

Desigualdad Política

Serie de Ensayos Sobre
Política en las Américas

No. 1 - 2015



Secretaría de Asuntos Políticos



Organización de los
Estados Americanos

Serie de Ensayos Sobre Política en las Américas

Desigualdad Política

No. 1 - 2015



Organización de los
Estados Americanos

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos

José Miguel Insulza

Secretario General

Albert R. Ramdin

Secretario General Adjunto

Kevin Casas-Zamora

Secretario de Asuntos Políticos

Esta es una publicación de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA).

Las publicaciones de la OEA son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ni de sus Estados Miembros.

© Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2015.

Autores: Dr. Kevin Casas-Zamora, Secretario de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Dra. Betilde Muñoz-Pogossian, Directora del Departamento de Inclusión Social de la OEA, Marian Vidaurri, Jefa de la Sección de Análisis Político y Prospectivo del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales (DSDME/OEA), Dr. Héctor Schamis, Profesor de la Universidad de Georgetown, Columnista *El País*, y Editor de opinión *El País América*.

Coordinación del proyecto: Raquel Chanto y Marian Vidaurri, Analistas Políticas del DSDME/OEA.

No está permitido, la reproducción total o parcial de esta publicación, ni de su tratamiento informático, ni su transmisión de ninguna forma. Para solicitar permisos para reproducir o traducir partes o la totalidad de esta publicación, favor contactar:

SG/OEA
17th St. & Constitution Ave., N.W.
Washington, DC 20006
USA

OAS Cataloging-in-Publication Data

Organization of American States. Secretariat for Political Affairs. Desigualdad política /
[Preparado por la Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados
Americanos].

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.37.1)

(Serie de ensayos sobre política en las Américas; no.1)

ISBN 978-0-8270-6407-2

1. Democracy--America. 2. America--Politics and government--21st century. 3. Equality--America.

I. Series. II. Series: Serie de ensayos sobre política en las Américas; no.1.

OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.37.1

Desigualdad Política

Secretaría de Asuntos Políticos
Organización de los Estados Americanos
Washington, D.C.
2015

PRESENTACION

La Secretaría de Asuntos Políticos (SAP) de la Organización de los Estados Americanos inició la publicación de la *Serie de Ensayos Sobre Política en las Américas* en 2015 con el propósito de promover el debate y el diálogo en torno a temas relevantes de la coyuntura política en el Hemisferio.

La SAP asiste a los Estados Miembros en la difícil tarea de mejorar la calidad de la democracia, que ha sido reconocida por los propios Estados Miembros como la forma común de gobierno de todos los países de la región a partir de la Declaración de Santiago (1991) y en subsecuentes declaraciones emergidas de Asambleas Generales, incluida la firma de la Carta Democrática Interamericana (2001). La democracia constituye, por tanto, uno de los pilares fundamentales de la OEA, y la SAP es el brazo técnico que aporta al cumplimiento de esa aspiración institucional.

No existe una receta única para mejorar la calidad de la gobernabilidad democrática. Aunque los Estados Miembros comparten membresía en la región que alberga a la colección más grande de democracias en el mundo, cada país cuenta con su propia dinámica política interna e instituciones democráticas con características particulares. Sin embargo, como mínimo, mejorar la calidad democrática implica sostener la tolerancia política y la promoción de un debate constructivo y pluralista que incluya a todos los actores de la sociedad. Lo anterior especialmente después de tres décadas de las transiciones de regímenes autoritarios a sistemas democráticos en la mayoría de los países de la región.

En este sentido, la libertad de identificar, expresar y discutir los asuntos políticos que inciden sobre la calidad de la gobernabilidad democrática y afectan a su vez la vida de los ciudadanos y ciudadanas del Hemisferio, es una tarea fundamental. A través de la publicación de esta Serie de Ensayos, la SAP pretende contribuir a esta importante tarea de promover el debate y el diálogo sobre la política y la democracia en las Américas.

Cada número de la Serie está dividido en dos partes. Especialistas de la Secretaría de Asuntos Políticos elaborarán el primer capítulo en base a información recabada de fuentes públicas y secundarias. Para fomentar la diversidad de opinión, la segunda parte estará a cargo de un experto externo a la Organización.

En esta edición se lanza el primer número de la Serie, en el cual se aborda uno de los desafíos y fenómenos más persistentes en América Latina y el Caribe –la desigualdad política- y su compleja interacción con la democracia.

Sobre los Autores

Kevin Casas-Zamora es Secretario de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Non-Resident Senior Fellow de la Iniciativa de América Latina del Brookings Institution. Anteriormente, se desempeñó como Senior Fellow en Política Internacional del Brookings Institution; Segundo Vice-Presidente y Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica; y Coordinador General del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica y Máster y Doctor en Ciencias Políticas de las universidades de Essex y Oxford, respectivamente. Es autor de numerosos estudios sobre financiamiento de campañas, elecciones, gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en América Latina. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: Casas-Zamora, Kevin (2013), *La Polis Amenazada: (In)Seguridad Ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe* (Washington, D.C., Brookings Institution – Organización de Estados Americanos); y Casas-Zamora, Kevin, ed. (2013), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and beyond* (Washington, D.C., Brookings Institution Press).

Betilde Muñoz-Pogossian es Directora del Departamento de Inclusión Social de la OEA. Tiene un Doctorado en Ciencias Políticas de la Florida International University y una Maestría en Relaciones Internacionales de la University of South Florida. Es autora y co-autora de varias publicaciones, entre las que se encuentran: “The Role of International Electoral Observation Missions in the Promotion of the Political Rights of Women: The Case of the OAS” publicado en *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* en 2013 y *Electoral Rules and the Transformation of Bolivian Politics: The Rise of Evo Morales*, publicado en septiembre 2008 por Palgrave MacMillan. Se ha desempeñado como Directora del Departamento de Cooperación y Observación Electoral de la OEA, y previamente fue Jefa de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales de dicho Departamento. Ha sido observadora internacional y Sub-Jefa en más de 30 Misiones de Observación Electoral de la OEA. Cuenta con más de 15 años de experiencia laboral e investigación en temas relacionados con política latinoamericana.

Marian Vidaurri es Jefa de la Sección de Análisis Político y Prospectivo del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales (DSDME/OEA) en la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA. Antes de incorporarse a la OEA en 2012, lideró el Departamento de Estudios Políticos en la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y se desempeñó como profesora de Estudios Latinoamericanos en la Escuela de Economía y Negocios (ESEN) en El Salvador. Fue editora de país para la revista centroamericana *Estrategia & Negocios* y columnista del periódico salvadoreño *El Diario de Hoy* en temas relacionados a la democracia y política latinoamericana. Cuenta con un BA en Ciencias Políticas y Economía de la Universidad de Cornell y una Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford. Actualmente es candidata a la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Pennsylvania.

Hector E. Schamis es Profesor del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Universidad de Georgetown. También es columnista de *El País* y editor de las columnas de opinión de *El País América*. Anteriormente, el Dr. Schamis fue Profesor en las universidades de Brown y Cornell. Fue Fellow del Woodrow Wilson Center y Profesor en Cambridge University y Central European University. Es autor de *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America and Europe* y de una variedad de artículos y capítulos de libros en autoritarismo, populismo, democratización, y política económica de reformas. Además de su trayectoria como académico, el Dr. Schamis ha trabajado en el diseño e implementación de programas y talleres sobre corrupción, estrategias de privatización, y administración electoral en nuevas democracias en conjunto con gobiernos, donantes, universidades y agencias internacionales. De nacionalidad argentina, recibió su Doctorado en Ciencias Políticas de Columbia University.

INDICE

Capítulo I: Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas, Kevin Casas-Zamora, Betilde Muñoz-Pogossian y Marian Vidaurri

| | |
|--|----|
| Introducción: Sobre la relación entre democracia y desigualdad | 11 |
| I. La expansión reciente de la democracia y los derechos políticos en el hemisferio | 17 |
| II. Los sesgos de la democracia desigual | 20 |
| Conclusión: ¿Qué hacer? | 38 |
| Referencias | 44 |

Capítulo II: Desigualdad, ciudadanía y democracia en las Américas, Héctor E. Schamis

| | |
|-------------|----|
| Referencias | 60 |
|-------------|----|

Capítulo I

Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas

Kevin Casas-Zamora, Betilde Muñoz-Pogossian
y Marian Vidaurri

Introducción: Sobre la relación entre democracia y desigualdad

Bajo cualquier acepción, el valor de la igualdad es consustancial con el credo democrático. Si la relación entre democracia y libertad es compleja y no necesariamente armónica, es imposible, en cambio, concebir un sistema democrático que no esté firmemente asentado en la idea de una comunidad de iguales dotados de la capacidad de autogobernarse. La existencia de una democracia autoritaria, esto es un sistema político donde el ejercicio de la soberanía popular conduce a consecuencias lesivas para la libertad de individuos o grupos, es no solo concebible sino empíricamente constatable.¹ Por el contrario, una democracia que conscientemente abjura del principio básico de igualdad de derechos entre los miembros del demos no es simplemente una democracia imperfecta. Es, antes bien, un régimen político distinto.

Como lo advierte Dahl, la democracia está fundada en un principio reforzado de igualdad, esto es, no solo en la idea de que cuando se trata de los asuntos colectivos el valor y el interés de cada miembro de la comunidad merecen igual consideración, sino también en la presunción de que, salvo circunstancias excepcionales, cada persona es capaz de identificar su propio interés mejor que cualquier otra persona.² Son esos los pilares que sostienen normativamente un proceso de decisión de los asuntos comunes fundado en la participación igualitaria de todos los miembros de la comunidad y, por ello, en la existencia de un haz de derechos que consagra esa igualdad y hace posible la participación

1 Ver al respecto la discusión de Sabine & Thorson (1973) sobre la “paradoja de la libertad” en Rousseau. También Zakaria (2003).

