

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO Sede México
Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales
V Promoción

T 321.809728 S127d Ej.1
FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



73385

Democracias de posguerra en Centroam...

Democracias de posguerra en Centroamérica:
Política, pobreza y desigualdad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1979-2005)
Tesis que para obtener el grado de Doctor en ciencias Sociales con Mención en Ciencia
Política presenta Ricardo Sáenz de Tejada.

Director de Tesis:
Dr. Carlos Sojo

Coordinadores de Seminario:
Dra. Karina Ansolabehere
Dr. Dante Avaro

México DF. Noviembre de 2007.

II. Democracia, pobreza y desigualdad: la distorsión estructural del sistema político

El problema de investigación propuesto busca explorar las relaciones entre democracia, pobreza y desigualdad en Centroamérica. Para esto se propone analizar cuáles son los resultados sociales de los procesos de democratización y al mismo tiempo discutir cuáles son los límites al proceso de construcción de un orden democrático que imponen las condiciones de pobreza y desigualdad existentes en los países objeto de estudio. A partir de este planteamiento se busca en este capítulo identificar las coordenadas conceptuales y teóricas en las que se abordarán estos temas.

El interés central en este capítulo no es presentar definiciones acabadas de estos conceptos – que están en permanente construcción en el campo de las ciencias sociales – sino identificar las relaciones que estos establecen entre sí, de manera que se pueda, a partir de este ejercicio construir un modelo analítico que permita captar y analizar estas relaciones.

II.1 La Democracia como objeto y campo de disputa

En el campo de la ciencia política existe un consenso básico en torno a que uno de los cambios paradigmáticos más importantes que se dieron en el último cuarto del siglo XX correspondió al reconocimiento de la democracia no sólo como la mejor forma de gobierno posible en las sociedades humanas – idea que se venía desarrollando anteriormente – sino como el único régimen político aceptable. Actualmente son raros los apologistas de formas autoritarias de gobierno, así como de otros tipos de regímenes políticos como las monarquías, que resultan indefendibles frente a la superioridad relativa del régimen democrático¹⁵.

La existencia de un consenso que valora positivamente la democracia no condiciona la existencia de acuerdos sobre lo que se entiende por esta y sobre todo qué puede esperarse en términos políticos, económicos y sociales de este régimen político. Desde este punto de vista, se considera que la democracia es objeto de discusión y disputa por parte de concepciones y/o proyectos políticos que tienen una perspectiva distinta de lo que es, puede, o debe ser y, en aquellas sociedades en las que se ha establecido, la democracia, y

¹⁵ Aún en Cuba cuyo régimen político parece mantenerse adscrito a la “democracia popular” se ha discutido la necesidad de profundizar el debate en torno a la democracia y a las elecciones (Hernández y Pañelas 2007)

particularmente los sistemas políticos se convierten en campo de conflicto en torno a sus alcances y límites¹⁶.

No se trata de una discusión exclusivamente académica, sino que es un debate político que tiene consecuencias relevantes para la vida de las personas¹⁷. En el caso centroamericano, como en otros países que pasaron por conflictos internos, en nombre de la democracia se realizaron atroces actos de violencia en contra de la población civil y, fue a partir de la conclusión de las guerras civiles que se inició la construcción de un orden democrático¹⁸.

Entendiendo esto, no se pretende proponer una nueva definición o un concepto inequívoco de esta, sino partir de la revisión de la discusión conceptual puede pensarse en un continuum que partiendo de una definición mínima – la democracia como método para tomar decisiones o elegir a quienes tomarán decisiones- no tiene un límite identificable, si se piensa en aquellas propuestas que postulan la democracia como orden social o la democracia total. Considerando esta situación se propone revisar las corrientes de pensamiento más relevantes sobre la forma en que se conciben los alcances y límites sociales de este régimen político.

II.1.i La Teoría de la Democracia

Como lo ha señalado Strasser (2004) la concepción hegemónica de democracia que acompañó los procesos de democratización en América Latina en las últimas décadas del siglo XX fue su versión más liberal, defensiva y representada o delegada. Su carácter liberal hace referencia a las formas más individualistas y antiestatistas de esta concepción del mundo y de la vida, lo que explica su posición defensiva (de los intereses y aspiraciones individuales) frente a la posible dictadura de las mayorías, y, representada en el sentido de renunciar a las formas de participación directa para establecer métodos de representación

¹⁶ Para Dagnino et al “... el proceso de construcción democrática podría ser considerado como el resultado de un intrincado juego de fuerzas en disputa, que se libra en las más diversas arenas y que incluye una gama muy diferenciada de actores...” (2006:18)

¹⁷ Los procesos políticos de Venezuela primero y Bolivia después han mostrado que la discusión de los alcances de la democracia y de los métodos democráticos no tienen los límites que se habían impuesto o autoimpuesto las sociedades. En el primer caso, para mencionar un ejemplo, el tema de la reelección inmediata, que tiene una tradición problemática en ese país y en Latinoamérica fue sometido a un ejercicio democrático en el que se apoyó la propuesta del presidente Chávez. En Bolivia, la democracia electoral puede posibilitar la propia refundación del Estado.

¹⁸ En esto solamente Honduras se mantiene como una excepción dado que Costa Rica atravesó por una breve guerra civil que sentó las bases para la consolidación de su democracia.

que, como lo señaló en su momento O'Donnell (1994:59) pueden dar por resultado democracias delegativas que pierden el sentido original de la construcción del orden democrático.

Desde el punto de vista teórico esta visión de la democracia ha sido hegemónica en la ciencia política anglosajona, que ha establecido en buena parte las coordenadas del debate en torno a la teoría de la democracia. En su "The State of The Theory of the Democracy", Shapiro señala que el debate actual sobre la democracia puede agruparse en aquellas teorías que la plantean como un sistema agregativo, deliberativo, de manejo de relaciones de poder, o a la competencia asimilándola al mercado.

Para Shapiro, un primer aspecto del debate sobre la democracia se refiere a la discusión de cómo la democracia contribuye a que las diferentes ideas e intereses que portan los individuos respecto a las sociedades puedan converger y orientarse hacia una idea de bien común que sea expresión de la voluntad general. Desde la teoría de la democracia se han elaborado distintas líneas de respuesta a esta interrogante. En primer lugar, la llamada "concepción agregativa de la democracia" se ha centrado en las dificultades para alcanzar coherentemente eso que podría denominarse como la voluntad general.

Siguiendo a Arrow, señala que frecuentemente, incluso diferencias moderadas, frustran el descubrimiento de la voluntad general, lo que lleva a concluir la imposibilidad o las limitaciones de la democracia para obtener resultados que sean satisfactorios para todos los implicados en la toma de decisiones. En muchos casos, los resultados de las elecciones colectivas dependen más de los procedimientos de votación o de quién controle la agenda, que de la voluntad popular. Derivado de esta línea de pensamiento se ha producido una gran cantidad de literatura técnica acerca de las ventajas relativas de las reglas de decisión. (Shapiro; 2002:237)

La visión agregativa se adhiere a una definición mínima de la democracia en la que esta es vista como un procedimiento para tomar decisiones o elegir a quienes tomarán decisiones. Esto deja al descubierto dos aspectos que son pertinentes para el problema que se aborda. El primero es la importancia que tienen los sistemas de agregación para la toma de decisiones. El diseño de las instituciones electorales puede producir resultados en una u otra dirección, así como favorecer determinados intereses en detrimento de otros: tanto el

método para convertir votos en escaños como la magnitud de los distritos electorales puede facilitar o limitar la representación de determinados grupos- por ejemplo -. El segundo tiene que ver con los límites de la soberanía popular; se acepta desde este punto de vista que los procedimientos democráticos deben tener cierto límite partiendo del principio liberal de las libertades negativas: el alcance de las decisiones mayoritarias no puede afectar las libertades de los individuos.

Desde esta óptica, Riker (1998) ha identificado concepciones radicalmente distintas entre lo que denomina como las visiones liberal y populista de la democracia. Desde el punto de vista liberal, la democracia establece limitaciones sobre el ámbito y el alcance de las decisiones que puedan tomarse; por el contrario, el populismo tiende a desbordar y pasar estos límites apelando al carácter soberano de la voluntad popular.

La perspectiva deliberativa es para Shapiro otra aproximación al problema de la búsqueda de la voluntad general. Los teóricos de la democracia deliberativa postulan que más que agregar las preferencias la democracia debería tratar de transformarlas para construir de manera colectiva una idea de bien común. El reto de la democracia consiste en construir concepciones comunes de lo que es bueno para la sociedad; no se trata de votar las diferencias individuales sino de construir una visión en torno a lo que es bueno para la sociedad en su conjunto.

La crítica al reduccionismo electoral que se plantea desde la propuesta deliberativa contribuye a pensar la democracia no sólo como un método para tomar decisiones sino como un medio para construir colectivamente la idea de bien común y alcanzarla. El carácter deliberativo por lo tanto se dirige a los problemas que las sociedades consideran más importantes y los mecanismos para solucionarlos. Asimismo, la deliberación recupera la política como un espacio público de las y los ciudadanos en general y no sólo de los partidos y los políticos. Para los promotores y estudiosos de la participación de la sociedad civil este es un punto fundamental. Los “momentos” de la democracia no pueden restringirse ni teórica ni prácticamente a las campañas y a la realización de elecciones, sino que debe desarrollarse un esfuerzo permanente de deliberación y búsqueda de acuerdos entre partidos, organizaciones y ciudadanos que permitan mejorar significativamente las decisiones políticas.

