatos según lo establecido en las leyes respectivas. En estos dos puntos se encontraron sólo dos excepciones significativas, respecto del primero, la institución chilena de los senadores designados y en relación con la segunda, la clausura del parlamento peruano por el presidente Fujimori en 1992.⁴ En con-

⁴ *Ibidem*, pp. 75-78.

trapatida a estos sensibles avances en el campo de la democracia electoral aún quedan algunos temas pendientes que no todos los países de la región han resuelto satisfactoriamente, como puede ser: una regulación eficaz y transparente en el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, así como la implementación de mecanismos legales para fortalecer las prácticas democráticas al interior de los partidos políticos.

Fuera de la esfera electoral también se han producido importantes avances. En el ámbito constitucional se ha fortalecido el principio de división de poderes con miras a debilitar el tradicional presidencialismo en América Latina. En este sentido en la mayoría de los países el Poder Legislativo ha reivindicado ciertas facultades que antes no ejercía y se ha intentado dotar de mayor autonomía y profesionalismo al Poder Judicial mediante la implementación de instituciones especiales que se encargan de la administración y buen funcionamiento de las instancias judiciales, así como de establecer los mecanismos de elección de jueces y magistrados. Otro tema en el que se ha insistido mucho es en la implementación de distintos mecanismos de rendición de cuentas y de control del ejercicio del poder, como pueden ser las contralorías generales, las auditorías y los tribunales de cuentas en lo concerniente a la hacienda pública, o las defensorías del pueblo en materia de los derechos humanos. Un tercer punto en el que se ha intentado avanzar es en la implementación de diversos instrumentos de democracia directa, como son: el plebiscito, el referendo, la iniciativa popular y la petición de revocación de mandato. Sin embargo, el uso y el éxito de estos instrumentos han sido muy escasos, pues cuando su regulación jurídica no está plagada de ambigüedad, la enorme cantidad de requisitos que se establecen ha hecho muy difícil su implementación.

Finalmente, es necesario mencionar que en el ámbito normativo se han logrado importantes avances en materia de derechos civiles y políticos. La casi totalidad de los países latinoamericanos han ratificado los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos promovidos por las Naciones Unidas, por la Organización Internacional del Trabajo y por la Organización de Estados Americanos. Se ha profundizado en el desarrollo normativo de mecanismos para promover la igualdad formal y material, mediante la incorporación en la legislación nacional de cláusulas de no discriminación, así como de cuerpos legislativos especiales que buscan mejorar la situación de grupos vulnerables como son: el de las mujeres, los niños y los indígenas. En los últimos años se ha desarrollado ampliamente la legislación en materia indígena y se ha reconocido en la mayoría de los

países su conformación pluriétnica y multicultural, sólo quedan seis países por ratificar el *Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes*. También se ha avanzado en la protección de los derechos fundamentales relacionados con la integridad física, con la libertad de expresión, de información, de religión y, especialmente, en los derechos y garantías relacionados con la impartición de justicia. Así, por ejemplo, sólo Nicaragua y la República Dominicana no han ratificado la *Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes*.

Con base en estos datos, si tomamos como paradigma la descripción que Robert Dahl nos proporciona sobre las transiciones democráticas en el sentido de que suponen “una competencia libre y pluralista de partidos políticos y la celebración de elecciones universales y libres para ocupar mandatos y funciones públicas”.⁵ El panorama que se nos presenta sobre el estado actual de la democracia en América Latina nos permitiría muy bien concluir que en general los países latinoamericanos han logrado consolidar su transición a la democracia.

Sin embargo, me temo que existen muchos argumentos basados en datos y en fenómenos reales que con enorme facilidad podrían demostrarnos que aún queda un largo camino por recorrer. En primer lugar, el propio estudio citado más arriba nos muestra que la comprensión de los latinoamericanos de sus propios sistemas democráticos es realmente pobre y que una proporción considerable de ellos se muestra muy desconfiado frente a ella, cuando no se le opone frontalmente. A la pregunta directa de si preferían la democracia a cualquier otra forma de gobierno, de los 18,643 encuestados en 18 países de América Latina, sólo el 48.1% respondió afirmativamente. Pero por si este porcentaje pareciera no muy alentador, en la medida en que las preguntas fueron más concretas la confianza y el apoyo al régimen democrático pareció disminuir, pues el 32% de los que afirmaron preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno aceptaron la posibilidad de que el presidente pusiera orden por la fuerza, el 32.9% aceptaría que el presidente dejara de lado al Congreso y a los partidos políticos y el 38.6% afirmó estar de acuerdo en que en ciertas ocasiones es correcto que el presidente vaya más allá de las leyes. Por otra parte, la estabilidad de la democracia aparece aún más amenazada bajo el rasero

⁵ Dahl, Robert, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, 1971.

de la eficiencia económica, pues el 54.7% del total de los encuestados estaría dispuesto a apoyar a un gobierno autoritario si lograra resolver los problemas económicos, mientras que el 56.3% consideran que el desarrollo económico es más importante que la democracia. En el aspecto político, en toda la región una de las instituciones más importantes de la democracia, los partidos políticos, se encuentran en un nivel crítico de descrédito. Pues según el *Latinobarómetro* en 2002 sólo 14% de los latinoamericanos tenían confianza en ellos. Finalmente, se señala que la corrupción sigue siendo uno de los principales lastres de las democracias latinoamericanas, pues según el Foro Económico Mundial, en una escala de 7 puntos en la que el mayor puntaje implica una menor corrupción, Latinoamérica en el 2002 obtuvo 4.52 puntos, mientras que, por ejemplo, Europa Occidental obtuvo 6.08 puntos.

Otros indicadores que revelan que el proceso de transición aún no ha concluido del todo, se refieren a la situación real de los derechos civiles y políticos, pues aunque antes mencionamos que en el ámbito normativo se habían dado pasos importantes, aquí la realidad parece mostrarnos un rostro menos optimista. En relación con el principio de igualdad ante la ley y no discriminación el porcentaje de latinoamericanos que consideran que ciertos grupos sociales no pueden hacer valer sus derechos por su condición social, racial o de género supera más del 70% de la población. Así, por ejemplo, sólo el 67% de la población encuestada por el *Latinobarómetro* considera que la mujer siempre o casi siempre puede hacer valer sus derechos; el 30.8% considera lo mismo respecto de los inmigrantes, el 23.1% piensa que los indígenas pueden ejercer sus derechos y sólo el 17.8% considera que los pobres pueden ejercer sus derechos en un plano de igualdad con el resto de la población.⁶ En el caso de los niños, las mujeres y los indígenas vemos también, que a pesar de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que se han implementado para ampliar sus derechos, sus condiciones de vida en muchas ocasiones aún siguen siendo muy injustas e indignantes. Así, por ejemplo, en el caso de la infancia, de los 17.4 millones de niños de entre cinco y los catorce años que viven en Latinoamérica el 16% se ve obligado a trabajar, de este porcentaje 3 mil niños realizan trabajos serviles o forzados y 260 mil se vinculan con actividades ilícitas. Pero, por si esto fuera poco, 550 mil están sujetos al trá-

