

Desigualdad y Política

Eduardo Saffirio Suárez (*)

11/07/2011
Política
Desigualdad y Política

08/07/2011
Economía
La concentración
productiva, la otra cara
de la desigualdad

06/07/2011
Política
John Maynard Keynes:
un humanista como
pocos

30/06/2011
Política
Desastres naturales y
seguridad del Estado:
Una mirada desde el
enfoque
multidimensional

28/06/2011
Política
Clarisa Hardy y Andrés
Sanfuentes en el CED:
"Política y economía
contra las
desigualdades"

23/06/2011
Economía
Desigualdad,
discriminación e
injusticia = desde
disconformes hasta
indignados

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

“Una brecha excesiva entre ricos y pobres socava la solidaridad que la ciudadanía democrática requiere”. Michael Sandel (1).

Luego de dos décadas en las que el tema de las desigualdades en la sociedad chilena desapareció de la agenda pública, pese a esfuerzos tan loables como aislados por destacarlo, este parece reaparecer con fuerza, asociado como la otra cara de la crisis de representación política que se expresa en los últimos meses en diversas movilizaciones.

Es de esperar que, ahora sí, los actores políticos aborden con seriedad y consistencia política y programática el problema de la crisis de distribución de ingresos y rentas que afecta a la sociedad chilena.

Por lo anterior, el presente informe quiere ser un complemento a trabajos anteriores de Asuntos Públicos, buscando destacar los obstáculos políticos a la implementación de políticas públicas que permitan reducir en plazos razonables la desigualdad.

Es conocido que, en las condiciones contemporáneas, las políticas públicas que permiten reducir las desigualdades son básicamente cinco:

- 1.- Las que fomentan la difusión de la propiedad productiva y resguardan la existencia de mercados competitivos.
- 2.- Las que establecen sistemas tributarios progresivos.
- 3.- Las que fortalecen al mundo del trabajo a fin de que éste pueda sostenidamente conseguir mejoras salariales y empleos de mejor calidad.
- 4.- Las que aseguran una educación de calidad a disposición de todos.
- 5.- Otras políticas sociales distintas a la educación: salud, pensiones, vivienda.

Sin embargo, implementar dichas políticas no es fácil en democracia. En efecto, preguntarse por los obstáculos políticos es preguntarse por la estructura de poder de una sociedad e implica considerar las distintas dimensiones asociadas al poder político, pues este adopta tres formas o dimensiones: como ejercicio o adopción de decisiones; como capacidad de veto o bloqueo: las no decisiones; y como capacidad para influir en las preferencias.

Como veremos, estas tres caras del poder están detrás de los obstáculos políticos que a continuación se detallan.

De acuerdo con Ian Saphiro (2), los obstáculos a la distribución pueden mirarse desde dos ángulos: el de los decisores públicos y el de la presencia o ausencia de presiones desde abajo para influir en ellos. Como es obvio, ambos ángulos son muchas veces interdependientes y pueden generar círculos virtuosos o viciosos.

I. Desde los decisores públicos. ¿Qué factores impiden que los políticos, quienes en democracia compiten por los votos del conjunto de la población, impulsen políticas públicas en beneficios de los más desfavorecidos?

1. El primer factor son los obstáculos a la recaudación de impuestos que permitan financiar responsablemente las políticas distributivas.