Finalmente, la dimensión deliberativa pone en evidencia un aspecto que se considera central en la propuesta analítica que se presenta adelante: la deliberación democrática requiere ciertos niveles de igualdad entre los sujetos deliberantes, por lo menos en materia de información y educación. En contextos caracterizados por alta desigualdad social, la posibilidad de participar de manera organizada o individual en procesos de consulta o deliberación es variable y está asociada a condiciones socioeconómicas concretas. Aquellos individuos o grupos que cuenten con mayores recursos – de todo tipo, particularmente educación, información y capacidad de influencia – tendrán mejores condiciones para participar en este tipo de espacios e impulsar sus ideas¹⁹.

A pesar de todas las virtudes de la deliberación, en condiciones de extrema desigualdad y conflicto de poder, este tipo de prácticas no siempre permiten alcanzar acuerdos y consensos, sino que conducen a que, una vez verbalizadas las posiciones, éstas se presenten como irreconciliables. (Shapiro; 2002:239)

Otra corriente que se puede identificar dentro del campo de la teoría democrática corresponde a lo que Shapiro denomina el manejo de las relaciones de poder. Se parte de señalar que las relaciones de poder y dominación son inherentes a la naturaleza humana y a las sociedades, por lo que la democracia no elimina estos elementos sino que procura manejar estas relaciones y a disminuir la dominación.

Reducir la dominación –que es la idea fuerza de esta concepción de democracia– conduce a hacer las decisiones más inclusivas para aquellos que son afectados por sus resultados y la creación de mecanismos para la oposición leal y significativa por parte de aquellos que adversan las decisiones prevalecientes. Como los mecanismos para tomar decisiones colectivas no son perfectos, se genera una cierta imposición, pero los que pierden pueden aspirar a resultados distintos en el futuro. Esto sugiere que los derechos de la oposición son importantes para la política democrática independientemente del valor de la participación inclusiva. Esta propuesta fue caracterizada por Maquiavelo cuando identificó el bien común en el interés en reducir la dominación. (2002:240) La alternancia juega en esto un papel determinante, la legitimidad de la democracia estriba no

¹⁹ En el caso centroamericano un ejemplo de esto es la creación de “tanques de pensamiento” por parte de grupos empresariales que han desarrollado importantes capacidades de análisis y propuestas de políticas públicas, favorables a determinados intereses y congruentes con una visión del mundo individualizante y tendiente a la liberalización de la economía y a la reducción del Estado. En Guatemala puede mencionarse a ASIES, CIEN y FUNDESA, en El Salvador este papel ha correspondido a FUSADES.

sólo en que la oposición crea o piense que algún día ganará las elecciones, sino que efectivamente se den los cambios en la conducción de los gobiernos.

La perspectiva de la reducción de la dominación permite establecer un marco comparativo midiendo la participación inclusiva y la minimización de la dominación; plantea la cuestión en torno a cuánta democracia es posible y deseable en una situación dada; enfrenta las posiciones normativas con la ciencia política empírica; y ofrece una aproximación distinta sobre la relación entre democracia y ciudadanía. Igualmente problematiza en torno a la “democraticidad” de las democracias que pueden reducir o aumentar la dominación; promover o limitar la participación; y, permitir o impedir procesos distributivos a partir de decisiones colectivas.

Siguiendo a Shapiro, la aproximación más influyente sobre el manejo de las relaciones de poder corresponde a los planteamientos de Shumpeter en *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1976). En este texto se presentan dos postulados fundamentales: 1) la competencia estructurada por el poder es preferible a la anarquía y al monopolio del poder que Hobbes vio como la respuesta lógica al desorden; y 2) las únicas alternativas significativas para definir una forma de gobierno son anarquía, monopolio y competencia.

Un aporte esencial de este autor fue el romper la creencia de que el poder debía ser monopolizado, que era un monopolio natural; desde su óptica se plantea que el poder es divisible y puede resolverse el tema de su control a partir de la competencia entre distintos actores políticos. Asimismo, la competencia electoral crea incentivos que obligan a los políticos a responder a las necesidades y demandas de sus electores. (2002:245)

Las propuestas de Schumpeter han generado críticas que abarcan desde el rechazo al “vaciamiento del concepto de democracia” hasta el cuestionamiento a las condiciones de competencia. Al respecto, efectivamente, en teoría, el planteamiento de una persona un voto es un recurso que tiende a igualar y es un requisito no negociable de la democracia. El problema concreto, es el de la irrupción de recursos de grupos de interés privados en las campañas electorales y las inequidades en la competencia. Esto pone el acento en el tema de que este sistema es imperfectamente competitivo. El poder de los contribuyentes a las campañas puede ser reducido, y pueden instituirse reformas para incrementar el número de partidos, facilitando más competencia.

Con excepción de la concepción deliberativa de la democracia, las teorías revisadas tienden a centrarse en el aspecto procedimental de esta, para determinar la mejor forma de agregar preferencias o los procesos que permiten ampliar la participación y reducir la dominación o bien la forma para diseñar la competencia por el poder político. Los resultados de estos procedimientos quedan parcialmente separados de la preocupación por los resultados sociales y económicos de estos ejercicios y, desde algunas de estas perspectivas se postula el establecimiento de límites al ámbito de decisiones en los que la democracia puede actuar, particularmente respecto a decisiones orientadas al impulso de procesos redistributivos.

La necesidad de establecer límites obedece a que se infiere que los resultados de los procesos democráticos pueden provocar cambios sociales y económicos debido a la organización, participación y movilización política de los sectores con menores recursos económicos, o bien ciclos de inestabilidad y crisis. Algunos estudios han planteado que la distribución de los recursos de poder en una sociedad o la distribución del poder en la sociedad civil determinan los resultados distributivos directamente en el mercado e indirectamente a través del estado. (Bradley et al; 2003:197) Sin embargo, como se verá adelante, las posibilidades distributivas de la democracia están asociadas a niveles y capacidades de organización y movilización de los grupos subalternos y a la igualdad de las condiciones de participación y competencia política y electoral; y, a las condiciones económicas locales e internacionales.

Desde otra perspectiva, aún aceptando el carácter evidentemente procedimental de la democracia, se argumenta que existen ciertas condiciones o precondiciones sociales para que la democracia pueda producirse, desarrollarse y consolidarse. La prolongada discusión sobre las relaciones entre democracia y desarrollo así como el trabajo de Boix (2003) sobre democracia y desigualdad han mostrado que existe una relación fuerte entre cierto grado de desarrollo económico – que incluye algunos aspectos de desarrollo social – y la probabilidad de que los sistemas democráticos puedan mantenerse.

En resumen, aunque la concepción procedimental y mínima de la democracia intenta construir un aparato teórico y conceptual de manera independiente – o por lo menos abstraída – del entorno económico y social en el que esta se desarrolla, esta finalmente está condicionada por estos procesos. La propuesta deliberativa por su parte, abre las

posibilidades del régimen democrático para construir acuerdos políticos que permitan la búsqueda conjunta del bien común, lo que supone y/o requiere igualdad de condiciones entre los participantes de la deliberación.

II.1.ii La crítica a las democracias realmente existentes

La teoría de la democracia desde la tradición anglosajona no es la única. Pueden mencionarse otras aproximaciones como la discusión sobre la democracia desde la escuela de Bobbio²⁰; el debate sobre el republicanismo e importantes aportes en torno a las democracias no occidentales (Varshney; 2002). Sin embargo, se optó por abordar con cierto detalle la síntesis de Shapiro porque esta contiene las ideas dominantes en la ciencia política actual así como la noción de democracia que acompañó los procesos de democratización y, por lo tanto ha influido la discusión latinoamericana sobre el tema²¹.

El debate iberoamericano en torno a las “democracias realmente existentes” se ha dado de manera distinta al anglosajón, no descansa en una tradición centenaria – ni de reflexión ni de práctica - en torno a este régimen político sino que está marcado por la tormentosa historia de las democracias en el siglo XX. Para ilustrar esto, cabe recordar que en el siglo pasado grupos importante de intelectuales se unieron al rechazo y a la condena de la democracia liberal, calificándola de burguesa, con la aspiración de construir en algún momento una democracia popular, entendida esta como una democracia real. Al momento de la violenta irrupción de las dictaduras autoritarias, el pensamiento social no era hegemonizado por defensores de la democracia, sino por quienes la atacaban – para construir una “democracia superior” – y que en ese momento no pudieron ni contaban con los argumentos para defenderla.

²⁰ Entre muchas obras puede mencionarse Bobbio (1986), y el estudio global de esta tradición realizado por Bovero (2002).