⁶ *Informe Latinobarómetro 2002*, Santiago de Chile.

fico infantil y 750 mil están inmersos en las redes de prostitución y pornografía. En el caso de las mujeres, un fenómeno de discriminación muy puntal, pero que repercute en otras muchas áreas, es el de la desigualdad en el acceso al trabajo y a una remuneración justa, pues aunque en los últimos años se ha incrementado significativamente su participación en la actividad económica, aún no se logra superar la tasa ocupacional del 40%, pero además, la disparidad de los sueldos que reciben los hombres y las mujeres por igual trabajo es desorbitante, oscilando en un 60 y un 70 por ciento. Por último, en el caso de la situación de las minorías étnicas, basta con mencionar, por ejemplo, que en el caso de Perú y Brasil alrededor del 60% de los indígenas y de los negros, respectivamente, se encuentran por debajo de la línea de pobreza. En cuanto a los derechos vinculados con la impartición de justicia también se observa una gran brecha entre la norma y la realidad, pues no obstante las Constituciones de los países garantizan a través de distintos derechos e instrumentos el acceso a una justicia pronta y expedita, la experiencia de los latinoamericanos ante los tribunales de justicia es más bien negativa, así lo demuestra el hecho de que tan sólo el 32.5% de los que han tenido contacto con la justicia en sus países de origen afirman que los jueces y magistrados resolvieron los asuntos con prontitud y justicia. Una idea clara de la eficiencia del sistema de justicia nos la proporciona el dato de que el 54.4% de los presos que habitan las cárceles en América Latina no han recibido aún una sentencia condenatoria. Finalmente, en lo que respecta al derecho de expresión y la libertad de prensa, según el estudio anual de *Freedom House* de un rango de 0 a 100, en el que cero constituye la mayor libertad de expresión posible, América Latina fue calificada con 40.4 puntos en 2004, mientras que la Comunidad Europea obtuvo un promedio de 12 puntos y Estados Unidos 13 puntos.⁷

II. LOS DERECHOS SOCIALES: EL GRAN DESAFÍO DE LA DEMOCRACIA

Sin embargo, más allá de la desconfianza que los latinoamericanos sienten hacia la democracia o del trecho que hay que salvar para hacer realidad los derechos civiles y políticos plasmados en las Constituciones y los instrumentos internacionales y regionales, el talón de Aquiles de la consoli-

⁷ Deutsch Karlekar, Karin, *Freedom of the Press 2004; A Global Survey of Media Independence*, Nueva York, Freedom House, 2004, pp. 18-24.

dación de la democracia en América Latina lo constituye, sin duda, el gran rezago que aún hoy viven los derechos sociales y que se refleja directamente en la situación económica y social que afrontan los países latinoamericanos. Según el informe de la CEPAL titulado *Panorama social de América Latina 2000-2003*,⁸ publicado en este año, el inicio del nuevo siglo se caracteriza por un estancamiento en el proceso de superación de la pobreza en la región. Entre 1999 y 2003 la tasa de pobreza aumentó 0.6 puntos porcentuales, al pasar del 43.8% al 44.4% de la población, es decir, 226.6 millones de personas. Al tiempo que la tasa de pobreza extrema o indigencia aumentó un 1.6%, alcanzando al 20% de la población, esto es, 102 millones de personas. Así, pues, en relación con las metas establecidas por la Declaración del Milenio en las que en particular se establece el reto de que los países para el año 2015 reduzcan a la mitad el índice de pobreza presentado en 1990 se estima que además de Chile, que de manera anticipada alcanzó la meta, nueve países —Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Uruguay, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua— puedan reducir sus niveles de indigencia a la mitad, esto representaría el 70% de la población de la región, sin embargo, se estima que tres países —Argentina, Perú, Venezuela— la podrán cumplir tardíamente en el año 2020, mientras que Bolivia, Colombia, Honduras y Paraguay simple y sencillamente no podrán cumplir la meta.⁹

En cuanto a la desigualdad en la distribución de la riqueza, el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003*¹⁰ señala que el promedio del índice *GINI* para América Latina fue de 0.52 puntos, mientras que el de la Comunidad Europea fue de 0.29 puntos y el de Estados Unidos fue de 0.34 puntos.¹¹ En términos más gráficos esto indica que el 10 por ciento de la población latinoamericana de ingresos más altos tiene un ingreso 27.4 veces más elevado que el que percibe el 10 por ciento de la población de

⁸ Feres, Juan Carlos; León, Arturo y Arriagada, Irma (coords.), *Panorama social de América Latina 2000-2003*, CEPAL-ONU, 2004.

⁹ *Ibidem*, pp. 19 y 20.

¹⁰ *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio, un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Madrid, PNUD, 2003.

¹¹ El coeficiente GINI es una medida que surge de una representación gráfica de la distribución del ingreso llamado Curva de Lorenz. Para el coeficiente de Gini, 0 representa la igualdad perfecta de distribución y 1 la desigualdad absoluta. Puede considerarse un coeficiente de 0.25-0.35 como una distribución “razonable” y un coeficiente de Gini de 0.55 representa una desigualdad extrema.

menores ingresos. O bien, que el 20% de la población de más altos ingresos disfruta de casi el 55% del ingreso total, mientras que el 20% de la población de menores ingresos tan sólo participa en un 4.8%. Esto sitúa a casi todos los países latinoamericanos entre los más desiguales del todo el mundo.¹²

Ahora bien, la pobreza y la desigualdad en el ingreso repercuten directamente en el disfrute y el ejercicio de los derechos sociales, de manera que para tener una ligera visión de la magnitud de la pobreza y la desigualdad en América Latina y de cómo estos fenómenos inciden en el desarrollo humano no hace falta más que echar un vistazo a la situación real de esta clase de derechos. En cuanto al derecho a una vida saludable podemos anotar que aun cuando la esperanza de vida en toda la región ha aumentado significativamente alcanzando en 2003 los 70.3 años de vida, siguen persistiendo fenómenos como la desnutrición y las enfermedades endémicas que impiden que sectores muy concretos de la población no puedan gozar de una salud adecuada, limitando sus posibilidades de desarrollo desde edades muy tempranas. Se estima que a fines de la década pasada (1998-2000) casi 54 millones de latinoamericanos sufrían de subnutrición, esto es, una insuficiencia aguda y permanente de alimentos para satisfacer las necesidades energéticas mínimas. Según la FAO, la subnutrición en algunos países como Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, afectaba a más del 20% de la población.¹³ Esta situación se complica si observamos que el 22% de la población latinoamericana no tiene acceso a fuentes de agua potable, mientras que el 29% no cuenta con servicios sanitarios en su vivienda. Así pues, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años es de 34 niños por cada 1,000 nacidos vivos, mientras que la tasa de mortalidad materna es de 188 por cada 100,000. Respecto de las enfermedades endémicas se tiene informes de que el 8% de los niños menores de un año no han sido vacunados contra la tuberculosis, mientras que en el caso del sarampión el porcentaje es del 11%. En países como Bolivia, Brasil, El Salvador y Perú siguen presentándose casos de muerte infantil por paludismo, mientras que en toda la región se estima