2 Dahl (1989).

política. Ese haz de derechos es lo que denominamos “ciudadanía” y recoge un amplio espectro de atribuciones políticas, civiles, sociales, económicas y culturales ostentadas por individuos y grupos.³

Anclada en ese principio reforzado de igualdad, traducido en el haz de derechos que define la ciudadanía, la democracia tiende a cumplir dos funciones centrales para cualquier comunidad humana. En primer lugar, como lo plantea Schattschneider, *“provee al público... un sistema alternativo de poder, que puede ser utilizado para contrabalancear el poder económico.”*⁴ La esfera de igualdad de la ciudadanía busca compensar las desigualdades sociales y económicas, que son desigualdades de poder. La excesiva concentración de recursos económicos milita contra el expreso objetivo de la democracia, particularmente en su acepción liberal, de distribuir el poder y evitar cualquier modalidad de su concentración.⁵ Así, en segundo lugar, la democracia es un mecanismo para distribuir poder. La muestra más elocuente de ello es la institución del sufragio universal, esto es la existencia de una distribución alícuota entre todos los ciudadanos del derecho de tomar parte, directa o indirectamente, en las grandes decisiones de la polis. El desempeño de todo sistema democrático debe, pues, medirse contra dos varas: por un lado, su capacidad para garantizar la vigencia de una esfera igualitaria de derechos, capaz de compensar otras formas de desigualdad, y, por otro, su capacidad para romper grandes concentraciones de poder.

Es por eso que la pobreza, la exclusión social y la desigualdad socio-económica suponen desafíos primordiales para el ideal democrático. Cuando se afirma que una democracia coexiste con altos niveles de pobreza y exclusión, lo que se está diciendo, en realidad, es que los derechos fundamentales de una parte importante de la población no están siendo respetados. Ello, para empezar, crea obstáculos muy gravosos para la participación, movilización y representación política de los afectados, como lo veremos más abajo.⁶ Más importante aún, la falta de vigencia de derechos básicos de ciudadanía es sugerente de que el proceso democrático no está representando adecuadamente los intereses de esos grupos.⁷ En otras palabras, es indicativa de que una de las funciones centrales de la democracia, la

3 PNUD-OEA (2010).

4 Schattschneider (1960), p. 119.

5 Huntington (1989), pp. 19 y 25.

6 Este argumento tiene una larga historia en la teoría democrática. Ver, por ejemplo, Schattschneider (1960) y Galbraith (1992).

7 Anglade (1994).

de balancear las desigualdades sociales y económicas, no está siendo cumplida a cabalidad. Del mismo modo, cuando la democracia convive con enormes concentraciones de riqueza y no hace nada para remediarlas, está renunciando a su otra misión fundamental, la de distribuir el poder en una sociedad.

De todo esto se colige una conclusión práctica de gran importancia: una democracia que funciona adecuadamente, que no excluye sistemáticamente a ningún grupo, que representa los intereses de toda la población, casi inevitablemente acaba por crear mecanismos institucionales capaces de reducir la pobreza material y las desigualdades socio-económicas. Cabe citar aquí la elegante enunciación de Bobbio de la relación natural entre la ampliación de los espacios democráticos y la generación del estado de bienestar:

*“Cuando los que tenían el derecho de votar eran solamente los propietarios, era natural que pidiesen al poder público que ejerciera una sola función fundamental, la protección de la propiedad. De aquí nació la doctrina del Estado limitado, del Estado policía, o, como hoy se dice, del Estado mínimo, y la configuración del Estado como asociación de los propietarios para la defensa de aquel supremo Derecho natural que era precisamente para Locke el Derecho de propiedad. Desde el momento en que el voto fue ampliado a los analfabetos era inevitable que éstos pidiesen al Estado la creación de escuelas gratuitas, y, por tanto, asumir un gasto que era desconocido para el Estado de las oligarquías tradicionales y de la primera oligarquía burguesa. Cuando el derecho de votar también fue ampliado a los no propietarios, a los desposeídos, a aquellos que no tenían otra propiedad más que su fuerza de trabajo, ello trajo como consecuencia que éstos pidiesen al Estado la protección contra la desocupación y, progresivamente, seguridad social contra las enfermedades, contra la vejez, previsión en favor de la maternidad, vivienda barata, etc. De esta manera ha sucedido que el Estado benefactor, el Estado social, ha sido, guste o no guste, la respuesta de una demanda proveniente de abajo, a una petición, en el sentido pleno de la palabra, democrática”.*⁸

8 Bobbio (1992), pp. 27-28.

Todas estas consideraciones tienen especial importancia en el Hemisferio Occidental y, en especial, en América Latina y el Caribe (ALC), una región definida por una larga historia de desigualdades y exclusiones múltiples por motivos de estatus socio-económico, género y origen étnico. En la última década, cierto es, ALC ha conseguido, por primera vez desde que se tiene registro, reducir levemente los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Según la evidencia disponible, el coeficiente de Gini⁹ para la región ha disminuido de .55 en 1995 a .52 en 2010.¹⁰ Además, un total de 14 países de la región, entre 17 para los que se tiene información comparable, vio disminuir su coeficiente de Gini en la última década.¹¹ Sin embargo, ALC continúa ostentando el primer lugar como la región más desigual del planeta. Los países más equitativos en la región (Uruguay y Argentina) registran indicadores de desigualdad peores que los más inequitativos en Europa Occidental y del Este y que todos los miembros no latinoamericanos de la OECD.¹² Tan arraigada desigualdad se refleja en una aguda y extendida percepción de injusticia: de cada 10 latinoamericanos, 7 consideran injusta la actual distribución del ingreso en sus países.¹³

En ALC los procesos de democratización no han supuesto necesariamente una visible alteración de los patrones históricos de distribución de la riqueza. En palabras de Przeworski la instalación de la democracia “*constituyó una revolución política pero no una económica*”.¹⁴

Los límites que ha enfrentado la democracia electoral para generar transformaciones a favor de la equidad en ALC se muestran con particular elocuencia al examinar la situación de la carga tributaria en la región. El raquitismo tributario de ALC es un ejemplo de la interacción entre la desigualdad económica y la desigualdad política, y de cómo la entronización de poderosos intereses de las élites económicas y políticas obstruyen una efectiva agenda social redistributiva. De acuerdo a un reporte publicado por la OECD en 2012 la recaudación tributaria promedio en América Latina era del 20,7% del PIB, muy por debajo del promedio de 34,6% del

9 Indicador utilizado para calcular la desigualdad en la distribución del ingreso, que oscila entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad total).

10 Azevedo, Inchaust y Sanfelice (2013), p. 16.

11 López-Calva y Lustig (2010).

12 Banco Mundial (2013).

13 Corporación Latinobarómetro (2013), p. 78.

14 Bermeo (2009), p. 204; Przeworski (2008).

PIB de los países OECD.¹⁵ Esto, es importante decirlo, soporta excepciones como Argentina (37,3%) o Brasil (36,3%), que son más que compensadas con casos como Guatemala (12,3%) o República Dominicana (13,5%), que tienen cargas tributarias entre las más exiguas del mundo.

Si la baja carga tributaria es un testimonio de los sesgos y límites de los sistemas políticos de la región, aún más lo es la composición de esa recaudación. Más de la mitad de los impuestos recaudados en la región son indirectos, es decir no sensibles al nivel de ingreso del contribuyente y, casi por definición, regresivos. La carga tributaria directa es, como promedio, un 6% del PIB, menos de la mitad de la de los países de la OECD. De eso, el impuesto sobre la renta apenas pasa del 4% del PIB y los impuestos sobre el patrimonio son menos del 1% del PIB como promedio. A pesar de que existe consenso en torno a una política pública clave para reducir significativamente la desigualdad económica es la adopción de impuestos progresivos, principalmente el impuesto sobre la renta y los tributos sobre la propiedad¹⁶, el movimiento en esa dirección ha sido tímido e insuficiente.

En forma más clara que cualquier otra región del mundo ALC es tan democrática como altamente desigual. ¿Qué nos dice esa coexistencia sobre la vigencia efectiva del ideal democrático en la región? Esa es la pregunta que aspiran a contestar estas páginas. Ellas buscan sustentar las siguientes cuatro afirmaciones:

1. En el transcurso de las últimas décadas, ALC ha avanzado enormemente en la construcción de democracias electorales y en el ejercicio de derechos civiles y políticos, pero bastante menos en la reducción de las desigualdades socio-económicas (aunque sí hay avances).
2. Aunque tiene múltiples causas, la persistencia de altos niveles de desigualdad y exclusión es sugerente de taras importantes en el funcionamiento de la democracia, esto es de limitaciones en su capacidad para distribuir el poder político y hacer posible el acceso a él por parte de grupos tradicionalmente subordinados.
3. En ALC esas limitaciones tienen que ver, entre otros factores, con quién participa en las elecciones, quién resulta electo y bajo cuáles limitaciones ejerce el poder, dimensiones todas las cuales en las que persisten sesgos

15 OECD-ECLAC-CIAT (2012).

16 López-Calva y Lustig (2010).

que son favorables a la reproducción de desigualdades y formas de exclusión socio-económicas.

4. Algunas de estas barreras son susceptibles de reformas por mecanismos dentro de la democracia.

El análisis procederá en tres partes. En la primera sección se establecerá el avance registrado en ALC en la construcción de instituciones democráticas y en la expansión de los derechos políticos a lo largo de la última generación. En la segunda sección se examinarán algunos de los sesgos sociales y económicos más visibles que presenta el ejercicio de los derechos políticos —fundamentalmente el derecho a elegir y ser elegido— en la región, echando mano a la evidencia empírica disponible, alguna de ella proveniente del acervo de información generada por el trabajo especializado de la OEA en materia electoral. En la tercera y última sección se sugerirán algunos remedios institucionales para corregir tales sesgos, soluciones fundadas, en muchos casos, en la experiencia recabada por la Organización a lo largo de varias décadas de observar procesos electorales y proveer cooperación técnica para el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el hemisferio.

