

## ¿Cuánta democracia acepta la desigualdad?

TERRY KARL

El fin de la guerra fría, el triunfo del mercado y la ola de democratización que ha recorrido casi todas las regiones del globo han provocado el renacimiento de una de las falacias centrales de los años sesenta: la hipótesis de que "todo lo bueno llega a la vez". En la actualidad, tanto en los círculos políticos como en los académicos se expresa reiteradamente la convicción de que la liberalización económica y la política se refuerzan y complementan mutuamente. Los mercados abiertos, con su promesa de altos niveles de crecimiento económico, alentarán y alimentarán la democracia política. La democracia política, con su insistencia en el imperio de la ley y en los derechos individuales, brindará el marco de referencia idóneo para el mercado.

Este tipo de convicciones van acompañadas de recetas políticas, procedentes sobre todo de los Estados Unidos y de las agencias multinacionales, que proclaman que hay que seguir un modelo general: la difusión de los mercados y de la propiedad privada preparará el terreno a la democracia, y las nuevas democracias, si es que quieren florecer, darán más valor a la eficiencia que a la distribución. Cuando es necesario tomar decisiones y determinar su orden, se considera en general deseable que las reformas económicas sean las principales y que tengan preferencia sobre las políticas, aunque sólo sea porque se considera que el capitalismo es una precondition para la democracia. Las razones se remontan a una correlación innegable que Seymour Martin Lipset fue el primero en indicar: es probable que niveles superiores de riqueza estén asociados a una mayor igualdad, a más comunicación social, industrialización, etcétera, factores que a su vez exigen los sistemas políticos complejos y descentralizados característicos de la democracia.

Pero incluso una mirada superficial de América Latina demuestra que esas convicciones y las recetas políticas que las acompañan son discutibles. Aunque puede que sea cierta la correlación entre desarrollo económico y democracia política en el caso de otras regiones y otros periodos, en la América Latina contemporánea es igualmente plausible sostener que la tendencia actual al liberalismo económico no conducirá a la formación de democracias estables y si las nuevas democracias quieren sobrevivir, se verán cada vez más obligadas a ampliar su base social y a fortalecer sus Estados, aun a costa del alcance y del ritmo de las reformas económicas. Esta predicción parte de dos fenómenos relacionados característicos de la región: los enormes obstáculos generados por los niveles excepcionalmente altos de desigualdad y el problema de la estatalidad democrática. Estos fenómenos, tal vez más que ningún otro, diferencian a América Latina de Asia.

### El círculo vicioso de la desigualdad

La ola reciente de democratización/mercantilización en América Latina ha tenido lugar en un contexto que enfrenta una desigualdad mayor que cualquiera de las existentes en otras regiones del globo. Aunque América Latina tiene en proporción menos pobres que otras partes del mundo en desarrollo, la distribución del ingreso ha sido más asimétrica: el

coeficiente Gini promedio a fines de los ochenta era 0.50, comparado con 0.39 en los países no latinoamericanos, una diferencia significativa. Según el Banco Mundial y cálculos de Nora Lustig,<sup>1</sup> el 20 por ciento más rico de la población de América Latina tiene un ingreso promedio diez veces superior al del 20 por ciento más pobre, comparado con 6.7 por ciento en otros países de ingreso bajo y medio. Para empeorar las cosas, esas grandes desigualdades han persistido en el contexto de un crecimiento del PNB per capita relativamente bajo durante el periodo de la posguerra, visto en relación con otras regiones. Compárese por ejemplo el crecimiento promedio de América Latina entre 1950-1989 (1.2) con el de Asia (3.6), Europa Occidental, Oriente Medio, África del Norte y Europa del Este (2.0), miembros de la OCDE (2.3) y todas las economías en desarrollo (2.7).<sup>2</sup>