¹² Filgueira, Carlos y Peri, Andrés, *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

¹³ *El estado mundial de la infancia*, Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2003.

que más de un millón y medio de personas viven con VIH.¹⁴ En cuanto al derecho a la educación el índice de analfabetismo en toda la región alcanza el 13.3% de la población total. Y aunque se ha notado un importante crecimiento en la tasa de matriculación en la educación primaria alcanzando el 93.3% de la población, la tasa de matriculación al nivel secundaria disminuye considerablemente al 65.3% y la escolarización técnica y superior no supera el 30% de la población. Pero tal vez el rezago más grave en materia de derechos sociales gira en torno al empleo, pues además de que la tasa de desocupación abierta se ha incrementado hasta el 9.4% de la población, reportando el nivel más alto desde que se dispone de cifras confiables, en las últimas décadas la calidad del empleo ha presentado un grave retroceso. Se estima que a partir de 1990 de cada 10 nuevas fuentes de ingresos siete corresponden al sector informal, además, sólo seis de cada 10 empleos del sector formal cuentan con cobertura social. Según datos de la OIT el déficit del denominado trabajo decente —aquel que cubre ciertos mínimos de estabilidad, cuyos frutos económicos se alejan de la línea de pobreza y que implica el acceso a la seguridad social— ha aumentado de forma considerable, pues mientras en 1990 era del 49.5 por ciento de la fuerza de trabajo, en 2002 subió al 50.5%, afectando a 93 millones de trabajadores en la región. Es necesario subrayar que la tasa de desempleo se duplica en relación con la población joven, lo cual es realmente preocupante si se estima que el trabajo es el instrumento idóneo para la integración social y, en principio, el acceso al resto de derechos sociales.¹⁵ El resultado de este detrimento en la situación laboral se ve reflejado en el hecho de que al día de hoy el 27% de la población total de la región vive con menos de dos dólares diarios, y el 20.2% percibe menos de un dólar al día.¹⁶

¹⁴ *Human Development Report*, 2000, Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 193.

¹⁵ En este sentido el secretario ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, ha expresado: “El empleo constituye el vínculo más importante entre desarrollo económico y desarrollo social por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares. La exclusión y la segmentación derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad son, por ende, factores determinantes de la pobreza y las desigualdades sociales que se reproducen en el tiempo, expresadas en la elevada y persistente concentración del ingreso que prevalece en la región”. Cfr. “Globalización y desarrollo social”, *II Encuentro de ex presidentes latinoamericanos*, Santiago de Chile, 2002.

¹⁶ *Informe sobre desarrollo humano 2003...*, cit., nota 11, pp. 241-243.

A la dimensión política descrita anteriormente a través del análisis de los logros en términos de democracia electoral y a la dimensión social reflejada en el análisis de la situación actual de los derechos sociales hay que añadir un tercer elemento, la dimensión económica. Pues es necesario recordar que el proceso de democratización de la región, que tuvo sus inicios para la mayoría de los países en los años ochenta, avanzó de la mano de una nueva política económica, la que, en muy resumidas cuentas, sustituyó la política de sustitución de importaciones a través del desarrollo de una industria nacional subsidiada o controlada por el Estado por un modelo económico que tiene como eje central el libre desenvolvimiento del mercado. Así, la transición a la democracia en América Latina coincidió con un profundo proceso de apertura comercial, privatización de empresas estatales y desregulaciones financieras denominado genéricamente *ajustes estructurales*. Para medir esta transformación económica el estudio realizado por el PNUD sobre la democracia en América Latina construyó el denominado *Índice de reforma económica* sobre cinco indicadores: la apertura al comercio internacional, las políticas impositivas, las políticas financieras, las privatizaciones y las cuentas de capitales. El resultado fue que en los últimos 20 años la región sufrió una profunda transformación económica al pasar de un índice de reforma económica de 0.55 puntos a 0.83 puntos.¹⁷

Así pues, las tres líneas generales sobre las que se estructura y se desenvuelve la problemática actual de América Latina son: en primer lugar, un sistema de elección de autoridades plenamente democrático, apoyado sobre la base de un orden constitucional, que a través de un conjunto de instituciones y figuras jurídicas modernas propugna un Estado de derecho entendido en términos de la teoría constitucional contemporánea;¹⁸ segundo, un sistema económico fundado en el libre mercado y, en tercer lugar, una sociedad profundamente desigual en la que más de la mitad de su

¹⁷ *Ibidem*, pp. 39 y 40.

¹⁸ Para Peter Häberle, por ejemplo, los elementos reales e ideales de un Estado de derecho deben ser los siguientes: 1. La dignidad humana como piedra angular de todo el orden jurídico. 2. El principio de soberanía popular. 3. La Constitución como contrato fundacional. 4. El principio de división de poderes. 5. Los principios del Estado de derecho y Estado social. 6. Las garantías de los derechos fundamentales. 7. La independencia judicial. *Cfr.* Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

población vive en la denominada pobreza de capacidades y casi un cuarto vive en situación de indigencia o pobreza extrema. En otros términos, mientras en toda la región se puede disfrutar de una plena libertad económica y, al menos en la ley, de una plena libertad política, el 44% de la población no cuenta con las condiciones y oportunidades necesarias para poder desarrollar todas sus capacidades y, entonces, poder disfrutar de las libertades económicas y políticas en un plano de igualdad con el resto de la población.

La combinación de estos tres elementos no implica necesariamente que se avance en el camino hacia la consolidación de la democracia. Alain Touraine ya ha subrayado con anterioridad que la economía de mercado es una condición necesaria pero no suficiente de la democracia.¹⁹ Mientras que la propia historia latinoamericana se ha empeñado en demostrarnos que la desigualdad y la pobreza inclinan la balanza, o bien, hacia la proliferación de gobiernos populistas que ponen en riesgo las libertades políticas y económicas, o por el contrario, hacia situaciones de mayor marginación y exclusión que tienen como consecuencia lógica una mayor tensión social que pone en riesgo la integración y la paz social.