I. La expansión reciente de la democracia y los derechos políticos en el hemisferio

El ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas del hemisferio es una esfera donde, a pesar de las muchas tareas pendientes, el progreso ha sido notable. Aunque la medición de los derechos políticos —entendidos éstos como el poder elegir y ser electo, aunado a la capacidad de los Estados de garantizar el pleno ejercicio de ese poder— es un problema complejo¹⁷, existen algunos indicadores rigurosos a los que se puede echar mano.

Los datos arrojados por la metodología de Freedom House,¹⁸ muestran cómo ALC ha mejorado desde 1990 en su variable de derechos políticos, en particular (ver Tabla 1). Entre 1990 y 2014, 12 países han mejorado y 9 han mantenido una calificación perfecta con respecto a la variable de derechos políticos. Solo 7 países han desmejorado en cuanto a este indicador (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Trinidad y Tobago y Venezuela).

Por su parte, el Índice de Democracia Electoral (IDE)¹⁹, propuesto por PNUD permite medir los avances en materia de democracia electoral en una escala del 0 al 1. Aunque minimalista en su análisis de la capacidad de la democracia para distribuir el poder, concentrando el enfoque solo en el acceso al poder en

17 Ver, por ejemplo: Munck (2005) y (2009); Bowman, Lehoucq & Mahoney (2005); Munck & Verkuilen (2002); PNUD (2004) y (2010).

18 Freedom House es una organización que mide la libertad en el mundo desde 1972 a través de una metodología que otorga una calificación sobre el grado de libertad disfrutado por un país. Para cada una de las dos variables (derechos políticos y libertades civiles), la metodología utilizada otorga calificaciones del 1 (nivel más alto) al 7 (nivel más bajo).

19 El Índice de Democracia Electoral es presentado por primera vez en el estudio de PNUD (2004). Es un indicador que agrega cuatro aspectos de las elecciones democráticas: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos.

Tabla 1: Calificación “derechos políticos” de Freedom House en las Américas, 1990 y 2014

| PAIS | DERECHOS POLITICOS (1990) | DERECHOS POLITICOS (2014) | DIFERENCIA |
|------------------------------|---------------------------|---------------------------|------------|
| ANTIGUA Y BARBUDA | 3 | 2 | 1 |
| ARGENTINA | 1 | 2 | -1 |
| BAHAMAS | 2 | 1 | 1 |
| BARBADOS | 1 | 1 | 0 |
| BELICE | 1 | 1 | 0 |
| BOLIVIA | 2 | 3 | -1 |
| BRASIL | 2 | 2 | 0 |
| CANADA | 1 | 1 | 0 |
| CHILE | 2 | 1 | 1 |
| COLOMBIA | 3 | 3 | 0 |
| COSTA RICA | 1 | 1 | 0 |
| CUBA | 7 | 7 | 0 |
| DOMINICA | 2 | 1 | 1 |
| ECUADOR | 2 | 3 | -1 |
| EL SALVADOR | 3 | 2 | 1 |
| ESTADOS UNIDOS | 1 | 1 | 0 |
| GRENADA | 2 | 1 | 1 |
| GUATEMALA | 3 | 3 | 0 |
| GUYANA | 5 | 2 | 3 |
| HAITI | 4 | 4 | 0 |
| HONDURAS | 2 | 4 | -2 |
| JAMAICA | 2 | 2 | 0 |
| MEXICO | 4 | 3 | 1 |
| NICARAGUA | 3 | 4 | -1 |
| PANAMA | 4 | 2 | 2 |
| PARAGUAY | 4 | 3 | 1 |
| PERU | 3 | 2 | 1 |
| REP. DOMINICANA | 2 | 2 | 0 |
| ST. KITTS Y NEVIS | 1 | 1 | 0 |
| ST. LUCIA | 1 | 1 | 0 |
| ST. VINCENT Y LAS GRANADINAS | 1 | 1 | 0 |
| SURINAM | 6 | 2 | 4 |
| TRINIDAD Y TOBAGO | 1 | 2 | -1 |
| URUGUAY | 1 | 1 | 0 |
| VENEZUELA | 1 | 5 | -4 |
| Promedio Regional | 2,4 | 2,2 | 0,2 |

Fuente: Elaboración propia en base a resultados del Estudio “Freedom in the World” de Freedom House, ediciones 1990 y 2014.

elecciones mas no en su ejercicio, el Índice dibuja un escenario favorable para la democracia en América Latina. En una escala de 0 a 1, el progreso para la región ha sido notorio. Mientras que en la década de 1990 el promedio del IDE para la región era de 0.86, este indicador mejoró para 2002 con un promedio de 0.93.

Todos los países de la región reconocen el derecho universal al voto. Aunque en algunos países persisten restricciones al voto para militares en ejercicio, policías y miembros del clero, así como para ciudadanos condenados o en espera de juicio, cada vez son menos los que mantienen esas limitaciones. Más aun, mientras que hace una década los países de América Latina no garantizaban a sus ciudadanos en el exterior la posibilidad de votar, hoy en día solo un país, Uruguay, no lo permite. El balance apunta a que en la actualidad hay un reconocimiento amplio al derecho de los ciudadanos de elegir sus representantes.

Positiva también ha sido la evolución en torno al número de casos de interrupciones en mandatos presidenciales conferidos por elecciones. Mientras que entre 1990 y 2002 se registraron 10 casos de mandatos presidenciales interrumpidos, entre 2003 y 2014 el número se redujo a la mitad.²⁰

Asimismo, existe el consenso generalizado que durante los últimos 30 años las elecciones en AL se han convertido progresivamente en procesos más limpios, con cada vez menos irregularidades significativas en el escrutinio.²¹

Pese a estos logros, persisten retos importantes para lograr una competencia electoral equitativa. En teoría, cualquier partido, agrupación, o movimiento político puede participar en elecciones bajo condiciones equitativas de competencia. En la práctica, el acceso al financiamiento político y a medios masivos de comunicación, por mencionar dos factores, tienden a desfavorecer a las organizaciones partidarias pequeñas, emergentes y/o a las que no tienen acceso al poder y al presupuesto del Estado.²²

20 Información recopilada por la Sección de Análisis Político y Prospectivo (SAPP) del Departamento de Sustentabilidad Democrática y de Misiones Especiales de la Secretaría de Asuntos Políticos (DSDME). Los 10 casos de mandatos presidenciales interrumpidos de 1990 a 2002 son: Haití (1991), Brasil (1992), Guatemala (1993), Venezuela (1993), República Dominicana (1996), Ecuador (1997), Paraguay (1999), Ecuador (2000), Perú (2000), y Argentina (2001). Los 5 casos de mandatos presidenciales interrumpidos de 2003 a 2014 son: Bolivia (2003), Haití (2004), Ecuador (2005), Honduras (2009), y Paraguay (2012).

21 Carreras e Irepoglu (2013).

22 Ver, por ejemplo: Casas-Zamora y Zovatto (2011); Rubio (2012); OEA (2011).

Esto último nos da un primer indicio de los problemas que presenta la región para traducir las formas elementales de igualdad política que ha adoptado en forma generalizada en resultados capaces de erradicar las seculares exclusiones que han definido su historia política. Como lo veremos a continuación, esa traducción se ve afectada en la práctica por desigualdades reales en el ejercicio del sufragio, en el acceso al poder y en el peso del poder constituido democráticamente frente a otras fuentes de poder en la sociedad.

II. Los sesgos de la democracia desigual

a. ¿Quién vota?

La falta de equidad en la participación electoral perjudica los principios básicos de igualdad política y de representación. Si los grupos excluidos por razones socio-económicas, de género o etnia no emiten su voto, no se puede esperar que los gobernantes electos representen efectivamente sus intereses y atiendan sus demandas una vez que ocupen los cargos públicos. Si los ciudadanos de bajos recursos, por ejemplo, no votan, es poco esperable que el gobierno produzca e implemente políticas públicas focalizadas en reducir la pobreza y la desigualdad. No es sorpresa, entonces, que los datos disponibles indiquen que las sociedades donde se reportan altos niveles de participación electoral, también son las que cuentan con mayor equidad económica.²³

La literatura existente con respecto a las variables determinantes de la participación electoral es muy amplia. Aunque algunos argumentan que la participación es principalmente influenciada por variables institucionales y políticas²⁴, existe suficiente evidencia empírica para demostrar que la participación electoral está

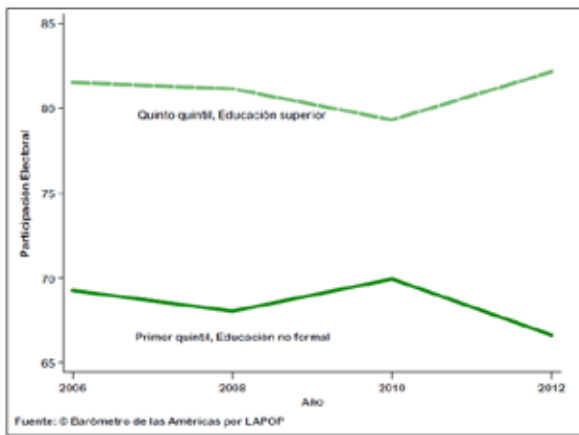
23 Hinton, Moseley y Smith (2012); Mueller y Stratmann (2003).

