

DESIGUALDAD Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA*

Merike Blofield

*Merike Blofield es profesora asociada del departamento de ciencia política de la Universidad de Miami. Ella es autora de *Class, Gender and the State* (2012, forthcoming), *The Politics of Moral Sin* (2006), y el libro editado *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution* (2011), y fue directora del Observatorio sobre la Desigualdad en América Latina (2007-2009), un proyecto financiado por la Fundación Ford.*

América Latina, como es bien sabido, tiene las mayores desigualdades de todas las regiones del mundo. Además, estas han sido una característica arraigada desde la colonización y se han mantenido a pesar de las transiciones democráticas. Durante los últimos diez años, tanto los académicos como los encargados de la formulación de políticas empezaron a poner más atención en las desigualdades, y al mismo tiempo se observó en ellas una leve y muy elogiada disminución.¹ Sin embargo, pese a los avances las desigualdades socioeconómicas siguen siendo extremadamente altas conforme a cualquier medida. De acuerdo con los datos del Banco Mundial, en América Latina el coeficiente de Gini es 0,52, mientras que en los países industrializados avanzados es 0,33. La segunda región más desigual es el África subsahariana con un coeficiente de 0,49, difícilmente una comparación de la que habría que enorgullecerse respecto del desarrollo.²

¿Por qué nos preocupan las desigualdades socioeconómicas? Aparte de los argumentos intrínsecos que se basan en la justicia social, una alta desigualdad de oportunidades fomenta la exclusión social, reduce la capacidad de las sociedades de utilizar el capital humano en todo su potencial, y permite a las personas adineradas distorsionar el mercado

* Quisiera agradecer a Felipe Agüero, Matthias Dietrich, Juan Pablo Luna y Jennifer Pribble por sus lúcidos comentarios y por su inspiración intelectual Elisa P. Reis y sus trabajos.

en beneficio propio. Además, puede promover el delito, la violencia y la inestabilidad política. Existe un reconocimiento general entre quienes elaboran las políticas, los organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial e incluso los bastiones del liberalismo en favor del mercado —el Fondo Monetario Internacional y *The Economist*— de que las desigualdades son demasiado grandes en la región y que tienen consecuencias económicas, sociales y políticas negativas.³

Considerando las dos décadas de política democrática y estas inquietudes ampliamente difundidas, ¿por qué las desigualdades se mantienen tan elevadas en la región?⁴ Son muchos los factores que interactúan, incluidos el legado de las trayectorias de desarrollo de la región en términos de políticas, los apremios de una economía global, y los mecanismos mediante los cuales las élites económicas tienen un acceso privilegiado a quienes formulan las políticas y el comportamiento de los políticos mismos. Además de estos elementos, la “distancia social” en las élites contribuye a explicar cómo se perpetúan las grandes desigualdades de la región. En la próxima sección defino este concepto sociológico y luego apelo a la investigación empírica emergente sobre la desigualdad y la política en la región —tanto la realizada por mí como por otros autores— para dilucidar algunas de las consecuencias de la distancia social en relación con las políticas. El desafío de la región es encontrar mecanismos para superar la distancia social y equilibrar los intereses de los ricos y los pobres.

La influencia de las élites en la política

En América Latina las élites son muy adineradas en comparación con las de otras regiones y, como grupo, en general han actuado de un modo que refuerza las desigualdades existentes. Alejandro Portes y Kelly Hoffman midieron la estructura de clases en los países latinoamericanos y descubrieron que si bien el tamaño de las tres clases dominantes unidas (los capitalistas, los profesionales y los ejecutivos) es pequeño —entre el 5% de la población en El Salvador y Brasil, el 9,5% en Chile y el 13,9% en Venezuela—, la excesiva desigualdad de la región es atribuible completamente al ingreso de este grupo en conjunto.⁵ En los países industrializados avanzados, la participación en el ingreso del decil superior varía entre un 20% y un 30%, mientras que en América Latina este valor fluctúa desde el 34% en Uruguay hasta el 47,2% en Bolivia, siendo este valor apenas superior al de Colombia, Brasil, Chile y Paraguay.⁶

En las democracias de hoy en día, la amenaza de la fuga de capitales otorga a estas élites económicas un significativo poder estructural y puede limitar a los encargados de elaborar las políticas aun cuando hayan sido elegidos sobre la base de programas redistributivos.⁷ Asimismo, hay otras estrategias empresariales de tipo instrumental, como el financiamiento de las campañas y el *lobby* —fuera de la

corrupción, que es más difícil de medir— que favorecen a las personas acaudaladas pues son las que cuentan con los recursos como para participar en ellas. Por otra parte, estas dinámicas suelen perpetuar un ciclo, que se refuerza a sí mismo, de ausencia de regulaciones obligatorias en relación con esas estrategias.⁸ Debido a su riqueza y a estos mecanismos, los políticos tienden a estar constreñidos por la élite económica, aunque provengan de ambientes más modestos y adhieran a un programa redistributivo.