Así, pues, el desbordante índice de pobreza aunado a la enorme e indignante brecha de desigualdad, que como flagelo azotan a las sociedades latinoamericanas, más bien, constituyen un pesado lastre que obstaculiza tanto la transición a una democracia participativa, como el desarrollo económico de cada país.²⁰ No hay que olvidar que la razón principal por la cual los latinoamericanos desconfían de sus regímenes democráticos consiste en que con cierta resignación han disasociado el desarrollo económico de la democracia, lo que nítidamente se refleja en el hecho de que al día de hoy el 54.7% de los latinoamericanos estarían dispuestos a sacrificar la democracia en aras del desarrollo económico.²¹

Esta percepción generalizada se ve fortalecida si observamos que la profunda reforma económica implementada por los gobiernos democráticos de los últimos años ha incidido muy poco en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región. En términos estrictamente

¹⁹ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 2001, p. 228.

²⁰ Tokman, Víctor y O'Donnell, Guillermo (ed.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós, 1999.

²¹ *La democracia en América Latina...*, cit., nota 1, p. 31.

económicos en la última década el promedio del producto interno bruto *per cápita* de 18 países latinoamericanos sólo aumentó 211 dólares, de 3,739 dólares en 1990 a 3,952 dólares en el año 2000. Pero además, durante ese mismo periodo el número de pobres aumentó en términos absolutos, pues aun cuando el índice de pobreza haya disminuido en un 2.2% en términos relativos, los 190 millones de pobres que vivían en 1990 se convirtieron en 209 millones en el año 2001. En cuanto a la desigualdad se estima que en la última década del siglo XX la concentración del ingreso en la región aumentó en el 60% de los países, se redujo en el 14% de ellos y se estancó en los restantes.²²

Estos últimos datos bien nos pueden orillar a incurrir en la fácil inferencia de que la democratización de los países latinoamericanos ha sido incapaz de resolver los problemas de la pobreza y la desigualdad y, por lo tanto, en cuestionar fuertemente la viabilidad de nuestras democracias. Sobre este punto en particular me parece que Dieter Nohlen lleva razón cuando afirma que sería injusto responsabilizar exclusivamente a la democracia, entendida específicamente como forma de gobierno, de la situación económica y social que se vive en América Latina. Sin duda estos problemas que aquejan a toda la región tienen un origen histórico y cultural más añejo que los primeros intentos por instaurar la democracia en la región, por lo que no podemos establecer un nexo causal necesario entre el malestar social que se vive en la región y el sistema democrático.²³ Sin embargo, lo que de ninguna manera se puede negar, es que si se pretende comprender cabalmente el fenómeno actual de la democracia en América Latina no se pueden dejar de tomar en cuenta los rasgos particulares del cuerpo social en el que ésta se pretende instaurar, y que en el caso concreto de Latinoamérica, su rasgo esencial al día de hoy es que se trata de sociedades sumamente desiguales marcadas por el fenómeno de la pobreza.

Este rasgo concreto, que distingue las democracias latinoamericanas de los sistemas democráticos de otros países, constituye a la vez, el reto más grande que éstas deben afrontar. En la siguiente parte de mi exposición me esforzaré en responder por qué razones la democracia no puede florecer en

²² Filgueira, Carlos y Peri, Andrés, *América Latina. Los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*, cit., nota 13, p. 11.

²³ Nohlen, Dieter, *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 1998.

un contexto de desigualdad y pobreza como el que se vive en América Latina, pero a la vez intentaré aportar algunos elementos para considerar que el combate real contra la pobreza y la desigualdad tan sólo se puede dar en el marco de un régimen democrático. Así pues, la idea general que intentaré defender a continuación es que *no hay verdadera democracia sin justicia social y no hay verdadera justicia social sin democracia*.

III. JUSTICIA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS

El pensamiento clásico y el pensamiento contemporáneo en torno a la justicia coinciden en plantear el problema de la justicia distributiva o justicia social en relación con la manera más adecuada de *distribuir* los bienes y las cargas, así como los derechos y los deberes entre los miembros de una sociedad determinada. Así, mientras Aristóteles adscribe la justicia distributiva a la problemática de la “distribución de honores, o dinero o cualquier otra cosa que se reparta entre los que tienen parte en el régimen”,²⁴ John Rawls apunta que el objeto primario de la justicia social gira en torno al modo “en que las instituciones sociales más importantes distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social”.²⁵ El punto de divergencia, no sólo entre los clásicos y los contemporáneos, sino entre los clásicos entre sí como en Platón, Trasímaco y Glaucón, o los contemporáneos entre sí como Rawls, David Gauthier o Michael Walzer, reside en cuál debe ser el criterio más adecuado para distribuir los bienes y las cargas en la sociedad. Así, el problema multiseccular de la justicia social no ha sido tanto el de determinar su objeto; la distribución de los bienes y cargas sociales, el espacio de la realidad a la que refiere; todos los miembros de la sociedad en relación con el bien común o, incluso, los instrumentos de los que se vale; el mercado, la ley, el sistema impositivo, la división del trabajo, etcétera, sino el de establecer los principios o criterios para determinar qué es aquello que a cada uno de los miembros de la sociedad les corresponde en relación con los beneficios y las cargas comunes.

²⁴ Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, Libro V, epígrafe 1130b.

²⁵ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 23.

Efectivamente, a lo largo de la historia se han ensayado y defendido una gran diversidad de criterios o principios, que coincidiendo algunas veces con cuestiones tan poco justificables como el origen, la nobleza, la nacionalidad o la raza de las personas y otras veces con cuestiones más sensatas como el mérito, la necesidad, el esfuerzo o la participación de las personas en el bien social, pretenden determinar aquello que a cada persona le corresponde.²⁶ De este hecho se ha construido un argumento muy extendido por el que se sostiene que la justicia es una forma vacía de contenido que a lo sumo expresa un conjunto de intereses personales o sentimientos subjetivos. En este sentido, por dar un par de ejemplos, Kelsen ha reducido la justicia a una fórmula vacía, que de ninguna manera puede constituir una pauta objetiva a partir de la cual se pueda emitir un juicio crítico y valorativo del derecho,²⁷ mientras que Friedrich Hayek en su intento por demostrar la incompatibilidad de las pretensiones de la justicia social con las supuestas reglas “naturales” del mercado llegó a afirmar que la justicia social es una expresión que carece de todo sentido en una comunidad de hombres libres.²⁸

Esta postura es hasta cierto punto comprensible si se toma en cuenta que tanto la definición clásica que da Ulpiano sobre la justicia como “la constante y perpetua voluntad de dar a cada quién lo suyo”, como la definición que se desprende del *Tratado de la justicia* de Aristóteles de “dar un trato igual a los iguales y un trato desigual a los desiguales” dejan abierto el problema de determinar, por un lado, qué es lo *suyo* de cada quien y, por el otro lado, de establecer el criterio para discernir cuándo una persona es igual a otra y cuándo o qué es lo que la hace desigual. Sin embargo, si se mira con atención, tal y como lo han aconsejado autores como Gustav

²⁶ Sobre la diversidad de principios o criterios en torno a la justicia social, Boucher, David y Nelly, Paul, *Social Justice: From Hume to Walzaer*, Londres, Routledge, 1998.

