



Hacia la construcción de estados del bien estar

Descripción

Luis Felipe López-Calva es director regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

AVANCE

El autor explica cómo las economías con alta desigualdad y momentos de bajo crecimiento económico han dado lugar a tensiones en el proceso de desarrollo de América Latina. Señala cómo se ha producido una disminución del apoyo a la democracia así como una desconfianza en los gobiernos, lo que ha provocado protestas sociales y a un aumento de la polarización. En este artículo, se defiende la necesidad de un nuevo contrato social, con sistemas de protección más eficaces y que, a la vez, faciliten un mayor crecimiento.

ARTÍCULO

El desarrollo es un proceso muy desigual. Los ciclos de prosperidad y contracción siempre van acompañados de heterogeneidad en los resultados: entre sectores, entre regiones, entre grupos de ingresos. Tal proceso, elegantemente planteado por Albert Hirschman hace unas seis décadas, genera constantemente tensiones y demandas de redistribución de recursos y poder. El conflicto es inherente al desarrollo.

Las consecuencias políticas de tener economías con alta desigualdad de ingresos y momentos prolongados de bajo crecimiento económico han sido motivo de tensiones en el proceso de desarrollo de América Latina. Es posible observar que la distribución de beneficios económicos y sociales ha avanzado a un ritmo más lento que las conquistas de libertades políticas y civiles en muchos de los países de la región. Algunos de los indicadores de gobernanza recientes que explican el por qué la región es una zona políticamente volátil son: la caída del apoyo a la democracia y de satisfacción con la misma, la desconfianza en los gobiernos y en toda la clase política, la incidencia de protestas sociales y el incremento de la polarización política y de la sociedad.

Los resultados a largo plazo en términos de prosperidad, equidad y paz siempre dependerán de la forma en que se procesen estas tensiones. De hecho, depende de la forma en que interactúan los

actores para resolver tales tensiones; depende de una gobernanza efectiva. Si las tensiones se resuelven mediante la exclusión sistemática de algunos grupos, es más probable que la inequidad y la violencia caractericen a las sociedades.

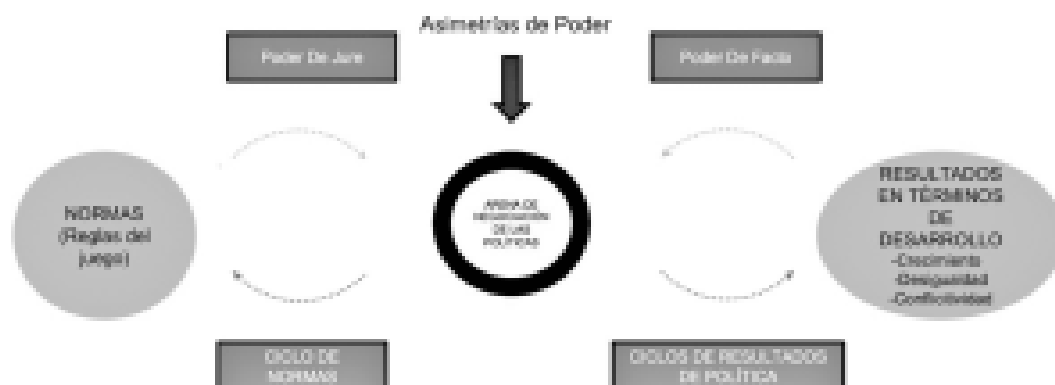
Hay muchas formas en que las personas se adaptan a estas tensiones. América Latina, lo sabemos, ha estado siempre asociada a la existencia de altos niveles de desigualdad y de un contrato social “*fragmentado*”. En muchos casos extremos, la violencia ha sido un mecanismo para procesar el conflicto. Las personas también pueden “optar por salirse” del contrato social eludiendo impuestos y negándose a contribuir a los bienes públicos, demandando servicios sociales –como educación y salud– en un mercado privado (en Centroamérica, hay tres veces más seguridad privada personal como el número de personal policial formal). En otros casos, la gente simplemente “vota con los pies” y migra. Todas estas acciones individuales son síntomas que muestran que las tensiones no se están procesando de manera conducente al desarrollo inclusivo.