24 Fornos, Power y Garand (2004).

correlacionada con factores socioeconómicos, incluidos el nivel de ingreso y de educación.²⁵

En las Américas, la evidencia muestra que los grupos que cuentan con mayores niveles de educación e ingresos votan más que el resto de la población. Según datos del Barómetro de las Américas 2012 del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt²⁶, en las Américas la diferencia en la participación electoral entre el quintil de la población con más educación y riqueza y el quintil menor, es de 15 puntos porcentuales (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Participación electoral en las Américas por estatus social²⁷



Otro estudio reciente sugiere que ciertos factores socio-económicos como educación, situación de empleo y nivel de ingreso, afectan el nivel de participación electoral en América Latina.²⁸ Los investigadores concluyen que las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema son menos propensas a votar que el resto de la población. Además, el análisis afirma que los factores socioeconómicos inciden más sobre la participación electoral en América

25 Blais (2000); Blais y Dobrzynska (2003); Norris (2002).

26 Encuesta aplicada a más de 40,000 entrevistados en 26 países (los 18 países de América Latina más Surinam, Haití, Canadá, Belize, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago y los Estados Unidos de América).

27 Hinton, Moseley y Smith (2012), p. 54.

28 Castaneda-Angarita y Carreras (2012).

Latina que en los países industrializados, aun tomando en cuenta el impacto de los diferentes diseños electorales-institucionales (tipo de sistema electoral, voto residencial, voto obligatorio, entre otros).

En cuanto a los factores de raza y etnia, los datos de LAPOP sugieren que dichas variables son menos determinantes en el nivel de participación electoral. En palabras de Hinton, Moseley & Smith, *“las desigualdades en la participación electoral en los países de las Américas, tienden a ser el resultado de las desigualdades económicas, y no de género o discriminación racial”*.²⁹ Esto último no significa, en absoluto, que grupos como la población afrodescendiente e indígena no tropiecen con barreras ciertas para participar en la democracia, en la medida en que, abrumadoramente, forman parte de los estratos socio económicos de bajos ingresos. En efecto, la evidencia sugiere que los afrodescendientes se encuentran *“desproporcionalmente en las áreas residenciales más pobres”* y *“padece(n) una situación de discriminación estructural”*.³⁰ El 90% de las poblaciones afrodescendientes en los países de la región viven en pobreza y pobreza extrema, y en muchos casos no gozan de acceso universal a los servicios de salud, educación, vivienda y agua potable.³¹ Lo mismo ocurre con los pueblos indígenas en ALC.³² A pesar de que en los últimos veinte años los grupos de indígenas han avanzado considerablemente hacia una mayor inclusión en el sistema democrático —desde la perspectiva del voto pasivo y activo—, continúan enfrentando seculares desventajas para su participación política. El resultado de estos sesgos es una democracia electoral con una *“representación imperfecta”* o desigual, que equivale a decir una democracia que no es del todo incluyente.³³

No todas las noticias son malas, sin embargo. A diferencia de la persistente desigualdad en la participación política según niveles socio-económicos y de educación, la brecha de género se ha cerrado (Ver Gráfico 2). En 2012 más mujeres votaron que hombres, a diferencia del 2004 cuando las cifras favorecían ligeramente a los hombres.³⁴ Cabe destacar que el nivel de educación de las

29 Hinton, Moseley y Smith (2012).

30 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), pp. 16-17.

31 Htun (2014), pp. 12-13. Por ejemplo, 43% de afrodescendientes viven bajo de la línea de pobreza en Brasil, comparado con el 22% de los blancos. La escolaridad promedio de un afrodescendiente de Brasil en 2006 fue de 6,2 años. Para las personas de tez blanca fue de 8,0 años.

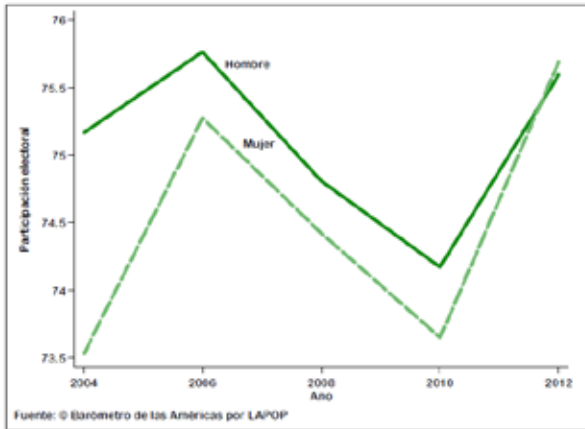
32 PNUD (2013), p. 20.

33 Bermeo (2009), p. 206.

34 Hinton, Moseley y Smith (2012), p. 53.

mujeres y su participación electoral están correlacionados positiva y fuertemente. Según un análisis realizado en 2005 para los países de Centro y Sur América, el incremento de 1% en el alfabetismo de las mujeres se relaciona a un incremento promedio de 0.87% en la participación electoral.³⁵

Gráfico 2: Participación electoral en las Américas por género³⁶



Cualesquiera que sean las diferencias en las tasas de participación electoral de diferentes segmentos de la población en ALC, una cosa, sin embargo, parece unir a la ciudadanía de la región: un acendrado escepticismo en la efectividad del sufragio como mecanismo para hacerse escuchar. De acuerdo, una vez más, con datos del Barómetro de las Américas 2012, cuando a los ciudadanos de las Américas se les pregunta si los gobernantes están interesados en lo que piensa la gente, en ningún país de la región la respuesta promedio de los entrevistados supera 50 en una escala de 0 a 100. En ALC se vota más o se vota menos, pero se desconfía del impacto del voto.³⁷

35 Schraufnagel y Sgouraki (2005), p. 50.

36 Hinton, Moseley y Smith (2012), p. 53.

37 Seligson, Smith y Zechmeister (2012), p. 102

b. ¿Quién accede al poder político?

Todavía más agudos son los desequilibrios en la composición de los órganos del poder político, que consistentemente sub-representan a grupos económicamente subordinados, a las minorías étnicas y a las mujeres. Para estos ciudadanos y ciudadanas, las posibilidades reales de participar en el ejercicio del poder son mucho más limitadas. Con ello, se corre el riesgo de que esas brechas de inequidad sean replicadas inter-generacionalmente en la región.

Es justo decir que en el pasado reciente la región ha experimentado un notorio cambio en las percepciones sobre el liderazgo de miembros de grupos tradicionalmente marginados del poder. Las personas que piensan que el lugar de las mujeres está en la casa, o que los miembros de ciertos grupos étnicos no son buenos líderes políticos, seguramente van a ser menos propensos a la participación de esos grupos en la vida pública o a votar por estos candidatos.³⁸ Hoy, de acuerdo con datos de LAPOP, los países de la región tienden a rechazar la afirmación de que “los hombres son mejores líderes que las mujeres”. Cerca del 75% de la población entrevistada en los países de la región ya no está de acuerdo con esta afirmación. En promedio, en aquellos países en los que se ha adoptado sistemas de cuotas de representación femenina, existe una disposición aún mayor a aceptar los liderazgos de las mujeres.³⁹ Debe enfatizarse el impacto que la presencia de mujeres en posiciones de liderazgo puede tener en el cambio de las actitudes sociales. Diversos estudios han documentado este fenómeno de “representación simbólica” y constatan que en localidades o países donde hay liderazgos femeninos, el estar expuestos a estos ha reajustado los estereotipos tanto de hombres como de mujeres sobre las capacidades de las mujeres para liderar.⁴⁰ De la misma manera han cambiado en ALC las percepciones sobre el liderazgo por miembros de comunidades étnicas. Según cifras de LAPOP, casi el 88% de los ciudadanos de las Américas están en desacuerdo con la afirmación de que “las personas de piel oscura no son buenos líderes.”

38 Hinton, Moseley y Smith (2012).

39 Son 16 los países de la región que han aprobado la cuota: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

40 Schwindt-Bayer (2010), citado en Castaneda-Angarita y Carreras (2012).

Pero los números muestran que las desigualdades en el acceso al poder político son persistentes y que la representación real frecuentemente marcha muy atrás del cambio en las percepciones de la opinión pública. En una región con profundas desigualdades en la distribución del ingreso persisten, para empezar, grandes disparidades de clase en el acceso al poder formal. Así, un trabajo reciente de Carnes & Lupu demuestra que la desigualdad económica y de clases influye en el nivel de representación en la composición de los parlamentos en América Latina.⁴¹ El estudio detecta la existencia de grupos sub-representados, esencialmente excluidos del diseño y toma de decisiones de política pública. Por ejemplo, de acuerdo con la definición del estudio, un 80% de los ciudadanos de la región son de la clase trabajadora, pero únicamente de 5 a 20% de los legisladores en cada país provienen de este segmento.

Resistentes al cambio son también las disparidades por origen étnico. Según cifras de la ONU, en ALC los pueblos indígenas constituyen cerca del 10% de la población y porcentajes mucho más elevados en Perú, Guatemala y Bolivia, caso este último en el que constituyen cerca de un 60% de la población total. Estas cifras contrastan vivamente con los datos de un estudio elaborado recientemente por el PNUD⁴² sobre la realidad de la exclusión de los grupos indígenas de los parlamentos en seis países latinoamericanos (ver Tabla 2).

Tabla 2: Representación indígena en 6 Parlamentos de América Latina

| País | Año | Total curules | Total indígenas | Total mujeres indígenas |
|-----------|---------|---------------|-----------------|-------------------------|
| Bolivia | 2009-15 | 130 | 41 (31,5%) | 9 (6,9%) |
| Ecuador | 2009-13 | 124 | 7 (5,6%) | 2 (1,6%) |
| Guatemala | 2012-16 | 158 | 19 (12%) | 3 (1,9%) |
| México | 2012-15 | 500 | 14 (2,8%) | 4 (0,8%) |
| Nicaragua | 2006-09 | 92 | 3 (3,3%) | 2 (2,2%) |
| Perú | 2011-16 | 130 | 9 (6,9%) | 2 (1,5%) |

Fuente: Elaboración propia en base a estudio PNUD - Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral, Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en América Latina (mayo 2013).