²¹ Se insiste en el hecho de que la perspectiva de Shapiro corresponde en líneas generales a la perspectiva hegemónica en la ciencia política norteamericana, lo que no niega la existencia de otras posiciones. Por ejemplo Huber et al han desarrollado una distinción entre las dimensiones formal, participativa y social de la democracia. Entendiendo la democracia formal como un sistema político que presenta cuatro características: “... elecciones regulares libres y justas, sufragio universal, control de los órganos administrativos del estado sobre los representantes electos, y garantías efectivas de libertad de expresión y asociación así como protección contra la acción arbitraria del Estado.” Para estos autores, la democracia formal no garantiza una distribución equitativa del poder político. Por lo tanto, la dimensión participativa se manifiesta cuando se dan altos niveles de participación sin la existencia de diferencias por categorías sociales (por ejemplo clase, etnicidad, género); y, la dimensión social cuando los resultados sociales y económicos se distribuyen de manera más igualitaria. (1997; 223 -224) se reconoce que la democracia va más allá de lo procedimental.

La pérdida de los espacios mínimos de libertad y expresión así como la represión indiscriminada implementada por los gobiernos militares provocaron una suerte de trauma democrático, por lo que en la reconstrucción del debate sobre la democracia se consideró que aquellos aspectos mínimos de la democracia constituían no sólo importantes avances sino aspectos que debían defenderse. Esta apreciación de la democracia que se fue constituyendo en hegemónica entre los intelectuales fue heterogénea entre las fuerzas políticas; mientras en el sur del continente existió un consenso temprano entre la mayoría de partidos, en Centroamérica las oposiciones armadas aceptaron la validez de estos regímenes hasta principios de la década de los noventa.

El aspecto de fondo que quiere señalarse es que luego de la experiencia autoritaria, se han presentado formas diferenciadas en la crítica a la democracia. En primera instancia está una crítica “mediática” exacerbada por algunos comunicadores que tiende a confundir el rechazo a la corrupción de muchos políticos con un cuestionamiento a la misma democracia y a la política en general. En esta investigación no se hará referencia a esta, sino que el interés está centrado en el debate académico, en el que se encuentra lo que O’Donnell ha denominado como crítica democrática a la democracia, que parte de señalar que esta es superior y preferible a cualquier forma de gobierno autoritario; sin embargo en América Latina y el mundo puede constatarse que no todas las democracias son iguales y que es factible problematizar – ya que no es posible medir con precisión – los grados de democraticidad de los regímenes políticos.

Este planteamiento se basa en el señalamiento de que la definición, y por lo tanto los alcances de la democracias, no son ni han sido unívocos, han variado en el tiempo y entre las distintas sociedades. Aunque desde finales del siglo XX se ha pretendido reducirla a lo estrictamente procedimental o a un tipo particular de régimen político, la “*promesa democrática*” – contrario al pesimismo de Bobbio - abarca otras dimensiones de la vida social. Esto en parte explica porqué la democracia se ha convertido en un sustantivo que se busca introducir en distintos ámbitos de la vida social; el estado democrático, la democratización de las relaciones sociales; la justicia democrática; la seguridad democrática; etcétera. Menos que realidades, estas referencias apelan al anhelo de que la democracia – como orden social – penetre diversos ámbitos de la sociedad, la política y la economía.

Esto lleva a recuperar un horizonte que va más allá de la democracia mínima y procedimental e incorpora a la discusión no sólo la construcción de un orden democrático sino también su profundización. De esa cuenta es que desde el debate latinoamericano emergen propuestas orientadas a modificar la institucionalidad democrática para promover mayores y mejores espacios de participación en los que la sociedad civil es presentada como el actor determinante (Dagnino et al; 2006), hasta planeamientos sobre la democracia total; es decir implementar procesos y comportamientos democráticos en todos los ámbitos de la sociedad. (Moulián; 2001)

Estos posicionamientos producidos en el debate latinoamericano reciente, (re) introducen a la discusión sobre la democracia aspectos económicos y sociales. Frente a un panorama de empobrecimiento, pobreza y desigualdad, se plantea no sólo si la democracia puede enfrentar estos problemas sino si este régimen político es viable en las condiciones sociales adversas que han caracterizado a los países latinoamericanos. Para abordar este problema, la reflexión no puede restringirse a los procedimientos democráticos en abstracto, sino a las condiciones concretas en las que se construyen estas.

En palabras de Strasser la democracia existente: "...está empapada por el medio en que se encuentra. Es decir, por el estado, la sociedad, la cultura y la economía, el contexto y la estructura internacionales, la historia y en todos ellos (tal como entonces se ven situados) los individuos y sus agrupamientos. Nada de eso quita que tenga forma y consistencia por sí misma, pero, contrariamente, todo indica que no está ni puede estar aislada de lo que la rodea y la penetra desde tantos ángulos." (2000:69)

Así, las democracias realmente existentes sólo pueden entenderse en el contexto más amplio en el que éstas se desarrollan, lo que implica entender la democracia en el marco de los "grandes círculos" que envuelven y penetran las posibilidades de desarrollo democrático: la sociedad, la cultura, el Estado y el entorno internacional El restablecer la atención en el Estado entendido en una perspectiva compleja²² y no sólo como un

²² La definición de Levi (2002:40) puede ser útil para ilustrar esta aproximación: "El estado es un aparato complejo de poder centralizado e institucionalizado que concentra la violencia; establece derechos de propiedad y regula a las sociedades dentro de un territorio dado, al mismo tiempo que es formalmente reconocido como Estado dentro de los foros internacionales"; los estados tienen algunas características comunes: "una estructura legal y un aparato coercitivo que crea y refuerza los derechos de propiedad; un sistema de leyes y mecanismos para comerciar con, defenderse contra, y atacar a otros en otros estados; y procedimientos y agencias fiscales y de política pública." El Estado concentra poder y este poder es objeto de disputa entre grupos antagónicos dentro de las sociedades.

“instrumento de dominación de clase” resulta relevante porque parte de los fracasos de las democracias recientes ha sido la carencia de Estados fuertes – discusión que va más allá de su tamaño – capaces de traducir a la realidad los pactos sociales y políticos democráticos, es decir cumplir con los derechos económicos y sociales reconocidos por las propias constituciones de los países. En el caso latinoamericano como lo señala Sojo (2004) el desmantelamiento del Estado dio por resultado un proceso de vaciamiento y erosión de lo público.

Asimismo, ni democracia ni Estado pueden estudiarse y entenderse sin hacer referencia al entorno económico en el que estos se desarrollan. Esto incorpora en el debate la polémica en torno a la relación entre política y economía; de hecho, en la tradición de la economía política estas disciplinas no podían separarse ya que en la realidad estaban fusionadas. Sin embargo, tanto por razones de especialización como por intereses políticos la cuestión política tendió a analizarse independientemente de lo económico y viceversa. En el debate latinoamericano actual existe un interés en retomar estas relaciones, entendiendo que el proceso político en general y la democratización en particular se desarrollaron sobre determinadas bases materiales.

En esta línea de análisis, José Nún ha propuesto la noción de Régimen Social de Acumulación. Este es definido como “... el conjunto complejo de las instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, concibiendo a este último como una actividad macroeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión. (...) resulta entonces una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se constituyen y transforman los agentes económicos y se van enlazando diferentes estrategias específicas de acumulación y tácticas diversas para implementarlas, de modo que la acumulación de capital se vuelve así en cada lugar el producto contingente de una dialéctica de estructuras, de estrategias y de tácticas.” (2004:166)

En Centroamérica –como en la mayoría de los países- estos procesos de acumulación no se dan en el vacío sino en el marco de procesos políticos en los que el Estado ha jugado un papel notable y la política ha sido utilizada como un medio de acumulación. En ese sentido, se subraya que los procesos de acumulación no están determinados exclusivamente por las “leyes del mercado”, sino en buena parte por la acción estatal. El Estado desde esta perspectiva no es un actor neutral, aunque puede discutirse el

grado de compromiso con algunos grupos económicos o bien, el mantenimiento de una relativa ecuanimidad.

Si la discusión sobre las democracias existentes no puede obviar su relación con la economía y el Estado, tampoco pueden ignorar las condiciones sociales de los individuos que son los sujetos fundamentales de esta. Aún cuando se aceptara exclusivamente el carácter procedimental de la democracia, para su funcionamiento, esta requiere de ciudadanos que estén en condiciones de elegir y ser electos a partir de ciertos niveles de igualdad. Efectivamente el principio de un hombre/una mujer un voto es poderosamente igualitarista; sin embargo, diferencias de información, educación, recursos, etc. pueden neutralizar o limitar esta igualdad. Es en este aspecto en el que se cuestiona cuales son las condiciones mínimas para que los sujetos/ciudadanos estén en condiciones de participar plenamente en las sociedades democráticas.

El Informe del PNUD sobre las democracias en Latinoamérica recogió buena parte de la crítica democrática a partir de construir una definición de democracia que, partiendo de entenderla como régimen político (cuyas características mínimas son: autoridades públicas electas; elecciones libres y limpias; sufragio universal; derecho a competir por los cargos públicos; libertad de expresión; acceso a información alternativa, libertad de asociación; respeto por la extensión de los mandatos constitucionalmente establecidos; un territorio que define claramente el demos votante; la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido) (PNUD 2004:53); conduce la discusión hasta lo que denominan como implicaciones de la democracia y que corresponden tanto a las pre condiciones y resultados de la democracia.