En América Latina, las tensiones generadas por el proceso natural de desarrollo no se están procesando de manera conducente al desarrollo a largo plazo. Las personas pierden la confianza en los gobiernos, la gente se apoya en la violencia y las actividades ilegales, las personas están decidiendo migrar para buscar oportunidades en cantidades masivas. Esto, combinado con otros elementos previamente desconocidos, ha generado graves condiciones de inestabilidad. Por ejemplo:

1. La desaceleración del crecimiento en presencia de desigualdad y exclusión conduce a una crisis de aspiraciones: aquellos que podrían haber esperado ganar con los beneficios de los “buenos tiempos económicos” se dan cuenta de que no tienen nada que esperar; han sido excluidos.
2. Bajo crecimiento, alta desigualdad de ingresos y vulnerabilidad combinados con percepciones (e indicadores objetivos) de una mayor concentración de la riqueza en la parte superior y mayores niveles de “injusticia” (debido, por ejemplo, a casos muy visibles de corrupción generalizada) conduce a una crisis de confianza: una confianza aún menor en el sistema político para responder a los grupos que quedan atrás.
3. La baja confianza en las instituciones y la desvinculación debido a la “ilusión” de representación creada por las redes sociales conduce a mecanismos institucionales aún más débiles para procesar las tensiones; una severa crisis de representación política.

Utilizando el esquema de “ciclo infinito” de gobernanza del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017, podemos ver que estos problemas se relacionan con ambos lados del ciclo: «el juego de las reglas» (donde se desarrollan acuerdos sobre normas de nivel superior que dan forma al ámbito de las políticas públicas) y el «juego de los resultados» (donde se desarrolla la efectividad de las políticas públicas para el desarrollo). Estos dos ciclos retroalimentan la dinámica de gobernanza a largo plazo al redistribuir entre los actores la capacidad de influir en el sistema. Podemos pensar en este ciclo infinito como una descripción de las formas en que los países pueden procesar las tensiones.

Figura 1. Desigualdad y la efectividad del gobierno:
un ciclo infinito



Fuente: Banco Mundial (2017)

Desde este punto de vista, si reflexionamos sobre los resultados de desarrollo en las últimas décadas en América Latina, vemos patrones de crecimiento mediocre y lento; vemos persistentemente altos niveles de desigualdad (a pesar de las disminuciones desde hace tres décadas); vemos un deterioro de la fiscalidad; vemos altos niveles de vulnerabilidad entre la población (a pesar de la disminución de la pobreza); vemos una creciente concentración de ingresos en la parte superior de la distribución; vemos niveles desproporcionadamente altos de violencia; y una gran población juvenil que necesita oportunidades de empleo. Así mismo, en cuanto a reglas en la región, observamos bajos niveles de percepciones (y empeorándose) sobre la efectividad del gobierno, la confianza en las instituciones y el control de la corrupción.

La crisis actual ha desatado una serie de debates de política pública, conversaciones nacionales e investigación enfocados en (re) construir un verdadero estado de bienestar

Tener presente la interacción entre los resultados y las reglas puede ayudarnos a comprender mejor algunas de las dinámicas de largo plazo detrás de las dinámicas sociales de la región. Si miramos el caso reciente de Chile, por ejemplo, podemos interpretarlo de alguna manera como una crisis de expectativas generada por las brechas entre estos dos juegos. Del lado del "resultado", Chile experimentó altos niveles de crecimiento y una expansión de la clase media, en un contexto de desigualdad persistente. Del lado de las «reglas», estos cambios fueron acompañados por nuevas expectativas para una mejor gobernanza y mejores servicios. En este contexto, las protestas sociales que piden repensar fundamentalmente la constitución pueden interpretarse como una demanda donde resolver el conflicto a nivel de resultados a través de una solución de política pública no es suficiente, sino que también debe resolverse a nivel de las reglas.

Ya sea que se interpreten las protestas sociales a través de la lente de resultados o reglas, emerge claramente un mensaje: este es un tema de gobernanza como factor subyacente (en el que la ideología no juega un papel obvio) y refleja la creciente frustración sobre la concentración de los frutos del desarrollo y del poder. Solo por poner un ejemplo, según datos de Latino barómetro 2021, en

promedio, casi el 80% de las personas creen que se gobierna para unos pocos grupos poderosos en busca de supropio beneficio. Las demandas derivadas de este sentimiento se reflejan sucintamente en una frase que se ha visto en múltiples manifestaciones de protesta y muros de grafiti en muchos países de la región: *«No somos ni de izquierda, ni de derecha, somos los de abajo y vamos por los de arriba»*. En esencia, el malestar social en la región refleja una frustración con la captura de la élite que socava la efectividad de la gobernanza.

La llegada de un choque sistémico como el provocado por la pandemia puede terminar por romper con los frágiles equilibrios políticos que existían en la región. Las personas en América Latina buscaron en sus gobiernos las capacidades y acciones para frenar la propagación del virus y para apoyar a la población social y económicamente. Sin embargo, esta pandemia surgió en un momento en que la confianza en los gobiernos de la región ya era débil y estaba disminuyendo. Por lo tanto, esta situación, además, pone en riesgo la legitimidad y estabilidad de cualquier agenda de recuperación socioeconómica. Si bien esta pandemia representó un enorme reto para la capacidad de los gobiernos y su credibilidad para responder de manera efectiva, también ha significado una oportunidad para reconectar con los ciudadanos y cambiar la percepción precisamente a través de una respuesta gubernamental eficaz.