- El primer obstáculo es el temor a las fugas de capital y a procesos de desinversión. Como se sabe, la globalización ha aumentado el poder del capital no solo sobre el trabajo sino también sobre los Estados, pues el poder extractivo de este se ejerce sobre un territorio y la globalización potencia la movilidad sobre todo de los activos financieros y de los flujos de inversión. Conviene señalar sin embargo, que hay actividades económicas sobre las cuales sigue siendo posible imponer tasas impositivas razonables al capital, por ejemplo, en la minería o en otras actividades vinculadas a la explotación de recursos naturales escasos, pues en dichas actividades no es posible la relocalización productiva. Tampoco se debe exagerar la incapacidad estatal para gravar razonablemente las utilidades empresariales pues los impuestos no son la única variable asociada a la inversión y a veces ni siquiera la más importante. Por ejemplo, la estabilidad institucional y la vigencia o no del Estado de Derecho importan, y mucho, para los inversionistas.
- Un segundo obstáculo es la captura de los políticos, en especial de los representantes populares. La mediatización de la política, la necesidad de sondeos de opinión pública y de asesorías expertas en imagen y comunicaciones encarece las campañas en todo el mundo. La ausencia de prohibición legal a la publicidad pagada en TV es el factor de más incidencia en el aumento de costos electorales. Lo anterior es un incentivo muy fuerte para que los decisores sean extremadamente sensibles a las preferencias de los financistas de campañas; más sensibles, a veces, a los donantes que a los votantes.
- Un tercer obstáculo es la presencia de instituciones contra mayoritarias. El bicameralismo simétrico, el federalismo fiscal, la separación de poderes, el control constitucional en sistemas políticos cuyas Constituciones solo garantizan los derechos de propiedad en desmedro de otros derechos económicos y sociales, suponen serias trabas para la distribución. El consociativismo resultante de lo anterior es conservador del status quo económico-social, pues termina consagrando las no decisiones en el sistema político. En Chile lo hemos visto, a propósito de la llamada “democracia de los acuerdos”.
- Un cuarto obstáculo son otras limitaciones institucionales. Incluso cuando la Constitución permite fijar impuestos a través de leyes simples, sin exigencias de quórum especiales, la debilidad de los partidos políticos en relación a los parlamentarios electos en distritos de magnitud pequeña (como el binominal), más aún cuando el territorio electoral es reducido, dificulta que se ejecuten políticas que trascienden la esfera de lo local. Obviamente la redistribución supone una fuerte

solidaridad con la dimensión nacional de la política y la creación de identidades colectivas sólidas. Partidos débiles y sin capacidad técnica, y el voto personal y no de lista, favorece que la atención del representante se concentre fundamentalmente en los electores y en los grupos de presión del distrito por el cual fue electo. Según algunos estudios, los sistemas electorales distintos a la representación proporcional dificultan que la demanda distributiva se exprese y recoja en el Parlamento, pues debilita la vigencia del llamado teorema del votante mediano (3). En el caso chileno el sistema electoral, dada la regla de asignación de escaños, favorece la sobre representación de la segunda mayoría electoral: en todas las elecciones parlamentarias desde 1990 en adelante, la Derecha.

Por último la ausencia de inscripción electoral automática y el voto voluntario, que favorece a los más ricos, educados e informados, aparecen como otra limitación institucional significativa.

- Un quinto obstáculo es la presencia de poderes de veto. Por ejemplo, la existencia de bancos centrales autónomos, preocupados solo del control de la inflación, los analistas financieros externos y los acuerdos económicos internacionales son otro factor que muchas veces limita o torna ineficaz políticas tributarias y redistributivas.

2. Un segundo factor es la captura del Estado por grupos de presión –cuyas preferencias son claras, precisas e intensas- que impiden un gasto más redistributivo o consiguen tratamientos privilegiados, por ejemplo vía exenciones tributarias u otros mecanismos que consagran la elusión. Lo anterior lleva a que, incluso cuando el Estado posee recursos, las políticas de gasto se destinen prioritariamente en beneficio de los miembros de los grupos de presión y no de los más desfavorecidos. Como es obvio, la debilidad estatal es un factor que facilita la captura, además de hacer al Estado más ineficiente en el diseño y ejecución de las políticas públicas distributivas.

3. Un tercer factor son las características estructurales de la economía contemporánea. En especial el acelerado cambio tecnológico y la apertura externa, generan una situación conocida como “el ganador se lo lleva todo”, que es concentradora de rentas e ingresos. Esta es una situación dinámica de concentración de rentas, ingresos y aprovechamiento de las oportunidades, que dificulta la acción de las políticas públicas, pues las desigualdades se crean a un ritmo que supone que el Estado y la política casi siempre llegan tarde. Esta es otra razón que demuestra la urgencia de la reforma del Estado.