Hay algo especialmente notable en esa desigualdad, y es su exacerbación en la mayoría de los países durante el periodo más reciente de liberalización económica y de democratización. Sólo Colombia (donde la producción y el tráfico de narcóticos parece que ha tenido un efecto ecualizador) es la clara excepción, aunque es posible que tanto Uruguay como Costa Rica se hayan librado de esta tendencia. Los datos estadísticos correspondientes a todos los países son incompletos o inexistentes, pero lo que se puede ir recabando es muy inquietante. En Brasil, Perú, Venezuela, Argentina, Chile,<sup>3</sup> Bolivia, México, Guatemala, Honduras y Panamá la desigualdad aumentó, y en la mayoría de los casos sustancialmente. La pobreza también aumentó mucho en todo el continente.<sup>4</sup> En los años ochenta, cuando la mayoría de los países latinoamericanos sufrieron fuertes depresiones económicas, los costos del ajuste recayeron de un modo desproporcionado en los muy pobres (sobre todo en Perú), en los trabajadores de cuello azul (sobre todo en Argentina, Brasil y Panamá) y en los trabajadores de cuello blanco (sobre todo en México, Venezuela y Honduras). Más importante aún, en virtualmente todos los países, salvo Colombia, aumentó la participación en el ingreso del 10 por ciento de quienes están en la cima.<sup>5</sup>

Esto no quiere decir que lo anterior sea un resultado inevitable de la crisis económica ni del proceso de reforma, pero no es sorprendente. A pesar de la retórica que indica lo contrario, la liberalización, cuando se aplica a contextos especialmente estratificados sin que haya políticas sociales compensatorias, tiende a reforzar o a exacerbar las desigualdades existentes. Aunque el desarrollo económico estuvo asociado históricamente con niveles decrecientes de desigualdad social en las que hoy son las economías de mercado desarrolladas de Europa occidental y en Estados Unidos (hasta los años ochenta), al igual que en el caso de los dragones asiáticos, no se trató ni de una necesidad funcional ni de una consecuencia inevitable. Tampoco ha sido ésta la experiencia de América Latina, donde los experimentos de libre comercio de los años veinte perpetuaron los modelos ya existentes de exclusión, y de ingreso y riqueza concentrados en las élites, que sólo abrieron el espacio político cuando fue absolutamente necesario y fomentaron la "patología de la desigualdad"<sup>6</sup> que explica la exclusión socioeconómica y política actual de grandes segmentos de la población.

En América Latina se generó un círculo vicioso: las desigualdades socioeconómicas brindaron la base social a regímenes elitistas excluyentes (o autoritarios o democráticos), y esos regímenes perpetuaron a su vez modelos económicos que beneficiaron de un modo desproporcionado a los ricos y poderosos. Sólo aquellos países que consiguieron crear fuertes sistemas de partido, sindicatos influyentes y una tradición de políticas sociales siguieron trayectorias algo diferentes (por ejemplo, Chile, Uruguay y Costa Rica). En todos los casos, cuando hubo alguna incorporación popular (medida en función del ingreso per

capita creciente, de la movilidad y de los derechos políticos), ésta tuvo lugar en el contexto de un Estado intervencionista, de proteccionismo económico y de presiones masivas desde abajo, un modelo definitivamente falto de liberalidad.<sup>7</sup>

#### Abordar la desigualdad: la máxima prioridad política

¿Por qué habría de importar esa desigualdad, dejando aparte los remordimientos de conciencia que pueda provocar? Más importante aún, ¿por qué la reducción de la desigualdad se convierte en la preocupación principal de los políticos que trabajan en o sobre América Latina? Muchos reformadores económicos y demócratas proclaman insistentemente que sólo el crecimiento renovado, y no la igualdad, es la mejor receta política para la región. América Latina no está en peores aprietos que otras regiones —señalan—, y si se consigue "rectificar los precios", se corregirán ineficiencias del pasado, habrá economías de arranque rápido, se fomentarán los ahorros domésticos y se crearán los empleos tan necesarios. Por ejemplo, cuando contemplan los indicadores de la seguridad social, los liberalizadores señalan que el desempeño de América Latina se compara favorablemente con el de otras zonas en desarrollo con más igualdad; en la mayoría de los casos, sus ciudadanos viven mucho mejor que los habitantes de, pongamos por ejemplo, el África subsahariana o de Sudasia. Con mucha frecuencia, los que defienden que la liberalización económica debe tener prioridad sobre las reformas económicas u otras políticas económicas destacan el ejemplo del Chile democrático, donde desde 1987, aproximadamente 1.5 millones

de personas se han librado de la pobreza y el porcentaje de personas que vive por debajo de la línea descendió de 46.6 por ciento a aproximadamente 30 por ciento en 1993, a consecuencia de un crecimiento económico continuo.<sup>8</sup>