La distancia social

Estos mecanismos explican *cómo* las élites ejercen influencia para mantener los temas redistributivos fuera de la agenda política. Una pregunta más complicada es *por qué*. Por una parte, el comportamiento de las élites se puede explicar fácilmente mediante el modelo del actor racional: las élites tienden a actuar en beneficio propio. Por otra, se han reconocido los efectos negativos de las desigualdades —sobre los pobres, pero también sobre la sociedad en general y sobre los ricos—, y una reducción de estas mediante políticas de gobierno podría fomentar el bien público a largo plazo beneficiando tanto a los ricos como a los pobres. En otros contextos, las élites han sido capaces de unirse y actuar con mayor visión de futuro y en forma más “responsable” socialmente. En lo que hoy son los países industrializados avanzados, particularmente en muchos países europeos una masa crítica de las élites políticas y económicas decidió hace un siglo asumir la responsabilidad y promover soluciones más colectivas a las amenazas que según ellos planteaba la pobreza e hicieron concesiones a las clases más bajas, estableciendo las bases del estado de bienestar moderno.⁹

En América Latina este proceso no se ha arraigado. Las distintas trayectorias de industrialización, con clases trabajadoras más débiles y élites más poderosas, han dejado legados diferentes con relación a las políticas, incluida una desigualdad mucho mayor.¹⁰ Actualmente tenemos un contexto político democrático con una gran influencia de las élites pero, pese a esta, las élites como grupo no han promovido la equidad social. Considero que esto se debe, al menos en parte, a la “distancia social” entre las élites y las clases más bajas, que permite a los ricos mantenerse indiferentes a la realidad que viven los pobres. Esta distancia social fomenta un comportamiento basado en intereses de corto plazo y opciones de escape individuales, y hace más difícil abordar los problemas colectivos y promover el bien público.¹¹

Este es un concepto muy conocido en la sociología y la psicología social, pero menos familiar para la ciencia política. La enciclopedia Blackwell de sociología señala que la distancia social se fundamenta en normas sociales que diferencian a los individuos y a los grupos sobre la base de la raza o etnicidad, la edad, el sexo, la clase social, la religión

y la nacionalidad.¹² Es un concepto amplio con múltiples dimensiones, pero lo esencial es la idea de una distancia entre los grupos que no se basa en criterios biológicos, geográficos u otros similares, sino en factores sociales.¹³ En América Latina, debido a las desigualdades arraigadas y duraderas, la distancia social es particularmente notable entre las distintas clases sociales, y se refuerza por los bajos niveles de movilidad intergeneracional desde y hacia la élite a través del tiempo (aunque esto es menos marcado respecto de la clase media).¹⁴ Las personas de las diferentes clases —sobre todo la élite y los pobres y, una vez más, en menor grado las clases media y trabajadora formal— viven en mundos distintos, según distintas normas y expectativas, con distintas oportunidades de vida y con limitadas interacciones entre ellas. Estas divisiones determinan la visión que tienen unos de otros.

Por cierto, esta observación no es original, ya que muchos investigadores se han referido a esta misma idea en otros términos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha aludido a las “divisiones psicosociales” entre clases¹⁵ y Paulo Pinheiro a las “democracias sin ciudadanía”.¹⁶ Varios politólogos han mencionado el “mundo dual”¹⁷ que las desigualdades de ingreso han fomentado en América Latina, y el corrosivo impacto que esto tiene sobre un sentido de “común pertenencia”¹⁸ y sobre una “solidaridad amplia y eficaz”.¹⁹

Esta “distancia social” podría aplicarse tanto a los ricos como a los pobres. Sin embargo, dos factores la hacen particularmente significativa en relación con los ricos. El primero es que los puntos de vista y el comportamiento de los ricos importan mucho más en toda la sociedad —incluidos para los pobres y especialmente para ellos— debido a su gran poder. En cambio, las opiniones y el comportamiento de los pobres tienen un efecto limitado sobre los que no lo son. En segundo lugar, la distancia social se exagera en la élite. Las clases más bajas tienden a estar expuestas constantemente al estilo de vida de las clases media y alta a través de la televisión, que es omnipresente,²⁰ y en sus trabajos, por ejemplo el de empleada doméstica en los hogares más adinerados. La mayoría de sus miembros probablemente desearían participar de los estilos de vida que experimentan en forma indirecta. Por su parte, las personas acomodadas suelen tener pocas experiencias de vida concretas en las clases más bajas. Un ejemplo de esta distancia social se manifiesta en un refrán común entre los latinoamericanos adinerados: “en América Latina todos tienen una empleada doméstica”. Esto denota las fronteras del grupo de pertenencia: las familias y las clases sociales que contratan empleadas, no aquellas que las proveen.

En efecto, una de las consecuencias duraderas de las grandes desigualdades y divisiones de clase a través del tiempo es hacer menos visibles las experiencias de vida y los intereses de las clases inferiores. Esta situación se intensifica cuando la clase interactúa con otras divisiones como el género y la etnicidad o raza, y a menudo las experiencias e

intereses de los grupos de personas que son “sub-desfavorecidos” dentro de más de una división se vuelven más invisibles.

La distancia social produce tres dinámicas en la élite socioeconómica y en general también en la élite política, cuyos miembros además suelen provenir desproporcionadamente de las clases media y alta. En primer lugar, la distancia social se puede traducir en percepciones erróneas e indiferencia respecto de la realidad social en que viven los pobres. Segundo, y relacionado con lo anterior, tiende a reducir el sentido de solidaridad. Esto a su vez disminuye la disposición a contribuir a la solución de problemas colectivos, especialmente si es necesario algún sacrificio por parte de las élites. Por último, aun cuando no se requiera un sacrificio, la distancia social tiende a promover la indiferencia hacia problemas que están circunscritos en gran parte a las clases más bajas. En resumen, estas dinámicas hacen más probable que la mayoría de las élites recurran a opciones de escape privadas en lugar de comportarse de un modo más “responsable” socialmente para buscar el bien público. Fundamentalmente, la distancia social agrava los problemas clásicos de la acción colectiva.

El escenario producido por la distancia social se ilustra mediante el análisis de tres temas: la resistencia de las élites a contribuir por la vía de impuestos, y la falta de reformas de política acerca de dos temas en que los efectos nocivos del statu quo se limitan a las mujeres de clase baja —el trabajo doméstico remunerado y los abortos clandestinos—, destacándose el efecto interactivo de las divisiones de clase y género.