4. Y por último, las dificultades para desarrollar la solidaridad con los más desfavorecidos. Salvo en caso de guerras, en que está en juego la unidad nacional, o en que los grupos privilegiados están temerosos de los efectos sociales de una gran crisis económica, nunca aparece como oportuna la distribución. En las bonanzas por “innecesarias” y en la crisis porque impedirán la inversión, el crecimiento y el empleo. Mirado ahora desde el lado del gasto público, cuando el crecimiento cae la tendencia es a recortar las partidas que afectan a los sectores más pobres, débiles y desorganizados, por sobre los poderosos grupos de presión. Es decir, en la crisis se hace recaer el costo de los políticas de ajustes sobre los más necesitados, dada su menor capacidad de presión y negociación. Finalmente, la ausencia de solidaridad impone serias dificultades para formar coaliciones redistributivas mayoritarias, esenciales para el cambio social en democracia.

II. Las dificultades para que se presione por políticas redistributivas. ¿Por qué los grupos más desfavorecidos, que en democracia tienen a su disposición el sufragio, no presionan a los decisores por políticas públicas distributivas?

Algunas de las razones que dificultan lo anterior son:

1. Los desfavorecidos no hacen comparaciones, son autorreferenciales. No perciben el carácter social de la desigualdad. Muchas veces comparan su situación actual con otra anterior, que incluso pudo ser peor. Además, cuando se rompe la conducta autorreferencial muchas veces la comparación solo alcanza a otras personas cercanas que normalmente viven en situación similar. Como es obvio, la presión por redistribución supone comparación con referencia a otros que están en mejor situación social y económica. De lo contrario los débiles, pobres o desfavorecidos solo buscarán mejoras absolutas de su situación y no mejoras relativas. Un elemento, que puede contrarrestar en parte lo anterior impulsando a la movilización por mejorar la situación socioeconómica, son las expectativas, pero ellas dependen mucho del nivel de educación y de exposición a los medios de comunicación social.

2. El conocimiento y las creencias: Las situaciones y sobre todo los mecanismos que producen y reproducen la desigualdad son opacos; no son transparentes. Los mecanismos de mercado, hacen suponer que las pautas de reparto son “impersonales” o “naturales” pues no aparecen a cargo de un grupo social visible. El presunto igualitarismo formal del mercado, oculta las causas de las desigualdades. También pueden estar extensamente difundidas creencias, que llevan a los desfavorecidos a confiar en el “chorreo” del crecimiento o a renunciar a la acción colectiva creyendo que el ascenso o la mejora social es fruto exclusivo o prioritario de la acción individual. Las desigualdades socio-económicas, a diferencia de las que surgen por discriminaciones más “visibles”, por ejemplo, las raciales, son particularmente propicias para fomentar dichas creencias y actitudes.

Conviene destacar por último, que en sociedades pobres de Asia, América Latina y Africa las encuestas muestran consistentemente que las preferencias ciudadanas priorizan abrumadoramente políticas contra la pobreza y no contra la desigualdad (4). Ello legitima que las políticas sociales solo busquen el primer objetivo.

3. Las ideologías conservadoras del orden establecido: En muchas sociedades está extendida la creencia que las desigualdades son “justas”, no se consideran ilegítimas, pues se acepta el mercado como un mecanismo redistributivo adecuado, y se exagera el papel que cumple en la mejora social el esfuerzo individual, sea en la educación, sea en el trabajo. Son los mitos: El sueño americano, la creencia de que hay igualdad de oportunidades, que la cancha es pareja para todos.

Impide contrapesar las ideas anteriores el que importantes intelectuales y políticos consideren que las desigualdades son funcionales al crecimiento económico, pues facilitan la inversión y serían incentivos insustituibles al esfuerzo individual y a las mejoras de productividad. Una versión más moderada en la tolerancia a las desigualdades ve a estas como inevitables, por lo menos en la fase de “despegue” hacia el desarrollo.