Estos aspectos abarcan cuestiones de fondo que van desde el “acceso sustantivo al poder del Estado”, esto es “... que no haya en el territorio otra organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado” hasta la existencia de opciones ciudadanas que aborden las cuestiones sustantivas en un marco institucional de competencia que asegure una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Los regímenes democráticos implican y requieren la vigencia del Estado de Derecho, entendida por lo menos como “independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y

rendición de cuentas para los funcionarios públicos.” Finalmente, las relaciones de poder entre Estado y ciudadanos y entre ciudadanos entre sí deben estar moldeadas por el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales, de manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos.” (2004:54)

Desde la perspectiva del informe del PNUD se distingue la democracia electoral de la democracia de ciudadanos a partir de cuatro campos:

- “1. La democracia encuentra su fundamento filosófico y normativo en una concepción del ser humano como sujeto portador de derechos. En ella se distingue la idea del ser humano como un ser autónomo, razonable y responsable. Esta concepción subyace a toda noción de ciudadanía, incluso de la ciudadanía política.
2. La democracia es una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; establece reglas para las relaciones políticas y para la organización y el ejercicio del poder que son consistentes con la ya mencionada concepción del ser humano.
3. Las elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, y las reglas y los procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno (conjunto al que llamamos democracia electoral) son componentes esenciales de la democracia y constituyen su esfera básica. Pero ni en sus alcances ni en sus posibilidades de realización la democracia se agota en esta esfera.
4. El desarrollo de la democracia en América Latina constituye una experiencia única, caracterizada por especificidades íntimamente relacionadas con los problemas de construcción de la nación y de las sociedades latinoamericanas, incluyendo sus diversas identidades culturales.” (2004:51)

Como se indicó antes, esta propuesta concibe la democracia como una forma de organización social que tiende, o debería tender, a garantizar y expandir los derechos de las personas. Desde esta óptica la pobreza y la desigualdad no son solo problemas sociales sino también déficit democráticos.

En el marco del debate global sobre las democracias contemporáneas el informe del PNUD aporta importantes desarrollos sobre las características y alcances de estas; sin embargo, pueden plantearse por lo menos dos críticas en torno a las insuficiencias de esta visión. En primer lugar, de acuerdo con Dagnino et al (2005), esta perspectiva se centra en la crítica a lo que el propio informe define como democracia electoral, aunque no aborda el tema de los avances en materia participativa que se desarrollan desde la sociedad civil y que han contribuido a modificar el campo de la política y el estado.

De acuerdo con este grupo de investigación, el abordaje propuesto por el PNUD “... ha dejado de lado (...) las teorías contemporáneas de la democracia participativa, de la

democracia deliberativa, de la sociedad civil y de los movimientos sociales. Hace años que desde este campo emerge una serie de críticas a las democracias realmente existentes, incluidas las latinoamericanas, de las cuales surgen también nuevas formas de pensar la agencia en la lucha por la democracia, la estructura o el diseño de un régimen democrático y el tipo de derechos y de ciudadanos necesarios para un proyecto democrático que no sólo demanda el cumplimiento cabal de las promesas del Estado democrático de derecho, como lo hace el Informe, sino que plantea cambios radicales en la forma de pensar y ejercer la política, esto es el poder, la representación y la participación de la sociedad.” (2005:19)

En segundo lugar, y asociado directamente al problema de investigación, la propuesta del PNUD, aunque identifica a la pobreza y la desigualdad como los principales desafíos a las democracias de la región no problematiza con suficiente profundidad las consecuencias que estas condiciones sociales han impuesto a estas – que carecen del sustento ciudadanos señalado –, la forma en que estas condiciones se producen y reproducen desde los sistemas políticos – que formalmente cumplen con los requisitos de democracia –; ni las limitaciones que estos tienen para enfrentarlos.

Y es que, como se indicó arriba, la disputa por el y en el campo de la democracia no es exclusivamente teórica, sino que se expresa también en actores y proyectos políticos que han tendido a recomponerse a partir del inicio de la (re) construcción del orden democrático. Para Dagnino et al son tres los proyectos políticos que – caracterizados de manera general – se disputan el campo democrático: el autoritario, el neoliberal y el democrático participativo. Una característica común de estos proyectos es que comparten una plataforma mínima de filiación a la democracia representativa y a las instituciones indispensables del estado de derecho. Sin embargo, presentan diferencias importantes en cuanto a la concepción de la participación y alcances de la democracia. (2005:46)

El proyecto autoritario no se expresa como una propuesta política orientada a promover la involución de los regímenes democráticos, sino con el planteamiento latente de limitar las instituciones democráticas liberales, particularmente los derechos políticos y el desconocimiento de los derechos sociales. La jerarquización social, el auge de la violencia común y la incapacidad de los estados para resolver la pobreza y la desigualdad fortalecen un sistema de creencias en las que la “mano dura” o las “democracias dirigidas” pueden resolver los problemas sociales. (2005:48-49)

Para Dagnino y compañía el núcleo central del proyecto democrático participativo "... está conformado por una concepción de profundización y radicalización de la democracia, que confronta con nitidez los límites atribuidos a la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de relaciones entre Estado y sociedad. Así, para hacer frente al carácter excluyente y elitista de este paradigma se defienden los modelos de democracia participativa como complementarios a aquél. En ese sentido, la participación de la sociedad en los procesos de decisión asume un papel central para la democratización. Esta participación es vista como un instrumento para la construcción de una mayor igualdad, en la medida en que contribuye a la formulación de políticas públicas orientadas con ese objetivo. (2005:51) Desde esta perspectiva, la participación es compartir el poder de decisión del Estado en los asuntos de interés público y no simplemente la consulta a la población.

Por su parte el proyecto neoliberal pretende impulsar ajustes en el Estado, que incluyen su relación con la sociedad, y apuntan al nuevo modelo de acumulación condicionado por la aceleración de la globalización. El interés principal de este proyecto no es la construcción de un orden democrático, sino facilitar la expansión del gran capital internacional. Se plantea que el mercado debe constituirse en el eje organizador de la sociedad, como supuestamente lo es de la economía, de manera que el Estado se reduzca a su mínima expresión, el gobierno es visto como "proveedor de servicios", los ciudadanos como "usuarios", y la sociedad civil es reducida a las organizaciones no gubernamentales que aceptan pasar a ser "coejecutoras" eficientes de las políticas públicas. (2005:57-58)

En torno a esta caracterización debe precisarse que estos proyectos políticos rara vez se manifiestan de manera pura; por el hecho de compartir una base de términos y moverse a partir de un acuerdo común – el reconocimiento de la democracia y el Estado de derecho – pueden presentarse como no completamente antagónicos. Las diferencias principales afloran al momento de abordar el tema de pobreza y desigualdad: en América Latina se asiste a un proceso de recomposición y radicalización de partidos y fuerzas políticas que, articuladas al proyecto democrático promueven medidas orientadas al ejercicio de la democracia directa y al impulso de amplios procesos distributivos y redistributivos.

En los países objeto de esta investigación el proyecto neoliberal aparece articulado al proyecto autoritario de manera que el impulso democratizador no sólo tenía por objeto el

establecimiento de la hegemonía del mercado sino también la derrota de la amenaza insurgente y, en términos ideológicos el anticomunismo conservador se sobrepuso a los principios liberales²³.

Se puede hablar entonces de la aspiración a constituir una suerte de “democracias sin política”, debido a la hegemonía del “paradigma macroeconómico basado en la estabilidad monetaria” que impide la elección entre alternativas diferentes; “democracias sin inclusión” debido al mantenimiento de la concentración de la renta y la exclusión social; “democracia sin mecanismos de promoción de la igualdad y la cohesión social” debido a la inexistencia de estados con capacidad para garantizar mínimos sociales; “democracia sin autoridad pública ni un aparato estatal correspondiente” debido a la debilidad de recursos fiscales y políticos del estado. Todo esto se traduce en que “... los gobiernos democráticamente elegidos van cada vez más restringida su capacidad de decisión y se orienten progresivamente a la búsqueda de una legitimidad ‘hacia fuera’, rompiendo con los acuerdos y frustrando las expectativas de quienes los eligieron. (Fleury; 2004:67-68)

En esta tesis se postula que la construcción de sociedades democráticas es un proceso continuo, no necesariamente acumulativo o progresivo que, desde una perspectiva normativa debería conducir a la igualdad social, pero que en la práctica depende de las fuerzas y coaliciones que disputan los alcances de la democracia en la arena política. Es del conflicto político del que emerge el entramado institucional que define los alcances y límites de la democracia, y este depende de la negociación entre fuerzas y proyectos políticos o del predominio de unos en detrimento de otros.

²³ En Centroamérica el caso de ARENA se presenta como paradigmático, ya que con coherencia llevó a cabo una “liberalización sesgada” de la economía (favoreciendo a ciertos grupos económicos); ha impulsado la integración de la economía salvadoreña a la estadounidense, y, mantiene como identidad y práctica un feroz anticomunismo impregnado de valores conservadores.

II.2 Pobreza y desigualdad

Continuando con la discusión de las coordenadas teóricas de la investigación en este apartado se abordará lo relativo a la pobreza y la desigualdad, así como la relación que desde el punto de vista teórico tienen con la democracia, la ciudadanía y el Estado.