Las consecuencias de la distancia social en términos de políticas

Un mecanismo clave de la solidaridad a nivel colectivo es la fijación de impuestos progresivos a las ganancias y la riqueza, que permite redistribuir el ingreso desde los ricos hacia los pobres y financiar un estado de bienestar moderno. Si bien las encuestas revelan que una parte de las élites de la región reconocen que las desigualdades son un problema y que se debiera hacer algo al respecto, prefieren no aportar recursos propios para resolverlo.

Mediante una encuesta a las élites, realizada en 2008 en cinco países, quedó de manifiesto que un 40% de las élites políticas, económicas e intelectuales convenían en que “el alto nivel de desigualdad y pobreza” de la región era perjudicial para la consolidación de la democracia.²¹ Otra encuesta, también efectuada en cinco países, mostró que más del 75% de los líderes intelectuales y políticos y el 64% de los dirigentes empresariales coincidían en que “es justo cobrar impuestos a los ricos para ayudar a los pobres”.²²

No obstante, cuando se trata de aumentar efectivamente los impuestos a las personas adineradas, las encuestas revelan un menor respaldo. El

estudio de las élites realizado por Elisa Reis en Brasil en la década de 1990 mostró que entre los dirigentes empresariales el apoyo al alza de los impuestos a las ganancias y a la riqueza era solo de un 9% y un 1%, respectivamente, y las cifras correspondientes a las élites políticas e intelectuales eran apenas superiores.²³ En la encuesta de 2008, las élites empresariales otorgan un menor sustento a la fijación de impuestos sobre las ganancias y la riqueza que los políticos, los líderes sindicales y los intelectuales. Una parte de las élites empresariales está de acuerdo en que gravar las ganancias y las grandes riquezas es importante como estrategia para combatir la desigualdad, oscilando de alrededor de un 10% en Chile a cerca de un 50% en Argentina. Al preguntarles más específicamente si apoyan el aumento de impuestos a los ricos, el respaldo cae en forma drástica. En relación con el alza de impuestos sobre los sueldos altos, las cifras van desde el 0% de apoyo decidido entre las élites empresariales chilenas hasta el 21% entre las venezolanas, y respecto de los impuestos al capital y la propiedad, nuevamente del 0% de apoyo en Chile al 28% en Argentina. Por otra parte, el sólido apoyo para *disminuir* estos impuestos fluctuó desde el 22% en Brasil al 36% en Argentina, 39% en México, 46% en Chile y 56% en Venezuela.²⁴

Sin duda, el hecho de que las élites económicas en general prefieran que no se les fijen impuestos directos no es sorprendente. Lo que llama la atención es la carga tributaria efectiva de las élites latinoamericanas, que es muy baja en comparación con otras regiones. En América Latina, la carga tributaria promedio como porcentaje del PIB era de un 16% a fines de la década de 1990, y solo el 3,4% del PIB provenía de los impuestos al ingreso personal y de las empresas, mientras que las cifras correspondientes a los países desarrollados eran un 29% y un 10% del PIB, respectivamente.²⁵ La carga tributaria directa se ha mantenido baja durante la década de 2000, y Mahon señala que los gobiernos de América Latina han tenido en cuenta las preferencias de las élites al reformar los sistemas tributarios, fijando impuestos al valor agregado, regresivos, en lugar de impuestos directos más progresivos —sobre las ganancias y la riqueza—, que tienen el mayor potencial redistributivo. Aunque parte de la presión venía del Fondo Monetario Internacional, Mahon afirma que dada la amenaza de fuga de capitales, los impuestos al valor agregado se consideraron además una opción más fácil que enfrentar a las élites económicas al aumentar o hacer respetar la fijación de impuestos sobre las ganancias y la propiedad.²⁶

Por otra parte, la evasión tributaria entre quienes tienen recursos es generalizada. Algunas estimaciones recientes para Argentina, Brasil y Chile sitúan la evasión del impuesto a las personas y a las empresas en alrededor de un 50% y un 40%, respectivamente.²⁷ Estos altos niveles ponen de manifiesto la renuencia de aquellos que cuentan con los recursos a contribuir de acuerdo con el estado de derecho; en cambio,

utilizan opciones privadas de escape —legal e ilegal—, con el fin de retener la riqueza para sí mismos.

En muchos países, la redistribución ocurre en menor grado por medio de los impuestos y más por la vía del gasto. Sin embargo, en la región los gastos sociales tampoco redistribuyen el ingreso. Si bien los programas de transferencias monetarias condicionadas focalizados en los pobres, la educación pública —excepto la educación superior— y la atención de salud tienden a llegar mejor a los pobres, la mayor parte de las transferencias sociales, particularmente las pensiones, se distribuyen mediante sistemas contributivos que privilegian a los trabajadores de ingresos más altos, pertenecientes al sector formal.²⁸ En seis países grandes de América Latina, los dos quintiles de ingreso superiores reciben en promedio un 70% de los gastos en seguridad social, mientras que el quintil más bajo recibe solo un 7%. En cambio, los países europeos gastan un 16% del PIB en transferencias, y cada quintil percibe aproximadamente un 20% del gasto total.²⁹ Por lo tanto, en los países latinoamericanos el coeficiente de Gini se reduce en promedio solo un 2% con los impuestos y las transferencias, mientras que en los países europeos disminuye en un 15%, de 0,46 a alrededor de 0,31.³⁰