Pero estas argumentaciones no son convincentes desde una perspectiva económica y política. En el terreno económico, tanto la investigación como el sentido común indican que la desigualdad del ingreso puede ir en detrimento del crecimiento porque actúa como un obstáculo para la acumulación de capital humano y físico. Una distribución más equilibrada del ingreso puede aumentar, por ejemplo, la matrícula escolar, lo cual a su vez aumenta el crecimiento, el tipo de círculo virtuoso característico de los NIC asiáticos.<sup>9</sup> Incluso en Chile, el ejemplo latinoamericano del éxito, la desigualdad es hoy el mayor impedimento para que se avance en el combate contra la pobreza. Si bien la pobreza se redujo en el periodo posterior a 1987 con altas tasas de crecimiento que redujeron el desempleo creando nuevos puestos de trabajo, a medida que el país se acerca al pleno empleo las reducciones ulteriores dependerán de que mejore la distribución de la riqueza y de los recursos necesarios para sostener ese crecimiento.

En el terreno político, la argumentación es, en todo caso, aún más apremiante. Hay cada vez más pruebas de que el grado de desigualdad económica (más que el nivel de desarrollo económico) es el que mejor explica la estabilidad y la inestabilidad democráticas.<sup>10</sup> Simplemente dicho, las democracias con una desigualdad de ingreso especialmente alta son inestables. Es difícil formar o mantener instituciones democráticas en una sociedad profundamente dividida por el ingreso y la riqueza, sobre todo en una sociedad que da la impresión de no hacer mucho para remediar esa situación o, peor aún, que la exacerba activamente. No cabe duda de que éste es el mensaje de los conflictos centroamericanos, del levantamiento de Chiapas en 1994 en México y de las revueltas urbanas en Argentina en 1993 y en Venezuela en 1989; en cada uno de los casos la percepción (y la realidad) de

un tratamiento económico desigual e injusto –y no sólo la pobreza– desencadenó el desasosiego.

No se trata simplemente de que las reformas económicas ocasionen una propagación del sufrimiento; si esos costos se consideran necesarios (tal vez porque los recuerdos de la hiperinflación son fuertes) y están equitativamente distribuidos, el impacto político tal vez no sea grande. Pero si los costos recaen de un modo desproporcionado sobre los menos privilegiados, su significado político es muy diferente. Allí donde se crean y amplían subclases alienadas, se empobrecen las clases medias y se enriquecen los ya ricos, la legitimidad de las reformas económicas se pondrá cada vez más en duda. Si a la vez esas políticas tergiversan la representatividad de los sistemas democráticos recientes, entonces son una fórmula de desintegración social y hasta de violencia política. Esa inestabilidad no sólo repercute negativamente en el crecimiento desalentando la inversión (por ejemplo, la crisis del peso mexicano), sino que se convierte en el terreno propicio para un renacimiento de los programas de política populista o de las insurrecciones armadas, que tanto han predominado en el pasado.

Puede que esas afirmaciones parezcan alarmistas a los que creen firmemente en la complementariedad necesaria de las reformas neoliberales y de la democratización, sobre todo a la luz de los resultados electorales recientes en América Latina. Contrariamente a las expectativas de que las políticas de ajuste estructural iban a ser políticamente fatales, hay una serie de países en los que los reformadores del libre mercado y/o sus partidarios fueron reelegidos a pesar del aumento de las desigualdades. Prueba de ello, Menem en Argentina, Fujimori en Perú o la victoria del PRI en 1994 en México.<sup>11</sup> Pero el hecho de que los liberalizadores consiguieran ser reelegidos en los años ochenta y principios de los noventa, no constituye una garantía de la continuidad de sus políticas o de la salud de la democracia en el futuro. Las reformas orientadas al mercado tardan años en ponerse en práctica y muchas veces pasa un lapso sustancial antes de que generen un crecimiento vigoroso.

Como ha observado Joan Nelson, los problemas políticos más difíciles vienen después de haber lanzado esas reformas; problemas políticos que inicialmente puede que sean menores, tienden a agrandarse y son mayores a mediano plazo. A medida que esos problemas crecen, baja la capacidad de atribuir la responsabilidad de ellos a las políticas de regímenes autoritarios anteriores. En cambio, frente a desigualdades cada vez mayores, servicios en deterioro y una creciente penetración extranjera de la economía, la culpa tiende a atribuirse primero al gobierno o al partido en el poder. Pero si no se hace nada por cambiar las trayectorias existentes, la alternancia en el poder que permite la democracia tal vez no baste para impedir que la responsabilidad se atribuya en definitiva al proyecto de liberalización, o incluso a la propia democracia.