Los estudios sobre la pobreza se caracterizan por la diversidad de enfoques así como la multiplicidad de disciplinas que han intervenido en su abordaje (Oyen; 2005). Desde las propuestas de Townsend (1979) hasta las de Sen (2000), se han constituido diversas corrientes de estudio de la pobreza en las que incluso las Instituciones Financieras Internacionales han tenido un papel relevante²⁴. En la mayoría de las aproximaciones al fenómeno de la pobreza la noción de carencia o ausencia de algunos satisfactores básicos se presenta como el elemento determinante de la misma. Una persona o un hogar se considera pobre si no logra cubrir una determinada cantidad de ingresos que le permitirían tener un nivel de vida adecuado; o, no satisface un conjunto de necesidades consideradas indispensables para lograr sus fines²⁵.

Un problema que se presenta al discutir cuáles son los criterios para definir las necesidades básicas es que se busca “imponer” determinada visión del mundo, o que no es factible establecer criterios uniformes o universales en torno al bienestar. Sobre esto, se considera que, cualquier aproximación a los temas de pobreza, exclusión y desigualdad lleva implícitas concepciones en torno a lo que es o debería ser una buena vida, concepción construida a partir de las propias experiencias de los individuos. El problema estriba en cómo construir acuerdos sobre estos puntos para, a partir de esto evaluar las condiciones concretas de existencia de las personas²⁶.

La aproximación a este problema que ha sido desarrollada por Doyal y Gough (1991) es particularmente útil para entender la pobreza y las relaciones entre esta con la sociedad y la política. En primer lugar, esta propuesta permite identificar con cierta

²⁴ Un estado actualizado de la cuestión se encuentra en Boltvinik y Damián (2004), Oyen (2005) y Cimadamore et al (2005).

²⁵ Feres y Mancero (2001) analizan la utilización de distintos métodos para la medición de la pobreza en América Latina.

²⁶ Desde la “Perspectiva de los pobres” la pobreza tiene varias dimensiones e incluye el hambre y la falta de alimentos; el sentimiento de impotencia, falta de voz, dependencia, vergüenza y humillación; falta de acceso a infraestructura básica como carreteras, transporte y agua potable; temor a la enfermedad como fuente de miseria, y, en general, carencia de activos físicos, humanos, sociales y ambientales. (Narayan; 2000:4-5) En el caso de Guatemala, el estudio nacional en el marco de dicha investigación fue realizado por Von Hoegen y Palma (1999).

precisión un conjunto de necesidades que deben ser satisfechas para permitir la plena realización de las personas; en segundo lugar se empata con el debate democrático en torno a la ciudadanía; y, tercero, es contrastable y equiparable con otras aproximaciones a esta problemática.

Para Doyal y Gough, existen un conjunto de necesidades básicas que deben ser satisfechas para que las personas puedan realizarse como seres humanos. Aunque las necesidades son universales, los satisfactores de las mismas pueden variar de acuerdo a contextos culturales o temporales específicos. Un aspecto fundamental de la condición humana es la participación en la vida social, por lo que las necesidades básicas consisten en aquellas precondiciones universales que permiten esta participación

Estos prerrequisitos son la salud física y la autonomía: sobrevivir, y más allá de eso una mínima salud física, es esencial para actuar y participar. Pero esto no es suficiente. Los humanos, a diferencia de otras especies, también exhiben autonomía de agencia. La capacidad para realizar elecciones informadas acerca de lo que se debe hacer y cómo realizarlo. Esto no es posible, por falta de salud mental, pobres actividades cognitivas; y por el bloqueo de oportunidades para involucrarse en la participación social.

Además, de debe considerar la participación crítica. La capacidad para situar la forma de vida en la que se ha crecido, criticarla, y actuar para cambiarla. Este tipo de participación más dinámica requiere un segundo orden de autonomía crítica” que es la que ha permitido el cambio en las sociedades.

De las necesidades básicas – salud física y autonomía - pueden derivarse las necesidades intermedias (adecuada nutrición, adecuada habitación; un entorno físico seguro, cuidado de salud, seguridad en la niñez, relaciones primarias significativas, la seguridad física, seguridad económica, control del embarazo y cuidado de los niños y educación básica). La no satisfacción de estas necesidades implica una condición de carencia que a su vez limita la autonomía de agencia y la autonomía crítica. (Gough; 2000:4-5)

La propuesta de Doyal y Gough logra establecer criterios de valoración respecto a los sistemas sociales y políticos: la capacidad para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos; al mismo tiempo los conceptos de autonomía de agencia y autonomía crítica permiten avanzar en identificar las consecuencias de la pobreza en la política y en la

democracia: menores niveles de autonomía reducen las posibilidades de participar y participar críticamente en los procesos políticos y sociales. Esto está íntimamente relacionado con el tema de la ciudadanía que, a su vez, es una parte sustancial de la discusión sobre la democracia.

Asimismo, la teoría de las necesidades humanas es comparable y homologable con otras propuestas que discuten no sólo las necesidades sino las condiciones del bienestar. En ese sentido, el propio Gough ha realizado un ejercicio de comparación entre su teoría y la de Martha Nussbaum, encontrando importantes puntos de coincidencia.

Desarrollando el planteamiento de Sen en torno a las capacidades, Nussbaum desarrolló un listado de capacidades que permiten el desarrollo de las “funciones” de los seres humanos. Estas capacidades incluyen: la vida en un sentido pleno; salud corporal; integridad corporal (libertad de movimiento, respeto y seguridad contra cualquier forma de agresión); y, capacidad para usar los sentidos, la imaginación y el pensamiento (lo que requiere educación adecuada y amplia).

Las capacidades enlistadas por Nussbaum también incluyen las emociones; la razón práctica (entendida como la capacidad para formar una concepción del bien y para engarzarse en una reflexión crítica acerca de la vida) incluyendo la protección de la libertad de conciencia; afiliación, entendida como la capacidad para relacionarse con otras personas; tener las bases para el autorrespeto y protección contra la discriminación; y capacidad para vivir con y respetar a otras especies del mundo de la naturaleza; capacidad para jugar y disfrutar actividades recreacionales.

Finalmente, la autora citada introduce como una capacidad fundamental el control sobre el ambiente, que tiene dos dimensiones. La dimensión política implica la capacidad para participar de manera efectiva en las opciones políticas que gobiernan la vida, lo que incluye el derecho a la participación política y la protección para la libertad de expresión y asociación. La dimensión material es la capacidad para tener propiedades, no sólo formalmente sino en términos de oportunidades reales, sobre bases justas, el derecho a buscar empleos en bases equánimes con otros, tener la protección contra registros y decomisos ilegales. (Nussbaum; 2000:1-31)

El control sobre el ambiente se vincula – aunque no es en sentido estricto equivalente – a la autonomía crítica de Doyal y Gough. Ambas propuestas son también

comparables con otros abordajes sobre el bienestar humano. Rannis et al hicieron el ejercicio comparativa con Rawls, Camfield, Finnis y Narayan Parker, sintetizando sus hallazgos en el cuadro 1.

Cuadro 1
Teorías del Bienestar

Autor	Rawls (1972)	Finnis, Boyle y Grisez (1987)	Doyal y Gough (1991)	Nussbaum (2000)	Narayan-Parker (2000)	Camfield (2005)
Conceptos definitorios	Bienes primarios	Valores humanos Básicos	Necesidades básicas y necesidades intermedias	Capacidades funcionales humanas centrales	Dimensiones del Bienestar	Calidad de vida
Bienestar físico (corporal)		Vida, salud, vigor y seguridad	Salud Física Nutrición: alimento y agua Cuidado de salud Control de nacimiento seguro y cuidado de los infantes	Vida Salud corporal; Integridad Física	Bienestar físico Acceso a servicios de salud Buen entorno ambiente físico	
Bienestar Material	Ingreso y riqueza		Vivienda protectora Seguridad económica		Bienestar material Alimentos Activos	Alimento Abrigo
Desarrollo Mental		Conocimiento, racionabilidad práctica	Educación Básica	Sentidos		Educación (Bangladesh y Etiopia, no Tailandia ni Perú)
Trabajo	Libertad de Ocupación	Habilidades en el trabajo y el juego	Trabajo		Trabajo	
Seguridad			Seguridad física		Paz civil Entorno físico seguro Acceso a la justicia Seguridad física personas Seguridad en la vejez	
Relaciones Sociales	Bases sociales de auto respeto	Amistad	Relaciones primarias significativas	Afiliación Bases sociales del auto respeto	Bienestar social Familia Auto respeto y dignidad Relaciones comunitarias	Familia
Bienestar espiritual		Auto integración Armonía con la realidad.				Religión (importante en Bangladesh y Tailandia)
Empoderamiento y libertad política	Derechos, libertades, oportunidades Poderes y prerrogativas de cargos y posiciones de responsabilidad Libertad de movimiento		Autonomía de Agencia Derechos civiles y políticos Participación política	Control sobre el ambiente de cada persona	Libertad de elección y acción	
Respeto por otras especies				Otras especies		

Fuente: Gustav Rannis et al 2006;

De acuerdo con la síntesis de Rannis et al, la literatura sobre el bienestar de las personas señala que este abarca el aspecto físico, material, desarrollo mental, trabajo, seguridad, relaciones sociales, bienestar espiritual, empoderamiento y libertad política así como respeto por otras especies. Se reconoce que este incluye múltiples dimensiones y que, aunque metodológicamente la medición y captación de la pobreza tiende a reducirse al tema de ingresos insuficientes o una cantidad limitada de necesidades básicas insatisfechas, estas están asociadas a otras esferas de la vida.