En el caso de los quintiles de menores ingresos y el vasto sector informal, los estados de América Latina suelen proporcionar escasa protección contra el riesgo. Casi la mitad de la población económicamente activa de la región está “excluida de las relaciones capitalistas modernas y debe sobrevivir por medio del trabajo no regulado y las actividades de subsistencia directa”.³¹ Muchos de estos individuos no pueden hacer frente a los riesgos sociales participando en el mercado laboral o por la vía del acceso a bienes y servicios públicos, y están obligados a depender en gran medida de arreglos familiares y comunitarios, sostenidos en su mayoría por mujeres de bajos ingresos.³²

Se podría afirmar que no es la distancia social la que está impulsando esta renuencia a pagar impuestos y que, más bien, los ricos están dispuestos a contribuir, pero simplemente no desean hacerlo a través de un Estado que perciben como corrupto e ineficiente. Por cierto, esto es legítimo, aunque es necesario tener en cuenta dos factores. Primero, especialmente la corrupción pero también las ineficiencias se pueden relacionar con la distancia social. La corrupción favorece a quienes tienen recursos y es una opción de escape individual utilizada por las élites tanto políticas como económicas, que refleja la ausencia de un sentido de responsabilidad cívica y social. Con respecto a las ineficiencias en el gasto, si bien están influidas por muchos factores, también perjudican menos a las personas adineradas que a los pobres. Sigue sin respuesta por qué las élites no han exigido al Estado, en forma colectiva, una mayor rendición de cuentas.

En segundo lugar, si el problema no es la distancia social se esperarían mayores niveles de filantropía privada. Sin embargo, en este caso las élites latinoamericanas también se destacan al compararlas con sus contrapartes de otras regiones del mundo. En 2007, los ricos de América Latina —definidos como quienes poseen más de un millón de dólares estadounidenses solo en inversiones— destinaron únicamente un 3% de sus activos a la caridad, mientras que la cifra correspondiente a sus contrapartes en los Estados Unidos y el Asia fue un 12%. Además, aunque la riqueza de los latinoamericanos acaudalados en conjunto aumentó desde 2007 más rápidamente que en cualquier otra parte, en 2010 sus planes de donar a la caridad eran de un monto inferior a aquellos de los ricos de cualquier otra región del mundo.³³

En cambio, la mayoría de las élites económicas y políticas de la región se han inclinado por soluciones a la desigualdad individuales y a corto plazo, en lugar de colectivas y a largo plazo, aislándose en comunidades cerradas, escuelas privadas y, al verse enfrentadas a demandas redistributivas, transfiriendo su dinero al exterior. Dados sus recursos, han sido capaces de hacerlo.

La distancia social también puede afectar la elaboración de la agenda más allá de la fijación de impuestos. Las percepciones erróneas, la indiferencia y la falta de solidaridad de las clases media y alta, incluidos los políticos, pueden influir sobre los temas que se incorporan en la agenda política y las políticas que se implementan, aunque no se relacionen directamente con asuntos redistributivos. Por ejemplo, aun cuando la investigación ha demostrado que en la región los logros económicos de las personas están condicionados significativamente por sus circunstancias y no por sus criterios meritocráticos, reduciéndose así la igualdad de oportunidades,³⁴ entre varias élites existe la tendencia a considerar que el sistema es fundamentalmente justo. En Chile, solo el 30% de los dirigentes empresariales encuestados están de acuerdo en que la desigualdad de oportunidades y la concentración de la riqueza son una causa de la pobreza en ese país. La siguiente cita de un político, proveniente de la encuesta de Reis a las élites en Brasil, resume esta tendencia: “cuando alguien es inteligente y decidido, sin duda él o ella pueden superar la pobreza y salir adelante”.³⁵ Suponer que el sistema es más justo de lo que es puede conducir además a apoyar políticas más punitivas que preventivas; Daniel Brinks ha manifestado que la falta de solidaridad entre las élites fomenta una mayor aceptación de la violencia policial en contra de los pobres.³⁶

Sin duda, las aseveraciones anteriores requieren más estudio. A continuación, recorro a mis propias investigaciones para mostrar que la distancia social en las clases media y alta, incluidos los políticos, influye sobre la agenda respecto de dos temas. Las actuales políticas acerca de la salud reproductiva y el trabajo doméstico remunerado tienen un efecto perjudicial sobre el bienestar de millones de mujeres

de clase baja.³⁷ No obstante, los efectos negativos están circunscritos a este grupo, haciéndose menos visibles para las clases media y alta, lo que ha impedido que la reforma llegue a ser parte de la agenda política en la gran mayoría de los países latinoamericanos.

El aborto legal está muy restringido en América Latina, y la explicación común para su prohibición es que la región es católica y por ende tanto los gobiernos como los ciudadanos prefieren las políticas “pro vida” o anti aborto. Sin embargo, el comportamiento de los latinoamericanos no sigue la doctrina católica. Las estimaciones indican que en la región alrededor de un 28% de los embarazos, es decir cuatro millones en total, terminan cada año en un aborto inducido.³⁸ El acceso inadecuado a la anticoncepción y la educación sexual, particularmente a través del sector público, contribuye a estas tasas elevadas.

Estas tasas dan origen a situaciones críticas en la salud pública de la región. No obstante, las consecuencias se limitan casi exclusivamente a las mujeres de menores ingresos; estas recurren a los abortos clandestinos realizados con frecuencia por profesionales no capacitados, lo que anualmente obliga a cientos de miles de mujeres de la región a buscar atención médica en los hospitales y, en los peores casos pueden morir o sufrir daños físicos permanentes. Muchas veces son maltratadas por el personal del hospital, y en algunos países incluso pueden terminar en prisión. Las mujeres de clase media y alta, por su parte, simplemente requieren una tarde libre en la clínica privada de algún médico para acceder a un aborto ilegal seguro que lleve a cabo un profesional calificado a un alto precio, y los hombres, si así lo deciden, pueden mantenerse completamente al margen.