²⁷ Kelsen, Hans, *¿Qué es la justicia?*, Córdoba, Argentina, Universidad Nacional de Córdoba, 1962, pp. 9-17.

²⁸ En este sentido escribe: “El principal efecto de la justicia social en nuestras sociedades es también impedir a los individuos conseguir lo que podrían obtener con los medios para una mayor inversión que le son arrebatados. Es un caso claro de aplicación de un principio incongruente con una civilización cuya productividad es alta precisamente porque las rentas están muy desigualmente repartidas, y en consecuencia el uso de los recursos, siempre escasos, se ve encauzado y limitado a las actividades donde puede dar mayor fruto”. Cfr. Hayek, Friederich, “El atavismo de la justicia social”, *Democracia, justicia y socialismo*, Madrid, Unión Editorial, 1977, p. 57.

Radbruch, Emil Brunner o Antonio Gómez Robledo, nos percataremos de que la justicia no es ni mucho menos un concepto meramente formal, pues lleva implícita un mandato de *igualdad y proporcionalidad* que resulta ser irreductible.²⁹ Esto incluso parece destacarlo el propio Rawls cuando afirma, que no obstante la diversidad de concepciones de justicia que con frecuencia se sostienen “se debe estar de acuerdo en que las instituciones son justas cuando no se hacen *distinciones arbitrarias* entre las personas al asignarles derechos y deberes básicos y cuando las reglas determinan un *balance correcto* entre pretensiones competitivas respecto a las ventajas de la vida social”.³⁰ Pues si mi interpretación no es del todo incorrecta, me parece que los términos modernos de *distinciones arbitrarias* y *balance correcto* que emplea el filósofo norteamericano bien pueden coincidir con la exigencia de igualdad y proporcionalidad que los clásicos han reconocido en la justicia. Así, pues, si bien la justicia no agota en sí misma toda la problemática de la distribución de los beneficios y las cargas en una sociedad concreta, en el sentido de que requiere necesariamente ser completada por otros principios externos a ella que determinen aquello que a cada uno le corresponde, sí es capaz ella misma de proporcionarnos al menos el sentido correcto en el que deben establecerse estos principios, el cual, a mi juicio, no es otro que el de la igualdad y proporcionalidad, como exigencias básicas de la justicia social.

Ahora bien, este contenido esencial de la justicia implica dos elementos fundamentales que deben tomar en cuenta las diversas teorías de la justicia social en su esfuerzo por establecer los criterios y principios para distribuir los beneficios y las cargas de los miembros de la sociedad. El primero de ellos presupone una igualdad básica de todos los hombres, en el sentido de que sólo es posible predicar la justicia de una relación de dos o más términos cuando éstos son semejantes en algún punto. Mientras que el segundo exige que esta igualdad no sea absoluta y, por lo tanto, que se reco-

²⁹ En este sentido Gómez Robledo afirma: “Lo verdaderamente propio y típico de la justicia es la igualdad; una igualdad de tratamiento absoluta o proporcional, según sea el caso, pero siempre, de algún modo, la igualdad. Esta fue la intuición genial de Aristóteles, y al formularla mostró un fenómeno real, y no simplemente, como pretende Kelsen, la propiedad lógica de una norma jurídica, sea cual fuere, de aplicarse tal como ella es, igualmente, en todos los casos que puedan presentarse”, Gómez Robledo, Antonio, *Meditaciones sobre la justicia*, México, UNAM, Centro de Estudios Filosóficos, 1963, p. 199.

³⁰ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, cit., nota 27, p. 22.

nozcan y se consideren las diferencias que existen entre los hombres. De esta manera el punto de partida de la reflexión en torno a la justicia debe ser el reconocimiento de que los hombres son, a un mismo tiempo, iguales y desiguales, o bien, semejantes y diferentes en uno o varios aspectos. A partir de aquí, la justicia o injusticia de una sociedad estará determinada en razón de las semejanzas o diferencias que los distintos sistemas de distribución social tomen en cuenta para determinar lo suyo de cada quien.³¹ Mientras que cada una de las diversas teorías de la justicia se esforzarán, por una parte, en justificar racionalmente aquellas diferencias que son relevantes para tratar de modo desigual y especial a un determinado grupo de personas y, por otra parte, en fundamentar las razones por las cuales en ciertos aspectos y dimensiones todas las personas deben recibir un mismo trato.³²

Los principios y criterios empleados para justificar tanto las semejanzas como las diferencias atienden, como lo indica Rawls, a un ideal de sociedad más general, mediante el cual se expresa una concepción específica de la sociedad y del hombre. Así, por ejemplo, no cabe duda de que tanto el principio del pleno respeto a la titularidad de los derechos de Robert Nozck,³³ como la tesis de Michael Walzer que sostiene que el criterio de justicia varía en cada comunidad en razón de la forma en que cada una valora los bienes objetos de distribución, responden a una visión del hombre distinta y en cierto punto contradictoria, la primera fundada en la concepción del individuo autónomo, la segunda basada en la idea del yo enmarcado en una comunidad específica.³⁴

³¹ En este sentido Willian Frankena escribe: “La lucha histórica por la justicia social consiste realmente y en gran parte, en el afán de eliminar ciertas desemejanzas que sirven o sirvieron de base para dar diferentes tratamientos y ciertas semejanzas en que se han fundado determinadas igualdades de trato”. Cfr. Frankena, William, “El concepto de justicia social”, *Justicia social*, México, 1965, p. 24.

³² En términos muy parecidos Brian Barry sostiene que “el problema central en cualquier teoría de la justicia es la defendibilidad de las relaciones desiguales entre la gente”. Cfr. Barry, Brian, *Teorías de la justicia*, Barcelona, Gedisa, 1995, p. 19.

³³ “Si asumimos que todos tienen derecho a los bienes que actualmente poseen (sus pertenencias), entonces una distribución justa es sencillamente cualquier distribución que resulte de los libres intercambios entre las personas”. Cfr. Nozck, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974.

³⁴ Walzer, Michael, *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*, Oxford, Martin Roberston, 1983.

