

DESIGUALDAD Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Joan Prats (Director IIG)

Forjada en tres largos siglos de historia colonial, la desigualdad en América Latina se revela hoy extrema y persistente. Tomemos primero la desigualdad en el ingreso. El decil superior e inferior reciben en promedio en América Latina un 48% y un 1,6% respectivamente del ingreso total. En los países desarrollados estos promedios son del 29% y del 2,5%. América Latina es la región más desigual del mundo. Su país más igualitario, Uruguay, es más desigual que cualquier país desarrollado o de Europa del Este. La desigualdad en el ingreso tiende, además, a beneficiar al 1% más rico y, comparada internacionalmente, resulta que sólo el primer y segundo decil participan por encima de la media mundial; a partir del tercer decil todos los latinoamericanos están porcentualmente por debajo de los promedios mundiales. En otras palabras, las clases medias son comparativamente menores y más pobres. A partir de la segunda mitad de los 90 se registra un empobrecimiento general de las clases medias que no excluye al segundo decil más privilegiado.

Las desigualdades también se dan en el acceso a los bienes y servicios básicos. En México, por ejemplo, el quintil inferior de la población accede a 3,5 años de escolarización mientras que el quintil superior lo hace a 11,5 años. Ello no incluye las desigualdades derivadas de la desigual calidad de la educación pública y privada ni las desigualdades por razones étnicas, raciales o de género. En materia de salud, los niños brasileños del quintil inferior tienen tres veces más probabilidades de morir antes de los cinco años que los niños del quintil superior. En las habitaciones del quintil más pobre viven 4,5 personas mientras que en las del quintil más rico viven 1,6 personas. El mapa de las desigualdades se extiende asimismo a las probabilidades de acceder al agua potable, el saneamiento básico, la electricidad, la telefonía, los derechos de propiedad seguros, la justicia y la administración pública, la seguridad social y en el empleo...

Hay que remarcar que esta desigualdad generalizada y extrema resulta muy persistente en el tiempo. De los datos disponibles se deduce que en el último medio siglo, tras haber experimentado los más diversos regímenes políticos y modelos de crecimiento, América Latina se ha hecho más desigual de lo que era en los 70 y probablemente más desigual de lo que era en los 50. Incluso los países que como Chile parecen haber encontrado el camino del crecimiento apenas consiguen reducir su extrema desigualdad.

Todo esto no es sólo moralmente reprobables. Además: (1) es percibidas como injusto, como una auténtica "brecha de la vergüenza", por más del 85% de los latinoamericanos; (2) hace más difícil la reducción de la pobreza; (3) tiene consecuencias negativas sobre el crecimiento económico y el desarrollo en general, y (4) determina graves desigualdades en la participación e influencia política y deteriora con ello la democracia.

Nuestra hipótesis desde hace mucho viene siendo que la desigualdad se produce y reproduce en la institucionalidad mayormente informal característica de casi todos los países latinoamericanos. Son las instituciones las que organizan la interacción entre los activos económicos, las oportunidades, las fuerzas políticas y los procesos socio-culturales. Si vemos los procesos económicos como una cadena que vincula a los activos con los mercados, los hogares y los gobiernos, observaremos que estos procesos no se dan en el vacío sino que se encuentran a cada paso mediados por instituciones y que en éstas se halla la fuente de las desigualdades. Como se señala en un excelente informe del Banco Mundial, "la causa de la persistencia de la desigualdad en la región es que la construcción y evolución de las instituciones ha respondido a los intereses y defensa de las elites independientemente del tipo de régimen político o económico del momento". Quizás sea la institucionalidad del Estado la que mejor refleje todo esto.

Los Estados latinoamericanos, democráticos o no, se han caracterizado por su incapacidad para proveer bienes públicos (seguridad, legalidad, previsión, servicios básicos...) con carácter universal. Dada la desigualdad existente, a los grupos privilegiados les ha salido más a cuenta o hacer que el Estado les provea sólo a ellos los servicios o procurarse la provisión privada de los mismos. Dado el limitado número de contribuyentes, pagar impuestos para la provisión universal de bienes públicos resulta en exceso gravoso pues los pocos que pagan tendrían que pagar en muchos casos la provisión pública y la privada. La desigualdad socialmente dualizadora y excluyente explica las dificultades de la reforma fiscal en toda América Latina.

En mayor o menor grado en todos los países las relaciones entre las elites y los grupos más pobres son de naturaleza clientelar, es decir, basadas en el intercambio desigual de beneficios particulares. El clientelismo es una institucionalidad informal sin cuyo conocimiento no se entiende nada. A mayor extensión y peso del clientelismo mayores dificultades existirán para formar alianzas amplias que presionen por bienes públicos universalizados y menores serán los incentivos para que las elites desarrollen las correspondientes capacidades en el Estado. Cuando emergen nuevos actores se intentará incorporarlos a la distribución selectivamente reconociéndoles "derechos especiales". Así se incentiva el corporativismo de ciertos grupos obreros y campesinos, su incorporación a la estructura formal de un Estado patrimonial, "distributivo" y altamente prebendal. Obviamente todo esto milita contra la ciudadanía universalizada, los partidos políticos programáticos y las políticas capaces de producir desarrollo a la vez que incentiva la captura de rentas, el compinchismo entre el gobierno y las empresas formales -incluidas las transnacionales- y la corrupción.

Los procesos democratizadores iniciados en los 80 y generalizados en los 90 han sido insuficientes para revertir esta institucionalidad informal de tan larga data. La universalización de la ciudadanía y la construcción de Estados eficaces e inclusivos sigue en gran parte pendiente. Contra la que superficialmente se indica en un reciente informe del PNUD, no es que la desigualdad y la pobreza dificulten

la democracia de ciudadanía. Es que ni siquiera permiten el buen funcionamiento de la democracia electoral pues ésta no se expresa sólo en indicadores formales sino en instituciones informales -clientelismo, patrimonialismo, compinchismo, prebendalismo, corporativismo, corrupción...- que producen una realidad democrática electoral problemática y muy distinta a la de los países donde esta informalidad no se da o se da de manera mucho más mitigada. El oficio político es muy diferente según se de o no y en qué grado se de esta informalidad institucional.

La crisis de gobernabilidad democrática que hoy viven tantos países latinoamericanos procede de la incapacidad del sistema político y del Estado para resolver de modo pacífico y duradero el conflicto distributivo. La democratización ha cambiado la estructura y los costos de organización y participación política y con ello a generado una ampliación del mapa de actores y conflictos. Pero ante la debilidad institucional de los partidos políticos, su crisis de representatividad, su notoria incapacidad programática y su propensión a gestionar clientelaramente los conflictos, las instituciones democráticas tienen grandes dificultades para poner en marcha las políticas que el desarrollo requiere.

La política y los partidos políticos se han convertido así el corazón del problema y de la solución. No nos valen los que tenemos y los necesitamos más que nunca. La reforma política se convierte así en la prioridad para el desarrollo y la democracia. Pero no es fácil alterar los equilibrios instalados. Afortunadamente hoy muchos países latinoamericanos están viviendo un tiempo de cambios en las orientaciones políticas y las coaliciones que soportan a los gobiernos. Para que estos procesos superen el riesgos de los neopopulismos y lleguen a doblar la fuerza de las instituciones informales no bastarán las medidas tradicionales de incremento de participación, transparencia, responsabilidad y capacidad administrativa. Serán necesarias grandes dosis de liderazgo político. Necesitamos hoy más que nunca del oficio y la actividad humanas quizás más desprestigiados: políticos y política.