¿Por dónde empezar? A pesar de la volátil dinámica a nivel de política que hemos experimentado en los últimos años y la gran heterogeneidad de los contextos en América Latina, el actual escenario político que atraviesa la región representa enormes retos y oportunidades. A diferencia de las últimas dos décadas, cuando hablamos de un nuevo modelo de contrato social, hay que tomar en cuenta tres aspectos que previamente no eran considerados. Esto representa un cambio a nivel de objetivos e instrumentos.

Necesitamos que un nuevo contrato social integre sistemas de protección social que sean universales, más eficientes, fiscalmente sostenibles, inclusivos, resilientes y favorables al crecimiento

Primero, la definición del objetivo. Antes, era entendido que el objetivo era el crecimiento económico; hoy es claro que el objetivo colectivo aceptado de política pública es la reducción de la desigualdad, la inclusión social, la restauración de la dignidad de las personas, independientemente de su lugar de origen y de sus posiciones políticas. Esto es consecuencia de un largo proceso de consensos políticos, gracias a la consolidación de una agenda común, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero reconociendo también los avances logrados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El crecimiento económico, por lo tanto, tiene ahora un valor instrumental; es muy importante, pero no es el objetivo.

Segundo, la fiscalidad. La importancia de las iniciativas en donde lo primero es acordar fiscalidad para qué; es decir, la recaudación fiscal no es un objetivo en sí mismo sino que es un instrumento para el logro de los objetivos sociales y por eso la importancia de esta lógica de definir lo que es el estado de bienestar, también, la integración económica tanto en lo comercial como en lo financiero, como instrumentos y no como objetivos.

Tercero, los mecanismos de gobernanza ¿cuáles son; cómo avanzamos en la creación de coaliciones y acuerdos; y qué necesitamos para poder definir el uso de estos instrumentos para el logro de los objetivos?

Simplificando a Hume, un contrato social debe tener tres características: debe ser estable, eficiente y justo. El contrato social necesita inducir el cumplimiento voluntario, lo que requiere cierto nivel de confianza. En sociedades polarizadas, las instituciones tienen una capacidad más débil para procesar tensiones y romper la distancia entre grupos. Por ejemplo, en América Latina, las clases media y alta optan por salirse del contrato social a favor de los servicios privados y pierden incentivos para contribuir a través de los sistemas fiscales. Esto aumenta la distancia entre los grupos y erosiona aún más la confianza entre ellos.

Mirando hacia el futuro, necesitamos que un nuevo contrato social integre sistemas de protección social que sean universales, más eficientes, fiscalmente sostenibles, inclusivos, resilientes y favorables al crecimiento. Esto requiere que aquellos expuestos a cualquier choque, estén cubiertos a través del mismo programa; la fuente de financiamiento es la misma para cada programa, según el tipo de riesgo cubierto; y que cuando los programas brindan beneficios en especie, la calidad debe ser la misma para todos. Sin este cambio, es imposible pensar en un crecimiento inclusivo en la región.

La crisis actual ha desatado una serie de debates de política pública, conversaciones nacionales e investigación enfocados en (re)construir un verdadero estado de bienestar. Es necesario traer más actores a la mesa, apoyando los diálogos y consultas nacionales sobre estrategias de recuperación. Es el momento para incluir a diferentes sectores de la población, para así, y solo así, poder crear contratos sociales que fortalezcan la cohesión social y que no dejen a nadie atrás. De acuerdo a los resultados de las consultas de gobernanza realizada por PNUD LAC en 2021, queda claro que en los Estados de la región se deben detonar ambiciosos procesos de diálogo nacional que rechacen la violencia como mecanismo de negociación, y que permitan comprobar que el logro de acuerdos entre distintas facciones políticas es posible. Es decir, el choque sistémico es una oportunidad irrepetible para repensar qué es lo que queremos cómo sociedad y cómo vamos a medir dicho progreso. Este replanteamiento es fundamental ya que queda claro que volver a las condiciones del día cero de la pandemia no es una opción deseable. La necesidad de impulsar políticas públicas que hayan pasado por un proceso de deliberación ciudadana y que además sean gestionadas con transparencia les augura una mayor probabilidad de ser efectivas y, sobre todo, de mantenerse vivas en el largo plazo. La arquitectura del *bienestar* individual y colectivo, entonces, no es posible sin la reconfiguración del *nosotros políticamente construido* (siguiendo a Bob Hockett, “*the policically-constituted we*”).

Fecha de creación

15/03/2022

Autor

Luis Felipe López-Calva