En este momento no podemos entrar en un debate sobre los distintos principios de la justicia social que se han defendido a lo largo de la historia, por ello, de manera unilateral y sin proporcionar mayor justificación me apoyaré en el pensamiento de Amartya Sen para defender un principio de justicia social que esté en sintonía con la concepción del hombre y la sociedad que reflejan los principales instrumentos internacionales sobre los derechos humanos y que nos reconducirá de nueva cuenta al problema de la democracia.

Como es bien sabido la piedra angular sobre la que se estructura el pensamiento de Amartya Sen la constituye la idea de libertad y, con mayor precisión, la libertad real o de capacidades. Desde este punto de vista problemas como la pobreza, el desarrollo, la justificación del libre mercado y la justicia social, adquieren un significado específico. En el caso de la pobreza, por ejemplo, establece que el simple índice del producto interno bruto *per cápita* resulta claramente insuficiente para su medición, pues entiende que la pobreza no sólo debe ser explicada como resultado de la carencia de ingresos, sino, sobre todo, como un obstáculo que impide el libre desarrollo de las capacidades humanas.³⁵ Por otra parte, al determinar que la libertad de capacidades constituye tanto el fin último como el medio idóneo del desarrollo, propone definirlo como el proceso mediante el cual se intentan remover todo tipo de obstáculos que dejan a la persona con un margen muy reducido de oportunidades para desplegar libremente sus capacidades.³⁶ Identificando estos obstáculos o *no libertades*, como él los denomina, con fenómenos como la desnutrición, el analfabetismo, la falta de acceso a la educación y a la salud, las pocas oportunidades económicas, la limitación de los derechos civiles y políticos, la inseguridad y, en general, el no ejercicio de los derechos de la primera, la segunda y la tercera generación. Incluso, en lo que al mercado se refiere, sostiene que más allá de su eficiencia y su productividad en la generación de riqueza el único rasero para justificarlo es su capacidad de producir mayor o menor libertad de oportunidades a las personas. Finalmente, Amartya Sen también recurre a la idea de libertad de capacidades para resolver el problema de

³⁵ Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999, pp. 87-110.

³⁶ "Development consists on the removal of various types of *un-freedoms* that leave people with little choice and little opportunity of exercising their reasoned agency". *Ibidem*, p. XII.

cuál debe ser el principio para determinar qué es lo suyo de cada quien. Su punto de partida a este respecto es el reconocimiento de una igualdad esencial de todas las personas, misma que se traduce en la afirmación de que a un nivel fundamental los hombres compartimos un conjunto de necesidades básicas que requieren ser satisfechas para que cada uno desarrolle su personalidad. Desde esta perspectiva sostiene que todas las personas requieren de un conjunto de bienes y derechos indispensables para promover sus propios fines. Pero además, tomando muy en cuenta las diferencias naturales, económicas y culturales que existen entre las personas añaden que no es suficiente con una igualdad en la posesión de ciertos derechos y bienes, pues, según las capacidades con las que se cuenta, cada persona puede aprovecharlos de manera diferente, generándose así importantes desigualdades. Por lo tanto, propone que el principio de justicia social exija no sólo el acceso igual a ciertos bienes primarios, como la alimentación, el vestido, la salud y la vivienda, sino además, que a través de otros bienes y derechos, como la educación, las oportunidades económicas y la participación política, se potencien las capacidades con las que cada uno cuenta para sacar el mayor provecho posible de los bienes y derechos que posee.³⁷ Todo ello con el fin de que cada persona pueda contar con los medios indispensables para realizar libremente el tipo de vida que estima más valiosa. En suma, bajo el principio de libertad de capacidades que propone Sen, una sociedad será justa en la medida en que el resultado de la distribución de los beneficios y las cargas, de los derechos y deberes, garanticen a cada persona la posibilidad de desarrollar libremente sus capacidades en función de los fines particulares que ella misma se propone.

Considero que el principio de justicia social que propone Amartya Sen coincide con la concepción que se refleja en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en específico, en el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, por dos razones fundamentales. La primera de ellas se refiere a que tanto el concepto central de libertad de capacidades como el desarrollo que los derechos humanos desplegaron en la última mitad del siglo XX asumen una visión integral y armónica de todas las dimensiones del ser humano. Esto se manifiesta, en el caso de los derechos y libertades, en la idea ya muy consolidada de que los derechos humanos

³⁷ *Ibidem*, pp. 54-86.

tienen que ser comprendidos y desarrollados en conjunto, lo que implica, por ejemplo, que el ejercicio de los derechos civiles resulte insuficiente si no se acompaña a la vez del pleno ejercicio de los derechos sociales, de la misma manera que en muchas ocasiones los derechos de la tercera generación presuponen el ejercicio de los derechos políticos. Mientras que en el caso del pensamiento de Amartya Sen, se manifiesta a través del argumento de que todas las libertades guardan entre sí un vínculo muy estrecho, en el sentido de que la deficiencia en una dimensión de la libertad, como puede ser la libertad económica, va en detrimento del resto de las libertades y, por el contrario, el desarrollo de una libertad, como puede ser la libertad política, ayuda a incrementar el resto de libertades.³⁸ La segunda razón estriba en que ambos conceptos intentan expresar la idea de que el ser humano sólo puede desplegar su personalidad en la medida en que puede disfrutar de un conjunto de derechos y libertades fundamentales inherentes a su propia naturaleza. Así, pues, tanto la libertad de capacidades, como los derechos humanos se presentan como los prerequisites indispensables que permiten que los hombres puedan elegir con plena libertad el tipo de vida que desean vivir.

IV. DE UNA DEMOCRACIA ELECTORAL A UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Desde esta perspectiva, cuando hablábamos en la primera parte del presente trabajo de que la pobreza y la desigualdad eran dos realidades innegables desde las que se tenía que pensar la democracia en América Latina, nos referíamos principalmente a las enormes carencias de oportunidades —reflejadas básicamente en la falta de acceso a los derechos sociales— que afectan a la gran mayoría de los latinoamericanos en el ejercicio de lo que Sen denomina libertad de capacidades. Pero, además, a la enorme desigualdad que existe en el acceso y disfrute de los mismos.

Se debe tomar en cuenta que la desigualdad social no se refiere sólo a una diferencia en el ingreso y el consumo de las familias, sino, que como consecuencia inmediata de ello, abarca también una desigualdad en el nivel de vida de las personas, en sus capacidades, en las oportunidades de

³⁸ En este sentido Amartya Sen afirma: “The effectiveness of freedom as an instrument lies in the fact that different kinds of freedom interrelate with one another, and freedom of one type may greatly help in advancing freedom of other types”. *Ibidem*, p. 37.

desarrollo, en el nivel de participación, en definitiva, en el ejercicio de sus derechos y libertades. En América Latina la desigualdad llega a ser de tal magnitud que no es exagerado hablar de mundos completamente distintos, en los que las personas según el estrato social al que pertenecen presentan diversas concepciones de la vida, distintas problemáticas y una gran variedad de esquemas vitales de comportamiento. La primera consecuencia es un conjunto de sociedades fragmentada en distintas clases sociales muy delimitadas y, por lo tanto, poco cohesionadas, pero también, a medida que la brecha social y económica se agudiza se presenta una fuerte tensión social, que a fuerza de tornarse insostenible, amenaza la convivencia y la paz social.