En el aspecto de la participación política, la posibilidad y capacidad para actuar en la construcción del orden social que se considera adecuado es y debe ser considerada como parte del bienestar. Los conceptos de autonomía y autonomía crítica desarrolladas por Doyal y Gough hacen referencia a la aspiración de ciudadanía plena de la que se habla desde la crítica democrática a la democracia y constituyen la base imprescindible para el desarrollo y la profundización de este régimen político. El considerar las múltiples dimensiones en las que se expresa la pobreza permite igualmente interrogarse en torno a cómo las asimetrías estructurales abarcan no sólo el aspecto económico o de ingresos, sino que tienen consecuencias en los otros ámbitos de la vida social.

Desde la perspectiva de las capacidades, la pobreza se entiende como la privación de capacidades, y considerándolas en su conjunto y de manera integral puede hablarse de una vida pobre cuando los individuos no están en condiciones de desarrollarlas plenamente. Esto se relaciona con el tema de democracia, ciudadanía y estado a partir del concepto de exclusión social.

La exclusión social se relaciona con la pobreza en dos aspectos: 1) el ser excluido de tomar parte de la vida de la comunidad es en sí misma una limitación que reduce el desarrollo de las capacidades de las personas; y, 2) esta exclusión puede conducir a otras privaciones. Por ejemplo, el ser excluido de la oportunidad de ser empleado o recibir un crédito puede conducir al empobrecimiento económico que puede provocar otras privaciones. (Sen; 2000a; 4-5)

Para Sen las exclusiones sociales pueden constituir por sí mismas una privación (intrínseca) o, provocar privaciones que conduzcan al empobrecimiento o limitación de algunas capacidades (instrumental). Así, como se señaló ser excluido puede algunas veces constituir una privación en sí misma (intrínseca): por ejemplo, no ser capaz de relacionarse

con otros y tomar parte en la vida de la comunidad puede empobrecer directamente la vida de la persona, además de las privaciones adicionales que esto puede producir. (Sen; 2000a:13)

Las privaciones instrumentales derivadas de la exclusión social son aquellas que, aunque en sí mismas no sean terribles pueden conducir a resultados negativos. Por ejemplo, la no utilización del mercado de crédito no es algo intrínsecamente detestable, sin embargo en ciertas circunstancias “no tener acceso al mercado de crédito puede, (...) llevar a otras privaciones, tales como pobreza de ingresos, o la incapacidad para tomar oportunidades interesantes que pueden ser tanto satisfactorias como enriquecedoras pero que pueden requerir una inversión inicial o el uso de crédito. Exclusiones causales significativas de este tipo pueden tener importancia instrumental: estas pueden no ser empobrecedoras por sí mismas, pero pueden conducir al empobrecimiento de la vida humana por sus consecuencias (así como la negación de oportunidades económicas y sociales que serían de ayuda para las personas involucradas).” (Sen; 2000a:13)

Otra distinción importante es la referida a la exclusión activa y pasiva. La primera se da cuando existe la intención deliberada de excluir a ciertas personas de algunas oportunidades; mientras que la pasiva es el resultado de un proceso social complejo en el que no existe un intento deliberado de excluir. Al momento de analizar las políticas esta distinción adquiere particular importancia: mientras que las exclusiones activas pueden ser fácilmente identificables y neutralizables; las pasivas son el resultado de un proceso de interacción y no pueden resolverse de manera inmediata.

En materia política Sen coincide en señalar que la exclusión del proceso de gobernanza y la participación política es una privación intrínseca porque empobrece las vidas humanas; además, la exclusión política juega también un rol instrumental ya que desencadena o perpetúa otras privaciones.

Al analizar el tema de la exclusión Pérez Sáinz y Mora van más allá en el análisis sobre la exclusión planteando que el origen de la misma “reside en el ejercicio de poder de un grupo social contra otro(s)” por lo que puede verse como una manifestación de producción de desigualdades sociales que puede generar procesos de clausura social. Se trata para estos autores de un fenómeno multidimensional: existen distintos tipos de

exclusiones que pueden interactuar reforzando dinámicas excluyentes y erosiona la ciudadanía social. (2006:30)

Recapitulando, hasta acá se ha señalado que la pobreza puede definirse como la carencia o la privación de satisfactores que abarcan diversas dimensiones de la vida humana y social; aunque generalmente la pobreza se mide con relación a ingresos o a un conjunto de necesidades básicas insatisfechas, se considera que estas limitantes materiales están asociadas y afectan los otros campos. El concepto de exclusión social, puede contribuir a explicar tanto la continuidad de la pobreza, los procesos de empobrecimiento y las desigualdades en tanto que permite captar los mecanismos a través de los cuales algunos grupos logran acumular a través de mecanismos como la explotación y el acaparamiento de oportunidades. La arena política es determinante en este proceso, de manera que, la exclusión política tiene consecuencias directas en el empobrecimiento de la vida de las personas, e indirectas al contribuir a que desde el campo de la política se perpetúen o intensifiquen procesos económicos y sociales productores de pobreza.

En la continuidad, la intensificación o la reducción de la exclusión, el Estado – que es objeto de disputa política - juega un papel relevante. Así, si el “combate” a la pobreza se centra en el tema de los recursos, existen evidencias de que sólo el crecimiento económico resulta insuficiente, ya que es necesario hacer esfuerzos distributivos. En ese sentido es que Berry propone la distinción “...entre la distribución primaria del ingreso, que es aquella que surge del funcionamiento de la economía antes de que haya una redistribución posterior mediante impuestos y transferencias, y la distribución secundaria, que incluye los efectos de éstos. Si se tiene presente tal distinción, podría pensarse que el desafío de mitigar la pobreza involucra i) el crecimiento, ii) los efectos del particular patrón de crecimiento aplicado para la distribución primaria - a veces positivo, a veces negativo -, y iii) la compensación directa de la pobreza, con alguna forma de redistribución para mitigar en parte la pobreza implícita en la distribución primaria del ingreso; esto puede hacerse por el Estado o por conductos privados, como la familia extensa y la comunidad.” (2003:102)

En los países objeto de estudio, los procesos de democratización – que teóricamente implicaron la eliminación de la exclusión política – coincidieron con la aplicación – con

variantes nacionales importantes – de las políticas del consenso de Washington²⁷ que se orientaron a promover el crecimiento económico a partir de la liberalización de la economía y la reducción del Estado con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población. Ninguno de los dos objetivos pudo realizarse cabalmente: la exclusión política no puede eliminarse mientras continúen las profundas diferencias sociales que limitan la capacidad de participación e incidencia política de las personas con menos recursos; el crecimiento benefició a los grupos con mayores ingresos y profundizó la brecha con los de menores recursos; y, el Estado quedó sin capacidades para impulsar procesos distributivos que, finalmente, son los únicos que permiten reducir la pobreza y la desigualdad.

II.2.i Desigualdad: historia, persistencia y cambio

Al plantearse como problema de investigación las relaciones entre democracia, pobreza y desigualdad en Centroamérica, se parte de entender la pobreza y la desigualdad como conceptos relacionados pero distintos. Mientras la pobreza hace referencia a una condición de las personas y/o los hogares que son portadores de privaciones y carencias que imposibilitan la satisfacción de las necesidades humanas y por tanto impiden el desarrollo de las capacidades, la desigualdad se presenta como un concepto relacional que hace referencia a la distribución de recursos dentro de un grupo humano. El abordaje de la desigualdad permite captar y problematizar las relaciones de poder en las sociedades. (Pérez Sáinz y Mora; 2006).

El concepto de desigualdad tiene un carácter problemático; “...toma como punto de análisis central la distribución de activos (económicos, políticos y culturales, entre otros). El estudio de desigualdades permite determinar aquellos procesos de diferenciación entre grupos sociales mediante la distribución de activos, capitales o medios de producción. Algunos autores plantean que la desigualdad es causa de la magnitud de la pobreza. Esto implica que si la exclusión es, en parte, un análisis causal que ilustra la multidimensionalidad de la pobreza, entonces, a través del estudio de la exclusión podemos también determinar los procesos macrosociales e identificar los factores de distribución que

²⁷ El listado de reformas promovido por el llamado Consenso de Washington incluía disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización de las tasas de interés, tasas de cambio competitivas, liberalización comercial, liberalización de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad. (Williamson; 2004:3-4)

marcan la desigualdad social, económica y política de un individuo o de un grupo.” (López; 2004:33)

El debate sobre la desigualdad ha sido central tanto en la filosofía política como las ciencias sociales. De acuerdo con Mora (2004:10) aunque esta discusión tiene una larga tradición que se remonta a los orígenes del pensamiento occidental “... el sustrato político del debate se puede visualizar con claridad, por un lado, en la obra de dos clásicos, Hobbes y Rousseau, autores que han constituido una fuente de inspiración para las tradiciones liberales y socialistas respectivamente”.