Como se ve, el porcentaje de representación oscila entre 2,8% (México) y 31,5% (Bolivia), en todos los casos muy por debajo de la proporción de población indígena en el país respectivo. Más severa aún es la sub-representación de las

41 Carnes y Lupu (2014).

42 PNUD (2013).

mujeres indígenas: su representación no llega al 7% en Bolivia, mientras que en los 5 países restantes es inferior al 2%.

Si existen problemas de información importantes en cuanto a la cuantificación de los grupos étnicos y, consecuentemente, sobre la magnitud de su sub-representación, no existe, en cambio, escasez alguna de información sobre la relativa exclusión de las mujeres en los puestos de decisión en ALC, pese a progresos alcanzados en el pasado reciente.

A nivel del Poder Ejecutivo existe una tendencia regional hacia la elección de más mujeres. Mientras que entre 1990 y el año 2000, solo 3 mujeres ejercieron el máximo cargo político a nivel nacional en los 34 Estados Miembros de la OEA, en la actualidad el número se ha elevado a 5 (Argentina, Brasil, Chile, Jamaica y Trinidad y Tobago).⁴³ Se ha visto también el surgimiento de candidaturas femeninas con posibilidades reales de acceder al poder en México, Honduras y Perú. Un progreso acaso mayor se ha observado en la presencia de mujeres en puestos ministeriales. Mientras en la década de 1990 algunos estudios reportaban que las mujeres conformaban apenas entre el 7 y 9% de los puestos ministeriales en los gabinetes de América Latina⁴⁴, para finales de 2013 ese porcentaje llegaba al 25%.⁴⁵ Sin embargo, 9 países de la región están por debajo del promedio y en uno de ellos el porcentaje es alarmantemente bajo (El Salvador con un 7,7%). Estos datos revelan, sin duda, un avance al que ha contribuido la apuesta de diversos mandatarios y mandatarias por la conformación de gabinetes paritarios.

En el ámbito parlamentario el promedio regional de representación de mujeres también ha crecido, superando en algunos casos la masa crítica del 30% en la Cámara Baja (Argentina, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua). Nicaragua y Costa Rica lideran la lista de las democracias latinoamericanas con representación femenina de cerca del 40% del total de escaños. En otros países, en cambio, tal objetivo está lejos de lograrse (en Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay el porcentaje es de menos del 12%). En general, la región aún está muy distante del

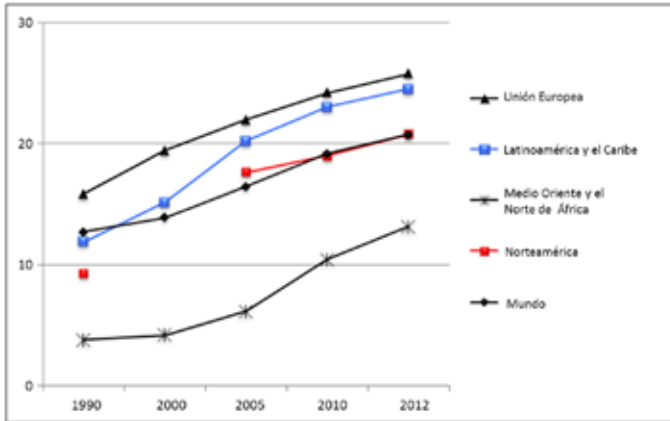
43 Hasta el 8 de mayo de 2014 esta lista incluía a Laura Chinchilla como Presidenta de Costa Rica (2010-2014). La cifra de mujeres Presidentas es elevada y significativa en relación al número de casos observados a nivel mundial. Entre finales de 2010 y mediados de 2012, 20 países en el mundo contaban con Presidentas o Primeras Ministras. Para 2013, el número de mujeres al frente del Poder Ejecutivo alcanzó 17 casos. Ver Bunse, Cammisa y Pecorelli (2013).

44 Duvinic y Roza (2004); Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005).

45 International IDEA (2014).

logro de la paridad legislativa: el porcentaje de mujeres que ocupan escaños en los senados de la región ha llegado al 24% en 2014, en tanto en las legislaturas unicamerales ha alcanzado el 22,3% de las curules.⁴⁶

Gráfico 3: Proporción de escaños ocupados por mujeres en parlamentos nacionales (en %)



Fuente: Bunse, Cammisa, y Pecorelli (2013) apud Indicadores de Desarrollo Mundial. Banco Mundial en base a datos compilados por la Unión Interparlamentaria.

Mucho menos positiva ha sido la evolución de la presencia femenina en otros espacios de poder, como los partidos políticos y los gobiernos locales. La participación de las mujeres en posiciones de liderazgo partidario es muy limitada. Un análisis realizado en 94 partidos de 18 países latinoamericanos por IDEA Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2009, revela que su compromiso con la igualdad de género aún es débil y que sus estructuras no promueven las mismas oportunidades para la participación política de hombres y mujeres.⁴⁷ A nivel regional las mujeres conforman un promedio de 51% de la militancia en los principales partidos políticos, pero apenas un 20,4% de los miembros de las máximas instancias ejecutivas nacionales y un 10,2% de sus presidencias.⁴⁸ En los gobiernos locales la ausencia de mujeres es aún más conspicua. De 2009 a 2011 el promedio regional de participación de la mujer

46 A julio de 2013, el promedio de representación parlamentaria femenina a nivel mundial era 21,8%, según UN Women (2014).

47 Roza, Llanos y Garzón de la Roza (2010).

48 Roza y Llanos (2014).

en el nivel ejecutivo local aumentó de 8,4% a 10,2%: de un total de 18.665 municipalidades en la región, 2.173 tienen alcaldesas.⁴⁹ Guatemala, Honduras y Perú registran los niveles más bajos de representación femenina en cargos ejecutivos municipales.

Aunque reducidas con respecto al pasado, las brechas de género en el acceso al poder político —al igual que aquellas por motivo de clase o etnia— continúan siendo un elemento que caracteriza el desempeño de las democracias de la región. En la práctica el derecho a elegir y a ser electo se ejercita de manera desigual en ALC. Aun si se distribuyera de forma igualitaria tendría que contender con un contexto en el que el ejercicio del poder tiende a reforzar las estructuras sociales y económicas existentes, como lo veremos a continuación.

c. ¿En qué condiciones se accede al poder? Los poderes fácticos y el financiamiento de las campañas⁵⁰

¿Cuánto poder efectivamente ostentan quienes resultan electos en ALC? ¿Cuáles sesgos permean la labor de los poderes constituidos? ¿Cuáles poderes fácticos constriñen la posibilidad de los tomadores de decisiones de actuar para reducir las endémicas desigualdades sociales en nuestro hemisferio?

Este es un tema de extrema complejidad, por demás ligado a peculiaridades nacionales que dificultan un tratamiento regional. Cabe, sin embargo, hacer algunas consideraciones sobre él. La primera de ellas tiene que ver con la extendida percepción que hay en América Latina de la debilidad del poder político formal frente a poderes de facto como los grandes grupos empresariales, los medios de comunicación y, mucho más preocupante aún, el crimen organizado. Así, el informe de PNUD sobre la democracia en América Latina incluye un notable capítulo con los resultados de 231 entrevistas realizadas a líderes políticos y sociales latinoamericanos, alrededor de la simple pregunta de quién ejerce poder en la región. Dotados de la posibilidad de escoger varias opciones, el 80% de los consultados señaló a los grupos empresariales, en tanto el 65% hizo lo mismo

49 CEPAL (2012), pp. 31 y 32. Debe mencionarse que esta cifra es superior al promedio de participación de mujeres alcaldesas en el mundo (menos del 5%). Ver UCLG Women (2013).

50 Las conclusiones e información utilizados en esta sección se obtuvieron de la siguiente fuente: Casas-Zamora, K. y Zovatto, D., "Consideraciones sobre las prácticas de financiamiento político en las Américas". (próxima publicación)

con los medios de comunicación. Sorprendentemente, el Poder Ejecutivo fue mencionado por algo más de un tercio de los entrevistados y el Poder Legislativo por menos de un 13%.⁵¹

Más recientemente, el texto original del “Pacto por México”, firmado en diciembre de 2012 por representantes de los principales partidos mexicanos, hace referencia a estos poderes de hecho y su impacto sobre el desarrollo institucional del país: *“La creciente influencia de poderes fácticos frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano. En ocasiones, esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional, como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad”*.⁵²

La aparente debilidad del poder político formal en la región tiene muchas raíces, entre ellas la propia endeblez fiscal de los estados latinoamericanos y la precariedad de sus capacidades burocráticas. Sin embargo, en lo que toca a la relación de los electos con los poderes fácticos y a los sesgos que aquellos evidencian en sus decisiones, es ineludible hacer referencia al papel del financiamiento de las campañas, un tema de enorme importancia para la democracia en la medida en que compromete no solo las condiciones en que se accede al poder, sino, como es obvio, la posibilidad misma de acceder al poder. Adicionalmente, es un tema que afecta no solo a ALC sino también a las democracias más desarrolladas del hemisferio: Estados Unidos y Canadá. Vale la pena, por ello, detenerse un poco en él.

La pregunta de quién contribuye a las campañas en el hemisferio no tiene una respuesta fácil. Son muy pocos los países, no solo en el hemisferio sino en el mundo, en los que existe información razonablemente confiable para contestar esta pregunta. Lo que se puede afirmar sin temor a equivocarse, es que, pese a los esfuerzos regulatorios realizados por los países del hemisferio, que incluyen la presencia de subsidios estatales para los partidos en prácticamente todos los países, la búsqueda de fondos privados continúa siendo el pilar que sostiene las actividades electorales de los partidos y candidatos.