El que la desigualdad en nuestros países sea integral, en el sentido de que abarca todas las esferas vitales de la persona, conlleva a que la enorme disparidad de capacidades y oportunidades se perpetúen a través de las generaciones. Y es que las desigualdades en el acceso a la alimentación, a la educación, al trabajo, a la riqueza y, finalmente, al poder político y social están tan íntimamente vinculadas e interrelacionadas entre sí que la deficiencia en el acceso de uno de estos bienes implica casi de forma necesaria la privación o el acceso deficiente respecto de los demás. Con ello es común que en América Latina varios grupos de personas se vean envueltos en un círculo vicioso en el que se torna sumamente difícil superar su situación de marginación y exclusión. Mientras que, por otra parte, se crean ciertos círculos virtuosos en los que el sector de mayores ingresos de la población tiene acceso a las mejores oportunidades de desarrollo y, por lo tanto, participa en mayor medida de la riqueza del país.

El problema se torna aún más grave cuando la desigualdad social no sólo estriba en la disparidad en cuanto al disfrute de ciertos bienes indispensables para el desarrollo, como la alimentación, la instrucción, la vivienda y la salud, sino en el hecho de que la inequidad también se extienda a las capacidades y oportunidades que las personas tienen para mejorar su condición socioeconómica y para potencializar sus cualidades. En América Latina esta situación se manifiesta de forma especial en la relación estrecha que existe entre el nivel de ingresos de una familia, la posibilidad que esto proporciona para tener acceso a una educación de calidad y, finalmente, las alternativas que el nivel de educación proporciona para tener acceso a la actividad económica y a los puestos de trabajo que proporcionan mayores niveles de ingresos. En el caso de México, por ejemplo, esta cadena se percibe con gran claridad a la luz de los siguientes datos:

- El decil de la población con mayores recursos tiene un ingreso 34 veces mayor al decil de la población más pobre.³⁹
- El diez por ciento de la población de menores recursos en promedio no supera los cuatro años de educación formal, es decir, no llega a concluir la primaria, mientras que el decil de la población con mayores recursos en promedio alcanza casi los 14 años de educación formal, lo cual equivale a llegar a cursar una carrera técnica o los primeros dos años de una carrera profesional.
- Mientras el 48.5 por ciento de la población entre 18 y 65 años del decil más pobre declaró no tener empleo, en el caso de las personas ubicadas en el mismo rango de edad pertenecientes al decil más rico tan sólo se declararon desempleadas el 12%.
- Mientras el 90% de la población perteneciente al decil más pobre carece de prestaciones y de un empleo permanente, esta situación tan sólo la vive el 42% de la población que constituye el decil de mayores recursos.⁴⁰
- Finalmente, el círculo se cierra si observamos las enormes diferencias en el ingreso en relación con los niveles de educación, pues mientras los 9.9 millones de hogares cuyo jefe cuenta con estudios universitarios perciben el 27.9% del ingreso total de todos los hogares mexicanos (118,550,210 miles de pesos al trimestre), los 23.1 millones de hogares cuyo jefe no ha terminado la primaria perciben tan sólo el 13.4% del total de ingresos de los hogares en México (56,550,210 miles de pesos al trimestre).⁴¹

La suma de las desigualdades que existen en México repercuten directamente en las posibilidades que los distintos sectores de la sociedad tienen de participar en la esfera pública y, por lo tanto, en la influencia que ejercen en las decisiones políticas que les afectan directamente. Esta situación de alguna manera se refleja en la encuesta realizada por el Instituto Federal Electoral sobre la *Cultura de la democracia en México* en la que a la pre-

³⁹ Székely, Miguel, *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, México, Sedesol, 2003, pp. 21-26.

⁴⁰ Vázquez Mota, Josefina, *Brechas de desigualdad; principal desafío de la política social de México*, México, Sedesol, 2003, p. 11.

⁴¹ INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, 1998 y 2000, Aguascalientes, 2000.

gunta directa sobre el interés y la participación en la política tan sólo el 18% de las personas entrevistadas con un ingreso menor a un salario mínimo respondió que su participación era alta, mientras que el 56% de las personas entrevistadas con un ingreso superior a diez salarios mínimos respondieron en términos similares.⁴² Respecto al acceso a la información referente a la actividad política la encuesta indica que mientras el 38% de las personas que perciben un ingreso inferior a un salario mínimo afirmaron enterarse siempre de la actividad política nacional, las personas que perciben más de diez salarios mínimos afirmaron estar siempre informados en un 81%.⁴³ Pero además, la encuesta nos indica que mientras las personas de escasos recursos se informan en un 71% a través de la televisión y tan sólo un 8% a través del periódico, el 63% de las personas de recursos altos se informan a través de la televisión y un 32% a través del periódico.⁴⁴ Otro elemento que varía según el nivel de educación y de ingresos es la confianza que la gente tiene en la actividad política. Así, mientras sólo el 31% de las personas sin instrucción consideran que los ciudadanos pueden influir en las decisiones de los políticos, el 53% de los que tienen universidad incompleta y más consideraron que el ciudadano puede influir mucho en los políticos.⁴⁵ En resumidas cuentas, la encuesta sobre la *Cultura de la democracia en México* nos indica que los niveles de involucramiento en la política se incrementan en un 14.6% en la medida en que la persona tiene un mayor nivel de escolaridad y de ingresos.⁴⁶

Estos indicadores en cierta medida demuestran que las personas o grupos de personas que se ven más afectados por el fenómeno de la pobreza encuentran mayores obstáculos para participar en la vida de la comunidad y, por lo tanto, en el desarrollo de la democracia. La gravedad de esta situación estriba en que estas personas no sólo se ven discriminados en

⁴² Flores Dávila, Julia y Meyenberg, Yolanda, *Ciudadanos y cultura de la democracia; reglas, instituciones y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2000, p. 156.

⁴³ *Ibidem*, p. 150.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 151.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 67.