Son de esperar cada vez más problemas políticos en América Latina a medida que nos acercamos al año 2000. Los primeros liberalizadores pudieron cosechar los beneficios electorales de haber hecho bajar la inflación y de restaurar el crecimiento, pero a medida que las reformas entran en una "segunda etapa" más difícil, en la que un número mayor de actores necesita participar y los pactos políticos se vuelven más esenciales, el recuerdo de esos beneficios corre el riesgo de ser desplazado por conflictos de distribución cada vez mayores y por la falta de un consenso nacional amplio sobre la dirección general de las políticas económicas y sociales. En contraste con las políticas características de la primera vuelta de la reforma, los costos de un cambio ininterrumpido se concentran fuertemente en grupos específicos que es posible que pierdan permanentemente los privilegios que

gozaban tradicionalmente.<sup>12</sup> En este contexto, las apuestas suben, la oposición política crece y no sería sorprendente una reacción violenta contra "las cosas como de costumbre".

### ¿La democracia al rescate?

Si la desigualdad amenaza con retardar el crecimiento a la vez que refuerza la probabilidad de inestabilidad, ¿qué se puede hacer? ¿Está América Latina simplemente condenada a largo plazo a un círculo vicioso de desigualdad, crecimiento decepcionante e inestabilidad política? Las respuestas están en la capacidad (o falta de ella) de priorizar las reformas políticas sobre las económicas con el doble propósito de ampliar y profundizar la democracia en América Latina, reconfigurando simultáneamente el proyecto de liberalización/democratización en el ámbito internacional. Una estrategia dual de este tipo permitiría una distribución más equitativa de los costos y los beneficios de la reforma económica, acabando así con la perniciosa y autorreforzada dinámica entre riqueza económica concentrada y poder político asimétrico.

Esto es precisamente lo que no ha sucedido aún. Lo más asombroso cuando se analizan los diferentes planteamientos del ajuste en América Latina es que ningún país estaba preparado ni era capaz de proteger a los pobres del impacto de las políticas de ajuste, y muchos de ellos ni siquiera lo intentaron hasta un tiempo después de que se pusieran en práctica reformas económicas. Tampoco han habido políticas destinadas a impedir el creciente descontento de las capas medias (funcionarios, trabajadores sindicalizados, jubilados, etcétera), cuya cercanía a los aumentos flagrantes de la riqueza contribuye a crear un sentimiento especialmente corrosivo de injusticia. Al contrario, en una serie de casos, políticas específicas aumentaron innecesariamente la pobreza y sesgaron aún más la distribución del ingreso. Por ejemplo, los subsidios que se concedieron a los bancos chilenos en 1983 fueron diez veces más cuantiosos que el costo anual del programa de empleo de emergencia del régimen de Pinochet. Algunas políticas en Argentina muestran un patrón similar.

A largo plazo, ese descuido de la política social es contraproducente. Hay muchas alternativas aún abiertas para los gobiernos que reducen el nivel de desigualdad y elevan la productividad laboral, incluidos el apoyo a la educación primaria, transferencias de ingresos a los pobres para mejorar la alimentación, mejor acceso a la infraestructura social y programas de crédito preferencial para vivienda de bajos ingresos. Es obvio que esas políticas funcionan cuando se ponen en práctica con eficacia, como lo ilustra el mejor desempeño de Uruguay, Costa Rica y Chile, países con antiguas tradiciones de política social progresista y sistemas de redes de seguridad bastante bien desarrollados. La evidencia del impacto de esas políticas es aún más apremiante cuando las políticas sociales de los dragones asiáticos se comparan con las de América Latina. Por ejemplo, en el periodo inmediato a la posguerra, Taiwán mostraba una distribución de la riqueza y del ingreso muy similar a la de El Salvador. Pero cuando después puso en práctica una reforma agraria y una mezcla progresista de políticas sociales (que fue en parte una respuesta a la presión de los Estados Unidos y que se pagó en parte con ayuda estadounidense), la brecha entre los dos países respecto a casi cualquier indicador de crecimiento/equidad se volvió enorme. Ahora que ambos han entrado en un proceso de democratización, Taiwán tiene la ventaja de un punto de partida mucho más equitativo.