Por cierto, una parte de la oposición a la legalización es religiosa, pero la dinámica de clases desempeña un papel importante. La comparación con los países católicos del sur de Europa nos permite controlar factores como la religión, el nivel de desarrollo y la historia democrática. Antes de las reformas que legalizaron el aborto en Italia, España y Portugal, decenas de miles de mujeres y hombres de clase media firmaban peticiones y marchaban en solidaridad con sus contrapartes de la clase baja, que no tenían los recursos necesarios para solventar un aborto ilegal seguro y se enfrentaban recurrentemente a los riesgos para su salud y la amenaza de ser procesados, y esta presión social finalmente se tradujo en la reforma. Con algunas excepciones, actualmente en Europa la práctica es legal y muy accesible, y las tasas de aborto son muy bajas debido al amplio acceso a la prevención, lo que aumenta el bienestar de las mujeres, especialmente las de menores ingresos. Además, los países tienen políticas sociales que ayudan a las madres solteras o familias de bajos recursos reduciendo así también la percibida necesidad de recurrir a un aborto por razones económicas. En América Latina, mientras las mujeres pobres siguen desorganizadas como actores colectivos, las clases media y alta han elegido en cambio

opciones de escape privadas y no se han movilizado en forma conjunta respecto del tema, dejándolo en manos de pequeños grupos de feministas con escaso respaldo social. Incluso muchos de los políticos de izquierda que tienen un compromiso ostensible con la equidad no lo perciben como urgente. El comentario de un senador socialista chileno para explicar la falta de presión en favor de la reforma a pesar de la ubicuidad del procedimiento refleja la distancia social entre las élites y las clases más bajas: “en Chile, todos conocen a un médico”. Muchos de sus electores dependen de métodos inseguros e individuos sin capacitación, no de médicos. Esta ausencia de solidaridad y movilización transversales a todas las clases sociales ha hecho posible que una Iglesia católica conservadora y sus aliados dominen el debate y enmarquen el aborto simplemente como un asunto moral-delictual, además de restringir el acceso a la planificación familiar.

El caso de los trabajadores domésticos es quizás el que mejor ejemplifica el concepto de la distancia social a pesar de la proximidad física. El trabajo doméstico remunerado involucra a un tercio de los hogares de la región, ya sea como empleadores o trabajadores de tiempo completo. Estos trabajadores están regulados por códigos laborales discriminatorios. En la mayoría de los países, sus jornadas de trabajo fluctúan entre 12 y 16 horas, incluidos a menudo los fines de semana. Por ejemplo, en Guatemala tienen legalmente solo seis horas libres por semana, reduciéndose en la práctica una jornada de 14 horas a 8 el día domingo. En varios países están obligados por ley a comportarse de un modo “subordinado”.

Estas leyes contradicen abiertamente los tratados internacionales y las constituciones nacionales. Por ejemplo, en México la constitución ordena una jornada laboral de ocho horas, aunque en relación con los trabajadores domésticos la ley solo exige que se les otorgue el tiempo libre suficiente como para “tomar su alimento y descanso en la noche”. Además, la observancia de los derechos existentes es débil y los trabajadores domésticos tienen una mayor probabilidad que otros trabajadores de no tener seguridad social. De hecho, el Estado ha subsidiado una mano de obra barata y ha garantizado que el trabajador esté permanentemente disponible para satisfacer las necesidades de sus empleadores. Esto ha hecho extremadamente difícil que este grupo de trabajadores desarrolle su vida privada y atienda sus propias y generalmente considerables responsabilidades familiares.

Los políticos han sido renuentes a presionar por la reforma, ya que el statu quo es cómodo para las clases media y alta. Existe una tendencia a considerar que la reforma es innecesaria o no es urgente, lo que contribuye a explicar por qué rara vez se ha incluido en la agenda política. Frecuentemente las élites recurren a ejemplos personales, señalando que ellos tratan a sus empleadas domésticas “como si fueran de la familia” y por lo tanto la reforma legal es innecesaria y perturbadora. En Perú una

legisladora afirmó que “hoy en día ya no existen los abusos”. Aunque quizás la mayoría de los empleadores no sean abusivos, el problema es que cuando lo son las leyes suelen respaldarlos.

En los pocos casos en que la reforma efectivamente se ha debatido en el Congreso, la mayoría de los políticos no se manifiesta abiertamente en contra de la igualdad de derechos. Sin embargo, son estas instancias de debate abierto las que nos permiten observar la articulación pública de la oposición, que generalmente tiende a mantenerse en privado y a puertas cerradas. Esta oposición refleja una profunda distancia social entre las élites y la realidad que experimentan los trabajadores domésticos. En Bolivia, un senador afirmó que a este tipo de trabajadores, a diferencia de otros como los mineros que realmente necesitaban descansar, no les hacían falta vacaciones legales. En Costa Rica, una destacada legisladora señaló que era aceptable mantener una jornada laboral más extensa para los trabajadores domésticos porque estos miraban telenovelas durante su trabajo. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala denegó la jornada igualitaria por considerar que el trabajo doméstico no es un “trabajo continuo”. Un senador de Uruguay, oponiéndose también a la jornada igualitaria, señaló que “la naturaleza del trabajo doméstico es distinta a la de otros tipos de trabajo, como los relacionados con el comercio o la industria” debido a que hay “descanso, interrupciones, momentos de distracción”, y un legislador peruano advirtió que las casas de los empleadores “no son hoteles”. Dejando de lado la cuestión de cuánto esfuerzo pueden o no representar las labores de cocina, limpieza y cuidado de quienes se tiene a cargo en comparación a otras ocupaciones, estos comentarios ignoran la necesidad de estas mujeres de tener tiempo libre fuera de su lugar de trabajo para su propia vida y sus propias responsabilidades familiares, a menudo de consideración.