Las diferencias entre estas posiciones pueden identificarse en torno a tres ejes: el origen de las desigualdades; la relación entre individuo y sociedad; y, los elementos prospectivos. La corriente liberal plantea por un lado que, el desarrollo histórico y el capitalismo han implicado avances importantes en materia de igualdad social a partir de la abolición de las formas de esclavitud y servidumbre y la promulgación de los Derechos del Hombre y de los Derechos Universales del Hombre. La existencia de desigualdades es expresión de la distribución desigual de talentos, habilidades e inteligencias de los individuos que expresan un orden natural. La sociedad no sólo es el resultado de estas diferencias sino que debe organizarse para que la competencia individual se desarrolle, de manera que “... se plantea que la tarea política fundamental es la creación de un marco institucional que garantice el libre juego de competencia y la retribución adecuada de las habilidades, competencias y talentos individuales.” La persistencia de la desigualdad es parte del orden natural y es un elemento inevitable de desarrollo social. (Mora; 2004:11-12)

Por su parte, desde la visión radical, socialista, se rechaza el individualismo y se postula que en la vida de la comunidad se encuentran “... los fundamentos de la igualdad social, y en la génesis y el desarrollo de la propiedad privada, el origen de la desigualdad social. Consecuentemente rechaza toda pretensión de conferir a las desigualdades sociales un carácter ontológico y denuncia los discursos liberales como ideológicos.” Desde esta perspectiva el problema es “... la distribución del producto social (no a las oportunidades, ni a los talentos) entre grupos de individuos estructuralmente conformados como clases sociales, en función de la posición que ocupan en el sistema productivo y la relación que guardan con respecto a los medios de producción.” (Mora; 2004:12-12) Estas diferencias

se consolidaron a lo largo del siglo XIX alrededor de la tensión entre igualdad y desigualdad, dando lugar más a posicionamientos ideológico – doctrinarios.

Desde la década de 1970 del siglo pasado el debate sobre la desigualdad se renovó a partir de la constatación de una tensión estructural que “desgarraba” a los países industrializados democráticos en los que “en tanto que en el ámbito del sistema económico, predominaba el capitalismo de propiedad privada, generador de procesos de desigualdad social, el sistema político y el ideológico se estructuraba en torno a la noción del fomento de la equidad social mediante la reducción de las desigualdades sociales por medio de la intervención del Estado.” En el mismo sentido, en estas sociedades, especialmente en las nórdicas se lograba superar la aparente contradicción entre igualdad y libertad. (Mora; 2004:5)

En este contexto se renovó la crítica a la noción de las desigualdades naturales y se precisó lo referido a los ámbitos de la igualdad. El núcleo de la crítica a la idea de las desigualdades naturales parte de reconocer que aunque los individuos están desigualmente dotados de inteligencia, talentos, habilidades, recursos físicos y biológicos, en ninguna sociedad estos elementos, en si mismos y por definición, constituyen una fuente de diferenciación social y se constituyen en el fundamento de la desigualdad social. Para explicar entonces el origen de las desigualdades sociales se postula “... que las diferencias biológicas existentes entre los individuos en una sociedad sólo deviene principios de diferenciación social, y por lo tanto, en génesis de procesos de desigualdad, en marcos culturales específicos.” De tal manera que las fuentes de desigualdad son dinámicas e históricamente condicionadas. (2004:17)

En el cuadro 2 se presenta la tipología elaborada por Turner (Cuadro 2) que puede contribuir a la comprensión de la dialéctica igualdad/desigualdad, sus causas y las posibles soluciones a las consecuencias negativas de la desigualdad.

Cuadro 2
Tipos de Igualdad

Tipo de Igualdad	Descripción
Ontológica	Expresa un argumento moral según el cual todas las personas son iguales. Dos vertientes de este planteamiento: la religiosa que se funda en la igualdad de las personas ante los ojos de Dios; y la marxista, sustentada en que el hombre es un ser universalmente libre que forja su propio destino.
De Oportunidades	Apunta a dotar a todos los individuos acceso a las estructuras de oportunidades; es decir a las instituciones sociales (fundamentalmente la educación) de manera que puedan desarrollar sus capacidades plenamente. Se considera que el criterio que rige el acceso a estas instituciones debe estar condicionado solamente por los talentos individuales y el esfuerzo personal (logros). Se trata de un sistema que se sustenta en el principio de competencia, el cual garantiza a los individuos retribuciones diferenciales en función de los talentos que posean y los logros que alcancen. La igualdad de oportunidades aboga por igualar las posibilidades de acceso a las instituciones promotoras de movilidad social, al tiempo que reconoce como legítimas las desigualdades de resultados, en tanto estas, como se verá a continuación, depende de las capacidades y talentos individuales.
De condiciones	Consistiría en nivelar las condiciones de vida de diferentes grupos sociales, de manera tal que estas no se erijan en un impedimento que les permita a individuos de distinta procedencia social tener un aprovechamiento máximo de la estructura de oportunidades existente en una sociedad. En lo fundamental se entiende que según el principio de igualdad de oportunidades todas las personas miembros de una sociedad deben tener garantizado el acceso a un conjunto de prestaciones, servicios e instituciones que les permiten nivelarse con respecto a otros individuos, que, en virtud de su origen social, poseen un acceso privilegiado a la dotación de bienes y servicios socialmente disponibles. Se trata de un principio complementario al anterior.
De resultados	Expresaría el máximo grado de igualdad posible, en el cual, independientemente de la estructura de oportunidades, de las condiciones a que tuvieron acceso los individuos a lo largo de la vida, o de las diferencias en las condiciones de partida, el medio social está estructurado de forma tal que asegura, a todos y cada uno de sus integrantes, igualdad en cuanto a los resultados que se obtienen en la fase madura del desarrollo.

Fuente: Mora 2004:22-23

Con los planteamientos de Rawls en teoría de la justicia, se establecieron las coordenadas de este debate en el campo de la filosofía política. Uno de los aportes más importantes es que, desde el liberalismo realiza una crítica a la naturalización de las desigualdades e introduce la igualdad de oportunidades y condiciones como tema fundamental en la construcción del orden social.

Aunque existe cierto acuerdo en la igualdad ontológica de los seres humanos – se habla de la igualdad en dignidad de las personas – siguen existiendo tensiones en torno a las

causas de las desigualdades sociales existentes. Como se indicó antes, las desigualdades se han explicado a partir de las diferencias en recursos y capacidades entre los individuos; en las diferencias que se establecen en el campo de las relaciones sociales, sobre todo a partir de intercambios desiguales; y, en las estructuras sociales. “La desigualdad es el resultado a mediano y largo plazo de innumerables acciones, mediadas por políticas, interacciones, sistemas de relaciones, procesos, instituciones y entramados culturales. La desigualdad no está al margen de la agencia y de la acción, al contrario, es un producto de ellas, pero no de la acción de un individuo, de un grupo o de un gobierno en un momento determinado, sino del conjunto de las prácticas de múltiples agentes durante periodos prolongados.” (Reygadas; 2004:92)

Sobre sus causas, Reygadas señala que es “Las desigualdades tienen que ver con las relaciones de poder en distintos planos, y el poder es algo que tiene que ver con muchos y capacidades. (...) Hay diferentes bienes en torno a los que puede haber desigualdades: puede haber disparidades de ingresos, de calidad de vida, de status, de grados de libertad, de acceso al poder, etc. Con frecuencia se acumulan estos distintos tipos de desigualdades y hay sectores sociales que están favorecidos en casi todos los terrenos, pero no siempre ocurre así. Por otra parte, las desigualdades pueden referirse a las diferencias en los recursos que tienen los agentes para apropiarse de los bienes (desigualdad de activos), a la inequidad en los procedimientos para la distribución de estos bienes (desigualdad de oportunidades) o la asimetría en la distribución final de los bienes (desigualdad de resultados). Las disparidades de resultados se aceptan con mayor facilidad cuando hay igualdad de oportunidades. En cambio, cuando las reglas y los procedimientos no son equitativos es común la indignación, porque se produce una injusticia en el momento mismo de la competencia. (...) Por ello hay que poner atención tanto a lo que pasa antes de la competencia (la distribución previa de recursos), durante la competencia (las reglas, procedimientos e interacciones) y después de la competencia (las consecuencias en lo que respecta al acceso de los bienes), es decir, hay que buscar las combinaciones adecuadas de las tres equidades, la de activos, la de oportunidades y la de resultados.” (2004a:24)

De acuerdo con este autor, la reducción de las desigualdades requiere acciones en tres ámbitos. En el microsocio, “...desarrollar las capacidades de los sectores que han sido históricamente excluidos y explotados, para que puedan competir en condiciones de

igualdad; en el nivel intermedio, eliminar los mecanismos de discriminación y todos los dispositivos institucionales que han favorecido de manera sistemática a ciertos grupos en detrimento de otros, así como impulsar medidas transitorias de acción afirmativa; y, en el ámbito macrosocial, transformar las estructuras de posiciones y los mecanismos más amplio de distribución de cargas y beneficios. Si la desigualdad tiene muchas caras, muchas aristas y muchas dimensiones, la búsqueda de la igualdad también es multifacético y tiene que replegarse por diversas rutas.” (2004a:25)

Las diferencias en ingresos y activos generalmente están asociadas a desigualdades en educación, acceso a la salud, participación política, etc.²⁸. La desigualdad es el resultado de la articulación de diversos procesos, de manera que para su análisis debe considerarse en primera instancia la historicidad de estos, es decir cómo esta se ha ido construyendo; un segundo momento corresponde a la discusión de cómo las desigualdades se mantienen y persisten en el tiempo; y, finalmente la forma en la que estas cambian, se agudizan o se reducen.