Pero ahí está la trampa. Las políticas sociales no caen del cielo; son una respuesta a grupos domésticos muy organizados y/o a la presión internacional, o se ponen en práctica

como una forma de ataque preventivo. En la América Latina contemporánea hay dos problemas: esas políticas exigen recursos adicionales del gobierno en un momento en el que las rentas son limitadas o hasta decrecientes; también tienen que ser resultado de fuertes coaliciones progresistas transnacionales, pero éstas son en términos generales inexistentes. La solución obvia a lo primero, la reforma fiscal, es probable que se tope con una poderosa resistencia de los ricos, incluso cuando la economía esté en crecimiento. La existencia del segundo problema significa que es posible que prevalezca la voluntad de ellos a falta de una presión compensatoria. La década anterior de desigualdad exacerbada incrementó la ya desproporcionada influencia de los ricos, aun cuando redujo el poder político de los partidos, de los sindicatos, de los movimientos sociales y de las organizaciones de clase media. Al mismo tiempo, políticas deliberadas para dismantelar o reducir el Estado, cualesquiera que sean sus ventajas, eliminaron muchas de las palancas tradicionales a través de las que se efectuaban reformas. En suma, las fuerzas necesarias para crear una "coalición para la igualdad" son débiles y están desorganizadas, y la capacidad de los reformadores estatales de fomentar o aliarse con esas coaliciones es limitada.

Es ante todo esa realidad la que hay que invertir. Esto no significa un retorno al populismo del pasado, que estaba basado en atraer a públicos masivos relativamente desorganizados prometiendo recursos que los gobiernos no tenían. El reto consiste en introducir reformas basadas en coaliciones específicas que sean económica y políticamente sustentables. Esto exige una estrategia dual: por una parte, hay que ampliar la base social de las nuevas democracias a través de una serie de medidas que faciliten la participación política y la representación de diversos intereses. Esto incluye bajar las barreras de entrada al sistema electoral, la apertura de partidos políticos a nuevas bases electorales y la creación de nuevas fuentes de poder municipal. Por otra parte, el programa de liberalización/democratización de los actores internacionales (desde gobiernos hasta instituciones financieras) también se ha de expandir. Más concretamente, habría que dar el mismo peso a una reforma fiscal progresiva que a la reducción del déficit en los convenios financieros de negociación/condicionalidad, así como a los programas de nivelación del terreno de juego político hay que darles la misma importancia que a que se celebren elecciones para promover la democracia.

Este embate dual, que efectivamente crea una coalición transnacional contra la desigualdad, tiene varias ventajas. Podría tener el efecto gradual de presionar a los sectores privados latinoamericanos, tanto desde arriba como desde abajo, para que contribuyan con su parte a la salud fiscal del Estado, un cambio político importante respecto a la época en que préstamos externos aparentemente sin costo sustituyeron a los impuestos. Al mismo tiempo, podría servir de ayuda hacer alas autoridades estatales más responsables ante los ciudadanos mediante el suministro eficiente de servicios, otra diferencia bienvenida respecto a la época en que la falta de responsabilidad se manifestaba en una búsqueda extendida de rentas. Este programa reformista no aportará el alivio rápido que tantos latinoamericanos necesitan, pero promete políticas más participativas y estables que son la precondition fundamental para un desarrollo económico a largo plazo. La alternativa es una continuación del círculo vicioso latinoamericano y el fomento a sociedades en desintegración en las que no pueden vivir confortablemente ni siquiera los privilegiados.

Traducción: Este País

1 Véase Nora Lustig, ed., *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1995, p. 2.

2 Banco Mundial 1991, Cuadro 1-1.

3 Téngase en cuenta que esta tendencia se invirtió en Chile entre 1987-1990, tema al que volveremos más adelante.

4 Según estadísticas de la Cepal, los niveles de pobreza aumentaron de 41 por ciento de la población en 1980 a 46 por ciento en 1990. A fines de los años ochenta, había 71 millones más de personas que vivían en la pobreza, incluidos 28 millones que lo hacían en la pobreza extrema. Las estadísticas citadas son de Philip Oxhorn y Graciela Ducanzeiler. *The Problematic Relationship Between Economic and Political Liberalization: Some Theoretical Considerations*, ponencia preparada para el xix Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C., 28 al 30 de septiembre.