Por otra parte, las dificultades para organizar este sector en particular debido a la naturaleza aislada del trabajo doméstico y al hecho de que los trabajadores están al servicio de empleadores individuales, así como las extensas jornadas laborales, hacen más difícil movilizarse y presionar por la reforma. Hasta hoy solamente en cuatro países —Bolivia, Uruguay, Costa Rica y Colombia— los derechos de los trabajadores domésticos se han nivelado con los de otros trabajadores.

La reacción a nivel regional: la redistribución se sitúa en un lugar central

Sin duda, la distancia social puede ser tanto un efecto como una causa. Las reformas que se originan en los niveles jerárquicos superiores suelen tener lugar solo una vez que la organización colectiva en las clases más bajas represente un poderoso contrapeso a los intereses de las élites. ¿Podemos esperar que las élites presten atención a las necesidades de los trabajadores domésticos antes de que salgan de sus

puestos de trabajo para ir a protestar? En Europa, con el tiempo las clases trabajadoras se organizaron en sindicatos y partidos políticos de izquierda, que ayudaron a situar los programas redistributivos en la agenda política luego de haberse instituido el sufragio universal.³⁹ El efecto de las reformas que aumentan la igualdad suele ser la reducción de la distancia social a través del tiempo. Si bien mi deseo no es glorificar en exceso a un continente que pasó por dos guerras mundiales durante el siglo pasado, hoy en Europa tenemos un círculo virtuoso de apoyo continuo a la redistribución y la igualdad de oportunidades mediante políticas de gobierno.

En América Latina, el sector informal no tiene prácticamente ningún poder estructural, y ha carecido de la organización colectiva necesaria para introducir más plataformas programáticas en la agenda política. No obstante, las encuestas de opinión pública muestran que la mayoría de los latinoamericanos están cada vez más descontentos con el statu quo de las grandes desigualdades, aun cuando estas visiones tiendan a ser inestables.⁴⁰

En efecto, durante la década pasada hemos visto una reacción a estas desigualdades que se extiende a toda la región, dado que han sido elegidos gobiernos de izquierda para los cuales la igualdad ha sido una preocupación fundamental. Este cambio no ha sido impulsado por las élites sino más bien por la articulación política de la insatisfacción entre las clases inferiores. Fernando Filgueira y sus coautores afirman que un grupo de avances específicos de las últimas dos décadas —democracia electoral duradera, democratización a nivel subnacional, urbanización, educación y acceso a nuevas tecnologías de las comunicaciones con su impacto sobre la exposición a los patrones de consumo— ha hecho “el fracaso en la democratización de las oportunidades, el ingreso y los activos... aún más relevante”. Los autores mencionan variadas respuestas a esta “crisis de incorporación”, como la llaman, desde los gobiernos “populistas radicales” como los de Venezuela, Bolivia y Ecuador, hasta los “socialdemócratas” como aquellos de Brasil, Uruguay y Chile (hasta 2010).⁴¹ Aunque es probable que las cautelosas políticas de los últimos promuevan una mayor igualdad social a largo plazo que las políticas más combativas de los primeros, ha sido difícil alcanzar un equilibrio sustentable entre los ricos y los pobres.

Al mismo tiempo, muchos gobiernos latinoamericanos tanto de derecha como de izquierda han instituido algunas reformas desde arriba para enfrentar las altas tasas de pobreza y los inadecuados sistemas de seguridad social contributivos, dentro de los cuales se destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas focalizados en los pobres.⁴² Estos programas junto con otros factores, incluidos el crecimiento económico y los retornos a las mayores destrezas laborales, han reducido la pobreza desde el 44% de la población en 2002 hasta el 32% en 2010, y las desigualdades también disminuyeron levemente.⁴³

Los programas de transferencias condicionadas han sido baratos y relativamente sencillos en términos políticos; ir más allá de ellos y aprovechar este “impulso redistributivo” requiere una base imponible más amplia y la reorientación de los actuales gastos hacia los pobres, y es probable que esto enfrente más obstáculos debido, según lo indicado por López-Calva y Lustig, al “arraigado poder de las élites”.⁴⁴ Debido a que su poder estructural es difícil de reducir sin su cooperación, el próximo paso requerirá superar la distancia social en una masa crítica de las élites para forjar un compromiso sostenido con las soluciones colectivas y desincentivar las opciones de escape individuales. La CEPAL ha llamado a un contrato social, “que sea elaborado y ratificado por representantes clave de la sociedad en reuniones convocadas por el gobierno nacional... Su pilar fundamental sería un ‘pacto fiscal’, que se iniciaría con un reconocimiento del derecho del gobierno a recaudar impuestos y un acuerdo acerca del nivel impositivo adecuado a las necesidades sociales y la capacidad económica del país”.⁴⁵ Esto exige el liderazgo de las principales élites económicas y políticas. Por supuesto, también es necesario un compromiso de todos los sectores de la sociedad y una cierta disposición a dejar de lado intereses personales estrechos, sobre todo por parte de algunos de quienes están incorporados al sector formal. Sin embargo, no se puede esperar que estos sectores trabajen por el bien público si no perciben en las élites –tanto económicas como políticas– la voluntad de tomar el liderazgo y consentir ellos mismos algunos sacrificios. El siguiente paso requiere también hacer más visible políticamente la realidad de los pobres impulsando la organización colectiva entre ellos, sobre todo entre los grupos desfavorecidos de múltiples formas como los trabajadores domésticos, e incorporando sus intereses a la agenda política.