Sobre el primer aspecto Reygadas señala que “...la larga duración de la desigualdad es más evidente si se toma en cuenta los aspectos más profundos de la desigualdad, por ejemplo los hábitos, las pautas de interacción asimétrica, las desigualdades de capacidades, las diferencias en infraestructura, en educación, en capital cultural y en capital social. La desigualdad se reproduce mediante largas cadenas de dispositivos que involucran tanto estructuras e instituciones que se sedimentan en el transcurso de la historia de una sociedad, como capacidades y activos (endowments) individuales y grupales adquiridos en el transcurso de muchos años. Una modificación duradera de los niveles y tipos de desigualdad de una sociedad es impensable si no hay una transformación de las estructuras y las relaciones de poder más profundas que organizan la distribución de las

²⁸ Machinea y Hopenhayn subrayan el papel que juegan factores educacionales, patrimoniales, ocupacionales y demográficos constituyen los eslabones de la inequidad/equidad que tienden a ser transferidos generacionalmente: “... las causas o factores estructurales que explican los altos niveles de inequidad, son precisamente aquellos que constituyen un sistema de perpetuación y agudización en el tiempo de la brecha de ingresos entre distintos grupos sociales. Entre los factores que reproducen sistemáticamente el patrón inequitativo de las sociedades, caben mencionar las barreras al acceso a la educación, el conocimiento y los empleos de calidad, en tanto tales activos afectan de manera directa a la principal fuente de ingreso de la abrumadora mayoría de la población. El acceso a otros activos como tierra, capital y financiamiento, así como ciertos rasgos demográficos y adscriptivos constituyen ciertamente otras causas estructurales explicativas de los patrones de equidad/inequidad. A lo anterior se debe agregar el efecto de los ciclos de expansión y contracción de la macroeconomía durante las últimas dos décadas, como factor que agudizó la concentración de los ingresos.” (2005:17)

capacidades y de los medios de acceso a los recursos. Estas estructuras pueden cambiar, pero sólo mediante la conjunción de muchos factores durante periodos relativamente prolongados.” (Reygadas; 2004:92)

En el caso Latinoamericano se ha señalado que parte de la explicación de las desigualdades actuales puede rastrearse incluso en el período colonial, cuando se estableció un sistema de diferenciación social sobre la base de las diferencias étnicas que tuvo continuidad en el tiempo (Matus; 2004). En muchos países estas desigualdades se consagraron durante el siglo XIX a partir de diferencias de clase y cultura que establecieron ciudadanías restringidas. Las diversas formas de modernización y la ola neoliberal no sólo no pudieron cambiar las inequidades históricas sino agudizaron algunas de estas. (Hoffman y Centeno; 2004:113) Como lo señala Gootenberg (2004:10) los prolongados procesos de desigualdad han fortalecido no sólo las bases materiales de la desigualdad sino han contribuido a su persistencia a través de la sedimentación de mentalidades y culturas políticas.

La desigualdad persiste y se reproduce a partir de dos mecanismos: 1) “cuando las relaciones entre dos o más agentes son asimétricas, porque las reglas que gobiernan la relación son inequitativas o porque se enfrentan agentes con capacidades y recursos dispares. Esta es la cara más visible de los dispositivos generadores de desigualdad, que se relaciona con las relaciones de discriminación, abuso y explotación” y 2) Cuando individuos “...quedan fuera o al margen de recursos, oportunidades, procesos y espacios en los que o mediante los cuales se obtienen riquezas, conocimientos, prestigio, poder o cualquier otro bien con valor social. Esta es la cara de la desigualdad asociada con el acaparamiento de oportunidades, la segregación, la marginación y la exclusión. Es más difícil de atacar, porque muchas veces no se trata de una acción específica con un responsable directo, sino de la ausencia de acciones, de la suma de innumerables omisiones o de múltiples actos de exclusión, la mayoría de ellos realizados por sujetos ya desaparecidos.” (Reygadas; 2004:93)

Ambas formas de desigualdad se han confundido y reforzado a lo largo de la historia, de manera que, aunque sus expresiones más explícitas como la discriminación legal han sido progresivamente eliminadas por el avance de los derechos humanos, las inercias y el entramado de exclusiones hacen que los procesos causales de la desigualdad

sean difíciles de identificar y eliminar ya que en muchos casos se trata de procesos transgeneracionales. Este es el caso por ejemplo de las desigualdades horizontales señaladas por Steward y que implican el acceso desigual a recursos políticos, económicos y sociales por grupos culturales (y territoriales) que reducen el bienestar individual de los individuos en los grupos perdedores por debajo de lo que su posición ameritaría. (2004:5) La situación de los pueblos indígenas y la población rural en estos países puede entenderse como el resultado de desigualdades de carácter horizontal que tienen larga duración.

En Centroamérica, como se verá adelante, a pesar del crecimiento económico que se dio durante la modernización centroamericana, este no se tradujo en una reducción de las desigualdades. Sobre esto Filgueira y Peri señalan que existe un consenso básico aplicable para América Latina y es que "... la estructura de poder y privilegio en la región tuvo la capacidad de absorber y neutralizar los efectos positivos del crecimiento económico dentro de los mismos parámetros de la estructura de desigualdad preexistente. El concepto de 'modernización conservadora' - aplicado históricamente a otras sociedades. capta este rasgo de las sociedades latinoamericanas que pudieron expandir, en algunos casos notablemente, los órdenes modernos en el plano social (educación, urbanización, medios de comunicación, aspiraciones y expectativas) sin una difusión generalizada de los beneficios del crecimiento económico hacia las posiciones más bajas de la estratificación social." (2004:14)

Además de las desigualdades históricas la intensificación de los procesos globalización económica ha dado lugar a las denominadas por Fittoussi y Rosanvallon como nuevas desigualdades que se contraponen a las desigualdades históricas o estructurales por el hecho de ser provocadas por la volatilidad económica de estos procesos y porque, a diferencia de las primeras que se marcan entre grupos categoriales, estas se dan dentro de estos. Las nuevas desigualdades o desigualdades dinámicas "establecen desigualdades intracategoriales haciendo que individuos pertenecientes a una misma categoría confronten oportunidades distintas con resultados muy disímiles en términos de la obtención de recursos materiales y simbólicos. De esta manera existiría, en la actualidad un proceso de doble generación de desigualdades, ya que las estructurales estarían creciendo y a ellas se sumarían las dinámicas, con lo cual el viejo contrato social estaría entrando en crisis." (Pérez Sáinz y Mora; 2004:39)

Las desigualdades históricas en la región se han visto agudizadas por las relacionadas con la intensificación de la globalización. La posibilidad de los Estados de estos países para enfrentar estos desafíos ha sido históricamente limitada, existe una correlación negativa entre capacidad estatal y desigualdad, de manera que “Allí donde la autoridad política y los sistemas burocráticos se encuentran mejor establecidos, será mayor la capacidad de presión de quienes están en la base para lograr bienestar social. A pesar de su reputación de ‘leviatanes’, los Estados latinoamericanos tienen en los hechos una capacidad de acción bastante limitada” (Hoffman y Centeno; 2004:115) Además, se ha asistido a un proceso de debilitamiento y reducción (aún mayor) de las capacidades estatales.

El estudio de la desigualdad en Centroamérica requiere la introducción de consideraciones históricas respecto a la forma en que la misma se ha ido construyendo, la manera en que ha persistido así como las desigualdades dinámicas que se han generado a partir de la aceleración de la globalización económica. Sin embargo, siendo la desigualdad un fenómeno que se expresa de distintas maneras, se partirá de analizar como el acceso diferenciado a las decisiones políticas ha ido creando y manteniendo desigualdades sociales que a su vez han tendido a constituirse en desigualdades económicas, que a su vez han reforzado el peso distinto de los sujetos en el sistema político.

II.3 Democracia, pobreza y desigualdad

En los apartados anteriores se avanzó en la dilucidación de los conceptos de democracia, pobreza y desigualdad, encontrando que, mientras que el primero constituye un campo en disputa, en los otros dos existe un consenso en cuanto a lo que son, aunque no tanto sobre sus causas, consecuencias y formas de enfrentarlo. A partir de estas discusiones a continuación se intentará analizar teórica y conceptualmente su interacción para posteriormente discutir la posibilidad de captar estas relaciones en la realidad e identificar el ámbito en que estas relaciones se expresan.

Desde esta perspectiva la relación de la democracia con la pobreza y la desigualdad resulta complicada considerando que no existe una definición unívoca de este régimen político. Sin embargo, al analizar el continuum referido que inicia con la definición mínima de democracia, se puede constatar que estos conceptos se articulan en distintos