51 PNUD (2004).

52 Pacto por México (2013).

En nuestro hemisferio existe una clara línea divisoria entre las características del financiamiento privado en Canadá y Estados Unidos, por un lado, y en América Latina, por otro. La diferencia fundamental concierne al visible papel de los donantes de pequeñas sumas en las democracias de América del Norte, un fenómeno prácticamente desconocido en el resto del continente. Asimismo, si es cierto que las experiencias de Canadá y, en particular, Estados Unidos, revelan la presencia importante de intereses empresariales en el financiamiento de las campañas, la importancia de estos últimos en casi toda América Latina es de un orden de magnitud desconocido en cualquier país desarrollado. La poca evidencia sistemática con que se cuenta muestra que, una vez descontada la proporción cubierta por las subvenciones estatales, el financiamiento de las campañas electorales en América Latina recae, casi sin excepción, en un círculo extremadamente reducido de donantes, sean personas físicas o jurídicas, reclutadas entre los círculos empresariales de cada país. En mayor o menor medida esta realidad plantea problemas importantes desde la óptica de la igualdad política e introduce sesgos visibles en las políticas públicas de la región.

En el caso de Canadá, la introducción en 1974 de topes al gasto electoral, límites a las contribuciones y, en particular, de estímulos fiscales a las pequeñas donaciones políticas cambió radicalmente una dinámica de financiamiento que, hasta entonces, estaba dominada casi exclusivamente por menos de 500 grandes corporaciones.⁵³ En la actualidad, el límite a las contribuciones ha sido fijado en \$1.100 anuales por partido político a nivel federal y \$1.100 por año para los candidatos de cada partido en los diversos distritos electorales. El incentivo fiscal por las contribuciones realizadas supera el 50% del valor de la donación. No sorprende, pues, que el número de donantes individuales a todos los partidos canadienses creció de algo menos de 85.000 en 1975 a cerca de un cuarto de millón un par de décadas después.⁵⁴ Esa transformación no debe hacer olvidar, sin embargo, que aun ese número no es más que un 1% de los votantes registrados en Canadá. Y tampoco permite obviar que la experiencia canadiense reciente también registra, con alguna regularidad, ejemplos de evidente influencia empresarial en las campañas, sea a través de gastos electorales realizados directamente por los donantes, de la intervención en las pobremente reguladas contiendas internas por el liderazgo de los partidos o, simplemente, de maniobras financieras para

53 Paltiel (1970), p. 109; Ewing (1992), p. 94.

54 Stanbury (1993), p. 83; Elections Canada, Political Financing Database.

evadir las regulaciones existentes.⁵⁵ Esos problemas y sesgos, con todo, son poca cosa frente a los encontrados en otros países del hemisferio y han conducido al sistema político canadiense a una reevaluación de los mecanismos de regulación del financiamiento político en los últimos años.⁵⁶

En Estados Unidos la situación es mucho más compleja. Por un lado, el sistema estadounidense es, casi con seguridad, el que moviliza la mayor cantidad de donantes políticos en el mundo, posiblemente cerca de 8 millones de personas en todos los niveles electorales.⁵⁷ Los pequeños donantes tienen una importancia significativa en la competencia presidencial. Así, quienes contribuyeron menos de \$1.000 proveyeron un 45% de los recursos privados recibidos por los pre-candidatos presidenciales en 2007-2008. Esta cifra debe mucho al extraordinario éxito del hoy Presidente Barack Obama en atraer pequeñas donaciones por medio de internet. Para la primera campaña de Obama, las donaciones de menos de \$1.000 representaron casi un 58% de los recursos de su campaña (incluyendo la fase primaria y la elección nacional), de los cuales casi una tercera parte provino de donantes de menos de \$200.⁵⁸ Esta es una transformación importante que no debe, sin embargo, oscurecer el hecho de que esa base contribuyente a los comicios presidenciales presenta evidentes sesgos sociales. Una investigación de los donantes de entre \$200 y \$1.000 a las pre-campañas de 1988 y 1992, reveló que aun en ese rango económico modesto quienes contribuían eran abrumadoramente blancos, con educación universitaria y alto nivel de ingreso.⁵⁹

La situación es más sesgada aún en las elecciones a la Cámara de Representantes y al Senado, en las que el papel de los Comités de Acción Política (PACs) continúa siendo determinante. En ellas, a diferencia de la contienda presidencial, las donaciones de menos de \$1.000 aportaron apenas un 19% y 23% del total recaudado en 2007-2008, respectivamente.⁶⁰

Si los sesgos sociales de las contribuciones son relativamente sencillos de establecer, más complicado es establecer el peso financiero de los distintos sectores económicos en las campañas. De los casi \$1.800 millones recaudados

55 Ver, por ejemplo, *CBC News Online*, "Political contributions: money, money, money", 5/6/2006.

56 Beange (2009).

57 Wilcox (2001), p. 109.

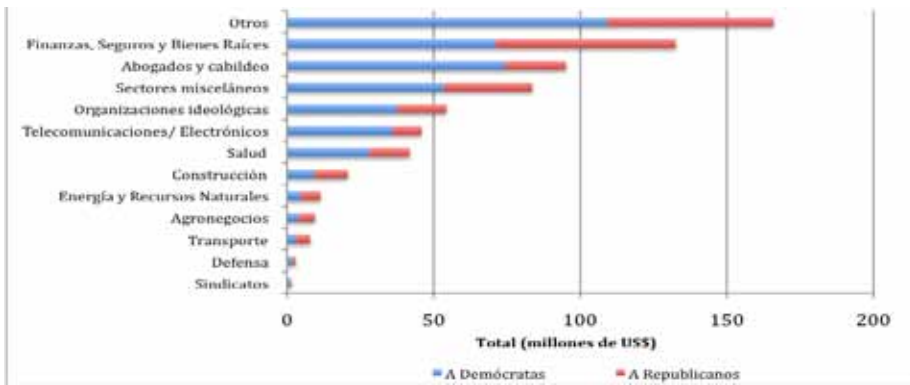
58 Corrado, et al. (2010), p. 16.

59 Brown Jr., et al. (1995), Capítulo 3.

60 Corrado, et al. (2010), pp. 21-22.

por los candidatos presidenciales en 2007-2008, menos de \$700 millones pueden ser directamente atribuidos a algún sector económico.⁶¹ Como se nota en el siguiente gráfico (Gráfico 4), esa muestra exhibe algunas aglomeraciones conspicuas, por ejemplo en el sector financiero, inmobiliario y de seguros (\$132,6 millones), y en el sector de abogados y empresas de cabildeo o lobbying (\$95,2 millones). Las organizaciones laborales, por su lado, figuran en esta tabulación con apenas \$1,2 millones.

Gráfico 4: Contribuciones por sector de actividad económica, Elecciones Presidenciales de Estados Unidos, 2008



Fuente: Open Secrets, “2008 Presidential Election: Contributions by Sector.”

Este último dato es, en sí mismo, un indicador de la cautela con la que deben manejarse estos números, toda vez que la contribución financiera de las organizaciones laborales es en realidad mucho más cuantiosa y casi siempre canalizada hacia los candidatos legislativos del Partido Demócrata. Un cálculo de los principales donantes a todas las elecciones federales entre 1989 y 2010 muestra, sorprendentemente, a organizaciones sindicales en 6 de los primeros 10 lugares de la lista.⁶² Las complicaciones no acaban ahí, pues los datos de las contribuciones a la contienda presidencial no toman en cuenta las numerosas vías por las cuales es posible incidir en las campañas en Estados Unidos, incluyendo la realización directa de gastos electorales sin coordinación con las campañas y las

61 Open Secrets, “2008 Presidential Election: Contributions by Sector.”

62 Open Secrets, “Heavy hitters: Top All-Time Donors, 1989-2010.”

contribuciones canalizadas por medio de organizaciones no partidarias, mas con agendas cercanamente alineadas a alguno de los partidos.

En los próximos años, la dinámica del financiamiento de campañas en Estados Unidos experimentará cambios considerables en direcciones contrapuestas. Si, por un lado, la experiencia de la campaña del Presidente Obama ha mostrado el enorme potencial de internet para democratizar el financiamiento político mediante la movilización de millones de pequeños donantes⁶³, por el otro, la controversial decisión de la Corte Suprema de Justicia en el caso de *Citizens United vs. Federal Election Commission*, a principios del 2010, ha hecho desaparecer limitaciones largamente observadas a la participación de las empresas en el financiamiento de gastos independientes a favor o en contra de los partidos y candidatos contendientes. Es posible que esta decisión —justificada como una protección a la libertad de expresión— aumente considerablemente la presencia empresarial en el financiamiento político a todo nivel.⁶⁴ Es imposible predecir, al día de hoy, cuál de las dos influencias —una democrática, la otra plutocrática— habrá de prevalecer. Cabe pensar, en principio, que en tanto los cambios tecnológicos son esencialmente irreversibles, las interpretaciones jurídicas de la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos no lo son.

Finalmente, cualesquiera que sean los sesgos sociales o económicos de las contribuciones políticas en los Estados Unidos, es importante situar la discusión en un contexto más amplio. En cuanto mecanismo para ejercer presión sobre los tomadores de decisión a favor de determinados intereses económicos, las contribuciones políticas palidecen en importancia frente a otras modalidades de presión, enteramente legales y aceptadas en el contexto estadounidense. Así, los \$5.300 millones de dólares gastados en todos los niveles electorales en el ciclo 2007-2008, que incluyen, como hemos visto, los aportes de numerosísimos pequeños donantes, son bastante menos que los \$6.150 millones desembolsados en actividades de lobbying durante el mismo período.⁶⁵ A diferencia de las contribuciones políticas, estos últimos desembolsos están fuertemente concentrados en pocos sectores económicos. Tan solo los dos sectores más intensivos en el uso del cabildeo —las industrias farmacéuticas y de seguros—

63 Corrado, et al. (2010).

64 Mann (2010).

65 Open Secrets, "Lobbying database."

inviertieron \$760 millones en este rubro durante el período 2007-2008, 55 veces más que lo desembolsado por ellas en contribuciones a los candidatos presidenciales (\$13,8 millones).⁶⁶ Es inevitable concluir que, mucho más que las donaciones a campañas políticas, las cantidades de dinero movilizadas en las actividades de cabildeo merecen mucho más atención como factor explicativo al analizar los caminos tomados por la política pública estadounidense.