El país que ha estado más cerca de enfrentar este desafío político y encontrar un equilibrio político y económico entre los ricos y los pobres es Uruguay durante los últimos seis años del gobierno izquierdista del Frente Amplio. Este gobierno estableció un impuesto a la renta progresivo y fomentó, en palabras de Filgueira, el “universalismo básico”.⁴⁶ Equiparó los derechos de los trabajadores domésticos y estuvo a punto de ser el primer Estado democrático que aprobara la legalización del aborto (el Congreso aprobó la reforma pero el Ejecutivo la vetó). Esto plantea las siguientes preguntas: ¿es una coincidencia, ante todo, que este país tenga las menores desigualdades de ingreso de la región?, ¿acaso las políticas fueron posibles debido a la menor distancia social entre las élites económicas y políticas y los pobres?, ¿cuáles podrían ser las ventanas de oportunidad para convencer a las clases alta y media de otros países de permitir e incluso presionar por una mayor equidad?

Si bien un llamado a la solidaridad y el bien público de largo plazo puede funcionar para algunos, una motivación más poderosa podría ser el miedo y el interés personal. El miedo a la enfermedad, la violencia

y la rebelión contribuyó a impulsar a las élites europeas a unirse para establecer las bases de los estados de bienestar modernos. Hoy en día, la forma más fuerte que las élites de América Latina se sienten afectadas por los pobres es a través de su miedo al delito y la violencia. Las élites de la encuesta de Reis consideraban que el delito y la violencia eran claramente las consecuencias más graves de la pobreza y la desigualdad. En ese sentido, enmarcar la necesidad de redistribución como una estrategia de política para reducir el delito podría redundar en que las élites estuvieran más dispuestas a pagar.⁴⁷ Además, muchos gobiernos han aumentado razonablemente las expectativas de los pobres con más programas y políticas de izquierda. No cumplir con estas expectativas aunque sea parcialmente podría traducirse en una inestabilidad política nociva también para las élites. Una cita del vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, es reveladora: “desde un punto de vista estratégico, los sectores más privilegiados entenderían que la mejor manera de conservar parte de sus privilegios es ceder parte de ellos. Sin embargo, cuando no están dispuestos a hacerlo, se genera una presión que les es más y más adversa, con el riesgo de que podría afectar todos sus privilegios”.⁴⁸ Dejando de lado una evaluación de si las actuales políticas de Bolivia promoverán la igualdad a largo plazo, este raciocinio impulsó cambios de comportamiento en las élites de varios países que hoy son más equitativos.

NOTAS

1. Véase Luis F. López-Calva y Nora Lustig, eds., *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (Baltimore: Brookings Institution Press y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010).

2. Véase Francisco H.G. Ferreira y Martin Ravallion, “Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence”, *Policy Research Working Paper 4623* (Washington, D.C.: The World Bank Development Research Group, 2008).

3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1997); Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook: Globalization and Inequality* (Washington, D.C.: FMI, 2007); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Report on Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy* (Naciones Unidas y PNUD, 2004); David de Ferranti, Guillermo E. Perry y Francisco Ferreira, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004); Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C.: BID, 2008); *The Economist*, “A Special Report on Latin America”, 9 de septiembre de 2010.

4. Véase un panorama general en Nancy Bermeo, “¿Acaso la democracia electoral promueve la igualdad económica?”, *Journal of Democracy en Español* 2 (julio de 2010): 201-217; varios autores, “Symposium on Inequality and Politics in Developing Countries”, *PS: Political Science and Politics* 42 (4, 2009): 629-672.

5. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, “Latin American Class Structures: their Composition and Change during the Neoliberal Era”, *Latin American Research Review* 38 (3, 2003): 52-59.

6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 2007-2008*.
7. Véase Carles Boix, *Democracy and Redistribution* (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2003); y Daniela Campello, "The Politics of Redistribution in Less Developed Democracies: Evidence from Brazil, Ecuador, and Venezuela", en Merike Blofield, ed., *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2011).
8. Véase Mauricio Bugarin, Adriana Portugal y Sergio Sakurai, "Inequality and Cost of Electoral Campaigns", en *The Great Gap*, 2011; Tasha Fairfield, "Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina", *Latin American Politics and Society* 52 (2, 2010): 37-71; Benn Ross Schneider, *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America* (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2004); Kurt Weyland, "The Politics of Corruption in Latin America", *Journal of Democracy* 9 (2, 1998): 108-121; y Daniel Zovatto, "Dinero y política en Latinoamérica", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2734/17.pdf>.
9. Véase Abram De Swaan, *In Care of the State* (Londres: Polity Press, 1988); Elisa P. Reis, "Elite Perceptions of Poverty and Inequality in Brazil", en *The Great Gap*, 2011.
10. Véase Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 2001); Fernando Fajnzylber, *Unavoidable Industrial Restructuring in Latin America* (Durham, NC: Duke University Press, 1990); Gary Gereffi y Donald L. Wyman, eds., *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990); Dietrich Rueschemeyer, Evelyn Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992).
11. Véase un análisis de dinámicas similares en Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty* (Harvard University Press, 1970); Guillermo O'Donnell, "Democracia delegativa", *Journal of Democracy en español* 1 (julio de 2009): 7-23 y Elisa P. Reis, 2011, y Banfield's Amoral Familism Revisited: Implications of High Inequality Structures for Civil Society. Jeffrey Alexander, *Real civil societies* (London Sage, 1998) pp. 21-39.
12. Joyce E. Williams, "Social Distance", en George Ritzer, ed., *Blackwell Encyclopedia of Sociology* (Blackwell Publishing, 2007).
13. Véase Nedim Karakayali, "Social Distance and Affective Relations", *Sociological Forum* 24 (3, 2009): 538-562.
14. Alejandro Gaviria, "Movilidad social y preferencias por redistribución en América Latina", Documento CEDE 2006-03 (Bogotá: Universidad de los Andes, 2006); Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2008.
15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2007), 20.
16. Paulo Sergio Pinheiro, "Democracies Without Citizenship", *NACLA Report of the Americas* 30 (2, 1996): 17-23.
17. Terry Lynn Karl, "Economic Inequality and Democratic Instability", *Journal of Democracy* 11 (1, 2000): 153.
18. Carlos M. Vilas, "Participation, Inequality, and the Whereabouts of Democracy", en Douglas Chalmers et al., eds., *The New Politics of Inequality in Latin America* (Nueva York: Oxford University Press, 1997), 23.
19. Guillermo O'Donnell, "Human Development, Human Rights, and Democracy", en Guillermo O'Donnell et al., eds., *The Quality of Democracy* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004), 55.