⁴⁶ Así mientras tan sólo el 4.6 por ciento de las personas sin instrucción se involucran en la política, las personas con la secundaria completa se involucran en un 19.2%. Es curioso, pero a medida en que el nivel escolar aumenta más de la secundaria los niveles de participación política disminuyen. Así de las personas que tienen la universidad terminada tan sólo participan en política el 6.8%. *Ibidem*, p. 69.

cuanto a su desarrollo y capacidades, sino, además, en la posibilidad de influir para transformar la situación en la que ellos se encuentran. En este sentido se puede afirmar que en muchas ocasiones los grupos que padecen el fenómeno de la pobreza ni siquiera son dueños o autores de su propio destino. Esta, sin duda, es una cuestión de poder; del poder político y cultural que es indispensable para ser responsables de sí mismos y de la transformación de las estructuras sociales que les obstaculizan el ejercicio de sus derechos. Por ello el sistema de Naciones Unidas ha considerado como un requisito indispensable para reducir la pobreza y la desigualdad el empoderamiento (*empowerment*) de los más desfavorecidos.⁴⁷ En México y en la mayoría de los países latinoamericanos la cultura del paternalismo que rigió las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades durante una buena parte del siglo XX provocó, por una parte, que los ciudadanos evadieran su propia responsabilidad social adjudicándosela por completo al gobierno y esperando que las soluciones a los problemas sociales vinieran de las autoridades y, por otra, que el gobierno manipulara fácilmente a los ciudadanos mediante el otorgamiento esporádico de ciertos bienes y servicios básicos. Estas dos consecuencias configuraron a su vez la imagen de una ciudadanía —y especialmente de la ciudadanía más pobre— irresponsable y poco comprometida, incapaz de consolidar una democracia participativa.

Así, pues, la enorme injusticia social que afecta a las sociedades latinoamericanas merma la viabilidad del sistema democrático en la medida en que la falta de acceso de un gran número de personas —se estima alrededor de 226 millones— a los bienes y oportunidades esenciales para su desarrollo económico y social se traduce en serios obstáculos que impiden el pleno ejercicio de sus libertades políticas y sus derechos civiles. Por lo tanto, el gran desafío que plantea la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad se vuelve inaplazable si se reconoce que la única vía por la

⁴⁷ En este sentido la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirma lo siguiente: “Un enfoque de derechos humanos con respecto a la pobreza requiere también la participación activa y documentada de los pobres en la formulación, aplicación y seguimiento de las estrategias de reducción de la pobreza. El derecho a participar es un derecho humano fundamental y complejo que está entrelazado inextricablemente con los principios democráticos fundamentales”. *Cfr. Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Ginebra-Nueva York, Naciones Unidas, 2004, p. 21.

que se puede superar la democracia estrictamente electoral para consolidar la denominada democracia ciudadana o participativa, consiste en alcanzar las condiciones económicas y sociales indispensables para posibilitar que todos y cada uno de los miembros de la comunidad, si así lo deciden, puedan participar en igualdad de condiciones en la esfera política.

El dilema que se plantea es que, a su vez, el combate en contra de la injusticia social sólo puede llevarse a cabo en el campo democrático, es decir, respetando los derechos civiles y las libertades políticas. Una vez más, Amartya Sen nos proporciona una pauta para comprender esta exigencia, pues afirma que las necesidades económicas y sociales se relacionan con las libertades políticas de tres formas distintas: la primera de ellas es instrumental, en el sentido de que sólo a través de libertades, como la de expresión, la de prensa, la de asociación, etcétera, las personas son capaces de exigir el respeto y la promoción de sus derechos sociales. De manera que en un régimen democrático los gobernantes no pueden, en principio, tomar decisiones de espaldas a las exigencias y demandas de la gente, pues su continuidad en el poder depende de su capacidad de percibir estas necesidades y darles solución. Sen pone como ejemplo a este respecto el hecho de que a diferencia de los regímenes coloniales o autoritarios en ningún país democrático se ha permitido que se desate una hambruna. La segunda forma la denomina constructiva, en el sentido de que las libertades políticas y los derechos civiles no sólo son el medio idóneo para exigir la atención a ciertas necesidades sociales, sino, además, de definir y establecer cuáles son estas necesidades y cómo deben de ser combatidas. Finalmente, Sen destaca el valor intrínseco de las libertades políticas, en cuanto comprende que en razón de nuestra condición de seres sociales la participación política constituye una dimensión fundamental en el desarrollo del hombre.⁴⁸

V. CONCLUSIÓN

No obstante a la luz de ciertos indicadores propios de la materia electoral, como son: la universalidad del derecho al voto, la limpieza y transparencia de los procesos electorales, la libertad en la emisión del voto y el

⁴⁸ En este sentido afirma: “We have reason to value liberty and freedom of expression and action in our lives, and it is not unreasonable for human beings—the social creatures that we are—to value unrestrained participation in political and social activities”. *Cfr.* Sen, Amartya, *Development as Freedom, cit.*, nota 36, p. 152.

respeto a la voluntad expresada en las urnas, se puede constatar la consolidación de regímenes democráticos en América Latina, otros factores, como la enorme brecha aún existente entre el discurso de los derechos civiles y políticos y su plena vigencia entre los grupos más desfavorecidos de la población, la incapacidad de los gobiernos elegidos democráticamente de dar solución a los problemas económicos y sociales de los ciudadanos y los preocupantes índices de pobreza y desigualdad económica que existen entre la población latinoamericana, nos permiten concluir que hasta ahora lo que se ha alcanzado es la implementación de sistemas inestables de democracia formal y no verdaderos sistemas sólidos de democracia material o participativa.

El gran lastre que arrastran nuestras sociedades sigue siendo la carencia de justicia social traducida en la enorme desigualdad que existe entre los ciudadanos en relación con las oportunidades que tienen de gozar y ejercitar efectivamente sus derechos fundamentales, especialmente de aquellos derechos, como el derecho a la educación, al trabajo, a la salud y a la participación política, que les permiten ser dueños y responsables de su propio destino. La pobreza en la que se encuentran postrados el 44.4% de la población latinoamericana se traduce en contextos de discriminación y marginación en los cuales se ven limitados o anulados sus derechos. Esta situación cuestiona fuertemente los cimientos del sistema democrático al generar, por una parte, grupos de elite que monopolizan el espacio público y, por otra parte, ciudadanos de segunda cuya participación política en el mejor de los casos se reduce a depositar en las urnas un voto fácilmente manipulable.

El gran dilema que enfrenta hoy América Latina es que a pesar de la debilidad de sus democracias, sólo a través de éstas y sin caer en la tentación de regímenes populistas o autoritarios, logrará consolidar regímenes sociales más justos basados en la igualdad de oportunidades y de derechos de todos los ciudadanos. En palabras de un dirigente sindical peruano: “la democracia no asegura la justicia social, pero es el único espacio que permite luchar para conseguirla”.⁴⁹

⁴⁹ Caputo, Dante (coord.), *La democracia en América Latina*, cit., nota 2, p. 42.