Si existe alguna confusión sobre el peso determinante de las donaciones empresariales a las campañas en Estados Unidos, no es así en América Latina. Los análisis disponibles sobre países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y las naciones centroamericanas sugieren la abrumadora importancia de las contribuciones empresariales, recaudadas en un exclusivo círculo social.⁶⁷ En particular, la reconstrucción de las prácticas de financiamiento político en Costa Rica y Uruguay realizada por Casas-Zamora sugiere cómo aun en estos dos países, dotados de amplias clases medias fuertemente politizadas, la noción de que el financiamiento privado debe buscarse exclusivamente entre los grandes empresarios y que, correlativamente, es inútil estimular la participación de muchos pequeños donantes, es aceptada como un axioma por todos los responsables financieros de los partidos.⁶⁸

Con todo, hay excepciones. En las agrupaciones políticas de izquierda –tanto mayoritarias como minoritarias—el modelo de financiación todavía concede un lugar importante a las contribuciones de los militantes y a los “impuestos” partidarios recaudados entre los funcionarios electos, usualmente combinados con una fuerte dependencia de los subsidios estatales. Este último modelo era visible en los casos del Frente Amplio en Uruguay y, en menor medida, el Partido de los Trabajadores en Brasil antes de su ascenso al poder a nivel nacional durante la década anterior.⁶⁹ En ambos casos está aún por analizarse si sus victorias electorales y el talante moderado de su gestión en el gobierno en la última década han modificado este patrón de financiamiento, permitiéndoles atraer contribuciones de sectores empresariales que previamente les objetaban por motivos ideológicos y ahora les buscan por motivos instrumentales.

66 Open Secrets, “2008 Presidential Election: Contributions by Sector” y “Lobbying database.”

67 Olivero (1994), Capítulo 6; Kinzo (1998), pp. 129-132; Aguiar (1994), p. 79; Cepeda-Ulloa (1997), p. 99; De la Calle (1998), p. 121; Ardaya y Verdesoto (1998), p. 190; Torres-Rivas y Aguilar (1998), p. 278; Casas-Zamora (2003).

68 Casas-Zamora (2005), Capítulos 3 y 4.

69 Casas-Zamora (2005), pp. 183-186; Kinzo (1998), p. 123; Samuels (2001), p. 39.

Ahora bien, una cosa es decir, en general, que los grandes empresarios y consorcios empresariales constituyen la fuente por excelencia del financiamiento político privado en América Latina y otra muy distinta señalar con detalle los sectores y nombres específicos que hacen las donaciones. Sobre esto hay información muy escueta en la región, salvo en casos muy escogidos. Desde Brasil, Kinzo ha reportado que el 93% de las donaciones privadas que financiaron la campaña presidencial del ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso en 1994 vinieron de empresas privadas, particularmente del sector financiero y de la construcción.⁷⁰ Esto ha sido corroborado por la detallada investigación de David Samuels sobre el financiamiento de las campañas en distintos niveles electorales en Brasil en 1994 y 1998 (ver Tabla 3).⁷¹ En ella, el muy relevante papel de esos dos sectores en todos los niveles, se suma la participación significativa de la industria pesada y, en el caso de las elecciones de diputados, de la agroindustria.

Tan conspicuo papel de las firmas constructoras ha sido detectado, también, en los casos de Costa Rica, Uruguay, Panamá y Nicaragua.⁷² La implicación obvia aquí concierne a la importancia para las empresas del sector de influir en las decisiones públicas de construcción de obras de infraestructura básica y de proyectos de vivienda popular, cuyo impacto económico es, casi sin excepción, considerable.

Mucho más importante, tanto por su magnitud como por sus implicaciones políticas, es la situación de los canales privados de televisión en aquellos países que aún permiten a los partidos hacer inversión publicitaria durante las campañas. En muchos casos, mediante los descuentos selectivos aplicados en sus tarifas, estas empresas se han convertido de facto en los más importantes donadores políticos, generando en el proceso cuestionables intercambios entre ellas y los tomadores de decisiones públicas, así como serias distorsiones en la competencia electoral. Los casos de Uruguay, Costa Rica y Guatemala resultan dignos de mención, aunque posiblemente situaciones similares se presentan en otros contextos.⁷³

70 Kinzo (1998), pp.130-131.

71 Samuels (2001).

72 Casas-Zamora (2005), Capítulos 3 y 4; Casas-Zamora (2003).

73 Los párrafos siguientes están basados en Casas-Zamora (2004), pp. 70-71; Casas-Zamora (2005), Capítulos 3 y 4.

Tabla 3. Donaciones a campañas por sector empresarial en Brasil, 1994-1998 (%)

| Sector | Tipo de elección | | | | | | | |
|------------------------|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|--------------|
| | Presidente | | Gobernador | | Senado | | Diputado Federal | |
| | 1994 | 1998 | 1994 | 1998 | 1994 | 1998 | 1994 | 1998 |
| Financiero | 31.1 | 32.7 | 10.9 | 8.6 | 25.6 | 19.7 | 15.9 | 10.6 |
| Construcción | 22.1 | 15.2 | 49.2 | 42.3 | 25.3 | 31.6 | 28.7 | 26.0 |
| Industria pesada | 17.2 | 27.6 | 9.6 | 12.4 | 10.7 | 19.0 | 13.1 | 13.9 |
| Industria ligera | 9.2 | 6.0 | 6.0 | 7.9 | 10.0 | 4.4 | 4.3 | 8.7 |
| Administración | 3.8 | 2.6 | 2.9 | 4.9 | 3.8 | 1.5 | 3.4 | 4.6 |
| Educación | 3.7 | 0.3 | 0.7 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.3 | 0.5 |
| Agroindustria | 3.6 | 4.8 | 6.0 | 4.1 | 2.2 | 5.8 | 9.0 | 11.1 |
| Medios de comunicación | 3.2 | 0.9 | 2.7 | 4.1 | 3.7 | 2.8 | 5.9 | 5.0 |
| Comidas procesadas | 2.4 | 0.9 | 3.5 | 2.1 | 4.3 | 6.3 | 4.0 | 3.3 |
| Vehículos | 1.8 | 1.1 | 2.5 | 3.9 | 6.0 | 2.8 | 4.8 | 5.3 |
| Transporte | 0.7 | 2.5 | 1.1 | 1.2 | 0.9 | 1.1 | 3.3 | 2.5 |
| Entretenimiento | 0.6 | 1.0 | 0.6 | 0.6 | 1.2 | 0.1 | 2.0 | 1.4 |
| Salud | 0.4 | 0.0 | 0.4 | 0.6 | 0.5 | 1.0 | 2.6 | 1.2 |
| Comercio | 0.1 | 4.1 | 4.1 | 7.3 | 5.8 | 3.8 | 3.0 | 6.0 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Samuels (2001), p. 36.

En Uruguay, los consorcios familiares que poseen los tres canales privados de televisión desde hace más de medio siglo, han llegado a operar, con la aquiescencia de las autoridades, como un poderoso cártel de negocios. Ejemplos de esto han sido la decisión del gobierno en 1994 de convertir al mercado de la televisión por cable de Montevideo en un negocio cerrado controlado conjuntamente por los tres operadores privados de televisión abierta, así como la decisión del año 2000 de prohibir la importación de decodificadores de televisión satelital a menos que la hicieran los operadores de cable existentes (esta decisión fue luego revocada). En compensación, los actores políticos raramente pagan los precios oficiales de

publicidad. De hecho, los descuentos ofrecidos durante las campañas a algunos sectores de los partidos (particularmente de los partidos históricos, Colorado y Blanco) alcanzan a veces el 95% del precio nominal. El impacto de esas rebajas se acompaña por la práctica habitual de las televisoras de condonar las deudas de campaña. Durante muchos años, el izquierdista Frente Amplio, hoy gobernante, denunció sistemáticamente estas prácticas, juzgándolas discriminatorias en su contra.

Por su parte, en Costa Rica, la exigencia legal de que las empresas de medios publiquen sus precios de publicidad y brinden un tratamiento igualitario a todos los partidos no les impide hacer donaciones en especie a partidos específicos. En el caso del partido ganador en 1998, Partido Unidad Social Cristiana, los gastos informados por la agrupación fueron equivalentes a menos de una cuarta parte del precio oficial del tiempo de publicidad adquirido, un descuento equivalente a una donación neta de \$1,7 millones, casi con certeza la mayor contribución de cualquier sector económico en todo el ciclo electoral. El peso de la publicidad oficial y el hecho de que las frecuencias sean propiedad del Estado y concedidas a los operadores privados por sumas anuales ridículamente bajas, son importantes incentivos para que los dueños de los medios sean generosos con las futuras autoridades estatales.

El caso de Guatemala es acaso el más perturbador de todos. En ese país centroamericano la televisión abierta es monopolizada desde hace casi dos décadas por un operador privado, el empresario mexicano-estadounidense Remigio Ángel González. Este monopolio le ha otorgado a González una extraordinaria influencia política en el país. Durante la campaña presidencial de 1999, González puso todo el poder de su monopolio al servicio de la candidatura del eventual vencedor, Alfonso Portillo, donando la mayoría de su publicidad televisiva. Tras la elección, el yerno y asesor legal de González, Luis Rabbé, fue nombrado Ministro de Comunicaciones e Infraestructura, encargado de la tarea de regular la operación de los canales de su suegro. Rabbé fue destituido en junio de 2001, cuando el Congreso le atribuyó diversos actos de corrupción. A pesar del compromiso del entonces presidente Portillo de licitar dos frecuencias de televisión de propiedad del Estado, el monopolio de González permanece intacto hasta el día de hoy.