20. Véase Fernando Filgueira *et al.*, “Shallow States, Deep Inequalities and the Limits of Conservative Modernization”; y Sallie Hughes y Paola Prado, “Media Diversity and Social Inequality in Latin America”, ambos en *The Great Gap*, 2011.

21. Véase Denilde Holzhacker, “South American Elite Views on Democracy and Inequality: A Comparative Perspective”. Observatory on Inequality, *Latin America Working Paper 28* (Center for Latin American Studies, Universidad de Miami, 2010)”.

22. University of Miami/Zogby, Latin American Elite Poll, 2003. Se agradece a Benjamin G. Bishin por compartir los datos.

23. Véase Reis, 2011.

24. La encuesta de 2008 fue realizada por el Centro de Investigación en Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo. Se agradece a Rafael Villa y Denilde Holzhacker por compartir los datos.

25. De Ferranti *et al.*, p. 252. Brasil tiene una carga tributaria de más del 30%, aunque la mitad del ingreso por este concepto proviene del impuesto a los bienes y servicios.

26. Véase James Mahon, “Tax Reforms and Income Distribution in Latin America”, en *The Great Gap*, 2011.

27. Edwin Goñi, J. Humberto López y Luis Servén, “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America”, *Policy Research Working Paper 4487* (The World Bank Development Research Group, 2008): 12.

28. Véase Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni, “La ayuda para los pobres de América Latina”, *Journal of Democracy en español* 2 (julio de 2010): 185-200; Evelyne Huber, Jennifer Pribble y John D. Stephens, “The Politics of Effective and Sustainable Redistribution”, en Antonio Estache y Danny Leipziger, eds., *Stuck in the Middle: Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009), 155-188; Wendy Hunter y Natasha Borges Sugiyama “Democracy and Social Policy in Brazil” *Latin American Politics and Society* (2009) 51(2): 29-58. K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006).

29. Goñi *et al.*, 2008, pp. 18-19.

30. *Ibid.*, pp. 5-6.

31. Portes y Hoffman, 2003, p. 53.

32. Juliana Martínez Franzoni y Koen Voorend, “Are Coalitions Equally Important for Redistribution in Latin America?”, en *The Great Gap*, 2011.

33. Capgemini y Merrill Lynch, “World Wealth Report 2010”, citado por Andrés Oppenheimer, “Latin America’s Rich Could Be More Generous”, *The Miami Herald*, 26 de junio de 2010.

34. Véase Anna Crespo y Francisco Ferreira, “Inequality of Opportunity in Latin America”, en *The Great Gap*, 2011; BID, 2008; De Ferranti *et al.*, 2004.

35. Véase Reis, 2011.

36. Daniel M. Brinks, “Violencia de Estado a treinta años de la democracia en América Latina”, *Journal of Democracy en Español* 2 (julio de 2010): 10-27; véase también Pinheiro, 1996.

37. El análisis está basado en Merike Blofield, *The Politics of Moral Sin: Abortion and Divorce in Spain, Chile and Argentina* (Nueva York: Routledge, 2006); Blofield, “Women’s Choices in Comparative Perspective: Abortion Policies In Late-developing Catholic Countries”, *Comparative Politics* 41 (4, 2008): 399-419; Blofield, “Feudal Enclaves and Political Reforms:

Domestic Workers' Rights in Latin America", *Latin American Research Review* 44 (1, 2009): 158-190; y, Blofield, *Class, Gender and the State Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America* (University Park, PA: Pennsylvania State University Press).

38. Alan Guttmacher Institute, "Facts on Induced Abortion Worldwide: in Brief", octubre de 2008.

39. Rueschemeyer *et al.*, 1992.

40. En relación con la encuesta World Values Survey, véase Merike Blofield y Juan Pablo Luna, "Public Opinion on Income Inequalities in Latin America", en *The Great Gap*, 2011. Véanse también las encuestas Barómetro de las Américas y Latinobarómetro.

41. Filgueira *et al.*, 2011; véase también Kenneth D. Roberts, "Repolicizing Latin America", Woodrow Wilson Center Update on the Americas, noviembre de 2007; Kurt Weyland, ed., *Leftist Governments in Latin America* (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2010).

42. Véase Díaz-Cayeros y Magaloni, 2010.

43. CEPAL, 2010; López-Calva y Lustig, 2010.

44. López-Calva y Lustig, 2010, p.19.

45. Cita de Mahon, 2011. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006).

46. Filgueira *et al.*, 2011.

47. Véase Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Pinheiro, *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America* (Boulder: Lynne Rienner, 1999); y Jana Morgan y Nathan J. Kelly, "Explaining Public Attitudes Toward Fighting Inequality in Latin America", *Poverty and Public Policy* 2 (3, 2010): 79-111.

48. Laura Carlsen, "Bolivia-Coming to Terms with Diversity", Americas Policy Program Special Report, 16 de noviembre de 2007.