Finalmente, cuando desde los grupos poderosos que manejan los medios de comunicación social se difunde la antipolítica y las presuntas maldades del Estado, de los burócratas públicos y/o de los partidos y sindicatos, se profundiza la apatía y desafección de los electores con menor educación y organización,

ayudando a que la situación socioeconómica no cambie. Si dicha situación se combina con el voto voluntario el círculo vicioso contra los más humildes se cierra.

4. Los efectos de encuadre: Son los puntos de referencia que las personas tienen para juzgar una situación determinada.

- Encuadre hacia atrás o hacia el pasado. Las personas pueden creer que se arriesgan a vivir situaciones de retroceso, terminando en condiciones de vida similares a las que vivieron en el pasado, es decir que pueden empeorar en términos absolutos. No es el progreso relativo o absoluto sino el no retroceso lo que surge entonces como prioridad. Sobre todo los grupos más pobres y aquellos muy cercanos en ingresos a la llamada línea de la pobreza temen mucho a la incertidumbre, pues están en posición precaria para mantener lo ya logrado, frente a la contingencia y el cambio.
- Encuadre hacia dentro: La atomización social y el individualismo cultural hace que los pobres creen que es posible la mejora social basada solo en el propio esfuerzo, no se le demanda a las instituciones políticas. Viceversa, si no avanzan o mejoran en sus condiciones socioeconómicas, los pobres pueden terminar culpándose a sí mismos por la situación que viven.
- Encuadre hacia abajo: Más que mirar a las personas o grupos que están mejor, la atención se centra en los que están peor. Se genera así temor y desprecio por los pobres. Los grupos medios históricamente son los más predispuestos a restarse de las coaliciones redistributivas. Se criminaliza a los pobres y a las políticas sociales que van en su ayuda pues se estima que “no se lo merecen”. La criminalización de la pobreza potencia el encuadre hacia abajo.

5. Los enclaves espaciales. La separación física y la segmentación social rompen los vínculos más elementales entre los grupos sociales, dificultando la empatía y la solidaridad. La desintegración social, las diferencias abismales y la segregación física y social provoca que los grupos se ignoren. No hay conocimiento por relación, ricos y pobres ni siquiera se encuentran en la cotidianidad. Si es que se conocen es solo por medios virtuales, nunca por interacción cara a cara.

Como se ve, la abrumadora complejidad de la sociedad contemporánea hace difícil para todos, en especial para los más pobres, la comprensión sistemática de las estructuras causales de la vida social. Cuando el civismo es bajo, las asociaciones débiles y los medios de comunicación no difunden información veraz y plural, estas dificultades aumentan y se favorece la creación de espejismos que provienen de la riqueza y el poder.

Por ello, es clara la envergadura de la tarea para aquellas fuerzas políticas y sociales que consideren el status quo como inaceptable y que busquen cambiarlo a través de pautas democráticas de liderazgo, eludiendo tanto la representación puramente populista como la dirección puramente tecnocrática.

(*) Eduardo Saffirio, cientista político, CED.

(1) Michael Sandel. Justicia. Random House. Barcelona. 2011. Página 302.

(2) Ian Saphiro. El Estado de la Teoría Democrática. Bellaterra. Barcelona. 2005. Capítulo V. “democracia y distribución”.

(3) Dicho teorema supone que cuando las decisiones políticas dependen de la regla mayoritaria, el votante decisivo, que es aquel de ingreso mediano en la sociedad, debiera tener un interés creciente por la redistribución, conforme aumenta la desigualdad. Obviamente, como la participación política no es necesariamente universal, pues aumenta con la riqueza, la mayor educación y la capacidad asociativa, en muchas democracias el votante mediano no termina siendo aquel con el ingreso mediano, si no alguien más rico que este. Ver: José Fernández-Albertos y Dulce Manzano. Democracias, Instituciones y Política Económica. Alianza Editorial. Madrid. 2010. Página 175.

(4) Nancy Bermeo. “¿Acaso la democracia electoral promueve la igualdad económica?”. En: Journal of Democracy. Volumen 2. Julio 2010. Instituto de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile. Página. 207-208.