5 Este aumento ha sido especialmente notable en México, donde la participación del 10 por ciento de los situados en la parte superior de la escala aumentó casi 5 puntos porcentuales entre 1984 y 1989 y después siguió expandiéndose en los años noventa, según Lustig, p. 24.

6 La frase pertenece al difunto Fernando Fajnzylber.

7 Esto no quiere decir que ese patrón anterior fuera eficiente ni especialmente democrático (no lo era), pero sí indica que al menos parte de las rentas que en la actualidad pasan a grupos de altos ingresos a través de las reformas neoliberales se utilizaron alguna vez (por muy ineficientemente que fuera) para otros grupos sociales y políticos con diferentes consecuencias.

8 También pretenden, muy erróneamente, que los dragones asiáticos son un ejemplo fructífero de reformas neoliberales sucesivas antes de las aperturas políticas. Esto supone equivocadamente que sí existía una opción de orden y que esos países aplicaron un paquete de políticas similar al que se recomienda en la actualidad. Para comentarios sobre el caso chileno, véase Philip Oxhorn y Graciela Ducanzeiler, *op. cit.*

9 Véase por ejemplo, Nancy Birdssall y Richard Sabot, "Virtuous Circles: Human Capital, Growth and Equity in East Asia", Washington, Banco Mundial, 1994, e "Inequality and Growth Reconsidered", Washington, Banco Mundial, 1994.

10 Véase por ejemplo, E. Muller, "Democracy, Economic Development and Income Inequality", *American Sociological Review*, 53, febrero 1988.

11 Véase Carlos Gervasoni, "Economic Policy and Electoral Performance in Latin America: 1982-1995", tesis de maestría, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Stanford, 1995.

12 Moises Naim explica el dilema de esta segunda etapa: "Las oscilaciones de precios que son secuela de una devaluación de la moneda o de la restricción de la política monetaria no están dirigidas a ningún grupo en particular y en teoría, aunque no siempre en la práctica, son temporales. Pero los despidos en una siderúrgica privatizada y la eliminación de subsidios agrícolas, ambos son cambios permanentes con costos respaldados por grupos específicos. Los grupos inmediatamente afectados por reformas específicas son más fáciles de movilizar políticamente que los segmentos ampliamente dispersos de la sociedad que soportan el peso inicial del ajuste macroeconómico." Véase su "Latin America's Journey to the Market", San Francisco, Centro Internacional de Crecimiento Económico, 1995, p. 11.

Este texto se presentó en el taller *Constructing Democracy and Markets: Comparing Latin America and Asia*, patrocinado por el *Pacific Council on International Policy* y el *Council on Foreign Relations* y realizado en Los Angeles los días 26 y 27 de enero de este año.

Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford y profesor adjunto de ciencia política.

Economía

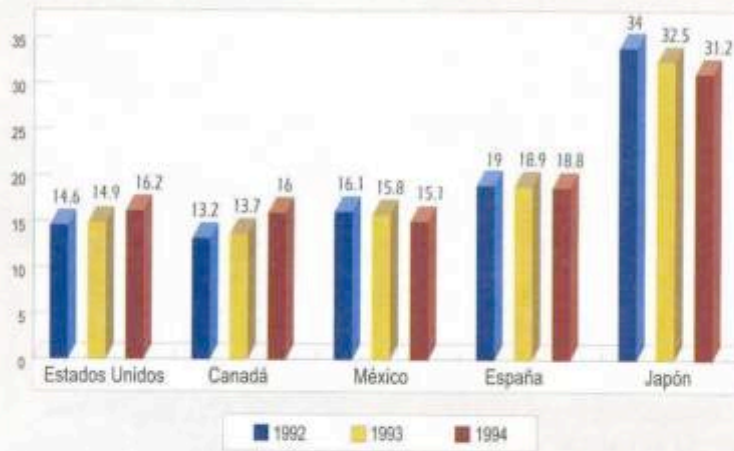


INDICADORES

*Economía*

*E.U., Canadá, México, España, Japón*

AHORRO NACIONAL NETO  
(COMO PORCENTAJE DEL PIB)



BALANZA COMERCIAL  
(EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



OECD  
OCDE Fuente: oeco Economic Outlook, junio 1996.