Así, en algunos casos particularmente serios en América Latina, el problema realmente grave no es lo mucho que gastan los partidos políticos en la publicidad televisiva, sino lo poco que efectivamente pagan por ella. Esto convierte a los dueños de los medios en contribuyentes singularmente generosos y poderosos. En palabras del ex – Presidente uruguayo Julio María Sanguinetti, ese es el factor más importante en el financiamiento de las campañas en su país.⁷⁴

Los párrafos anteriores son apenas una aproximación a fenómenos de los que muy poco se sabe en ALC y, en general, en la mayoría de las democracias modernas. Esto último es un pobre consuelo para la región, toda vez que la opacidad que rodea la pregunta de quién financia las campañas se reviste de particulares riesgos en ALC. Esa opacidad ayuda a consolidar los rasgos plutocráticos del financiamiento político en casi toda la región, que amenazan con convertir a sus instituciones políticas en meras correas transmisoras de las enormes desigualdades socio-económicas que desde siempre han prevalecido en el sub-continente.

Conclusión: ¿Qué hacer?

Este texto ha intentado demostrar la centralidad del valor de la igualdad para la democracia, el carácter contingente de la traducción de los derechos políticos en mayor igualdad social, y algunos de los sesgos instalados en los procesos políticos de la democracia que obstruyen esa traducción. En el caso del hemisferio, y particularmente de América Latina, lo que encontramos son sistemas democráticos que han avanzado enormemente en ampliar la ciudadanía política, pero limitadamente en el efectivo disfrute de los derechos sociales y económicos hacia los que la ciudadanía política debería tender. La democracia latinoamericana continúa condenada a convivir con altos niveles de exclusión social y desigualdad, que niegan, en la práctica, el ideal democrático, solo inteligible como una comunidad de iguales en derechos.

La convivencia del credo democrático con una desigualdad que lo quebranta se debe a multitud de factores que van desde lo histórico y lo cultural hasta lo

74 Casas-Zamora (2005), p. 182.

institucional. Este documento ha sostenido que una reducción drástica de la desigualdad socio-económica es improbable —aunque no imposible— cuando el proceso democrático es moldeado por ostensibles desigualdades en la participación electoral y en la posibilidad real de acceder al poder por parte de personas pertenecientes a distintos grupos, así como por limitaciones en la autonomía de los electos para confrontar poderosos intereses una vez que han accedido al poder.

Es crucial entender, sin embargo, que los sesgos aquí detectados en las democracias del hemisferio configuran una inclinación, no un destino. Es posible para nuestros sistemas políticos dar pasos que contribuyan a profundizar la democracia y, por ello, a construir sociedades más equitativas y con el poder mejor distribuido, cual es la razón de ser de los sistemas democráticos.

El primer paso consiste en fortalecer los procesos redistributivos y de expansión de las clases medias. La redistribución de riqueza en ALC es una necesidad largamente postergada, cuya posposición ha condenado a la región a una historia política y social azarosa, en la que las revueltas populares y las asonadas militares han sido mucho más comunes que la democracia. Enunciar la necesidad de emprender un proceso consistente de redistribución puede parecer banal: ¿No hemos dicho más arriba que eso es precisamente lo que dificultan los sesgos en el proceso democrático?

Sin embargo, es aquí donde la experiencia reciente de la región se torna esperanzadora. ALC parece estar haciendo por fin progreso contra la desigualdad. Es un avance tentativo e insuficiente, pero real. Y puede generar un círculo virtuoso. Por primera vez, la región alberga más población de clase media que de bajos ingresos.⁷⁵ Esa expansión de la clase media trae consigo profundas transformaciones políticas y una redistribución ya no solo de ingreso, sino de poder, en su favor. Una América Latina donde la clase media es mayoría es una región donde será cada vez más potente la exigencia por bienes y servicios públicos de calidad, es decir por el acceso a derechos fundamentales; es también una región en la que muchas familias que por primera vez tienen acceso a una vivienda digna, a un automóvil y a un crédito bancario harán valer todo su poder para que el gobierno no haga despropósitos con los equilibrios macroeconómicos.

75 Banco Mundial (2013).

Lo importante de entender es que el avance de la clase media en América Latina no ha sido únicamente el fruto del crecimiento económico favorable de la última década. Ha sido también el resultado de un esfuerzo deliberado de las políticas públicas y, en particular, de la inversión pública en rubros sociales, que ha aumentado visiblemente en la región: de un 12% del PIB a principios de la década de los 90 a más del 19% en la actualidad.⁷⁶ Asimismo, la región ha mostrado una gran habilidad para innovar en materia de política social. El concepto de transferencias condicionadas, sean subsidios directos entregados a las familias en situación de pobreza a cambio de la adopción de ciertas conductas, típicamente mantener a sus hijos e hijas matriculadas en la escuela, es una invención latinoamericana que a estas alturas se ha expandido por todo el mundo en desarrollo.

Esto sugiere un punto clave para efectos de la historia que amarra este texto: la expansión dramática de los derechos políticos ocurrida en las décadas de 1980 y 1990 ha modificado, así sea en forma tímida, las políticas públicas en la región en la dirección de una mayor equidad. Ello ha incidido en un robustecimiento de la clase media y de su poder político, que casi con seguridad deberá traducirse en mayores demandas futuras por bienes y servicios públicos de calidad.

Quizá, entonces, pese a los obstáculos que supone una riqueza aún enormemente concentrada, América Latina ha echado a andar el ciclo virtuoso de profundización de la democracia, reducción de la desigualdad y nueva profundización de la democracia descrito por Norberto Bobbio más arriba. En otras palabras, existe alguna evidencia que sugiere que, pese a que seguimos teniendo problemas muy serios de pobreza, exclusión y desigualdad, estamos avanzando en la dirección correcta; evidencia, es decir, de que la democracia, con todas sus imperfecciones, está haciendo su trabajo de permitir la participación y la representación de intereses antes excluidos y, consecuentemente, de reducir las disparidades socio-económicas.

Pero los obstáculos son suficientemente grandes como para que no quepa esperar que la inercia de este proceso haga posible los cambios necesarios. El ciclo virtuoso hay que inducirlo y acelerarlo. Para ello es menester emprender en forma consistente una transformación de los sistemas tributarios de ALC, quizá la asignatura pendiente más importante que tiene la región en camino

76 CEPAL (2013).

hacia el desarrollo. Es cierto: la carga tributaria promedio en la región ha pasado de un 13,5% del PIB en 1990 a un 20,5% en 2013, pero ese aumento ha sido desproporcionadamente recargado en los impuestos a los bienes y los servicios y al consumo en general. De hecho, los impuestos a la propiedad —uno de los indicadores de la progresividad de la recaudación— han disminuido: de un magro 5,6% del total de la recaudación en 1990 a un 3,7% en 2012.⁷⁷ Una transformación hacia sistemas tributarios más robustos y mucho más progresivos sería no solo un testimonio elocuente de la evolución positiva de la democracia en ALC, sino también un paso decisivo hacia su consolidación.

Un segundo paso que es posible dar tiene que ver con la adopción y/o profundización de medidas de acción afirmativa que favorezcan la representación de las mujeres y de grupos étnicos en los espacios de poder en la región. Si algo ha enseñado la experiencia internacional reciente es que las instituciones políticas son determinantes en el logro de la representación de la mujer tanto a nivel nacional como a nivel local, especialmente a la luz de su capacidad de determinar resultados sociales y políticos en el sistema. En este sentido, las reglas de reclutamiento, nombramiento y elección del liderazgo de los partidos políticos, la implementación del sistema de cuotas, la elaboración e implementación de políticas públicas que garanticen representatividad e inclusión, entre muchos otros factores de carácter institucional, tienen un impacto significativo en la participación de los grupos tradicionalmente marginados en la política.

La representación de la mujer en posiciones clave de toma de decisiones tiende a incrementarse como resultado de la implementación de sistemas de “cuotas” avanzadas, con el debido mandato de posición y alternabilidad, tanto por los gobiernos como por los partidos. En este sentido, las recomendaciones acordadas en la Plataforma para la Acción de Beijing de 1995 legitiman el uso de un sistema de cuotas que garantice al menos un 30% de representación. Este efecto se ve mejorado cuando se implementan medidas de acción afirmativa de segunda generación, tales como el financiamiento público dirigido a candidaturas femeninas.

Las medidas de acción afirmativa, en materia de cuotas, paridad o de financiamiento político, contribuyen a crear un piso mínimo de equidad para

77 OECD-ECLAC-CIAT (2012).

la competencia de hombres y mujeres en política. Para que sean efectivas y realmente provean incentivos para que los partidos políticos cumplan con ellas, estas soluciones necesitan un diseño robusto con medidas complementarias y sanciones claras. Además, es vital alinear su implementación con el diseño de sistema electoral vigente, ya que este también afecta las oportunidades para la elección de mujeres.

Un tercer paso importante para reducir los sesgos del sistema político tiene que ver con la regulación adecuada del financiamiento de campañas y partidos. La experiencia internacional, incluyendo aquella documentada por la OEA a lo largo de sus misiones electorales, sugiere la conveniencia de introducir algunos instrumentos regulatorios como los siguientes⁷⁸:

- Controles sobre el financiamiento privado, con prohibición de las donaciones anónimas, de personas jurídicas y de fuentes extranjeras, principalmente.
- Sistema de subvención pública que garantice a cceso a l os p artidos y candidatos, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales.
- Controles sobre algunos disparadores del gasto electoral, por medio de medidas como la limitación de la duración de las campañas electorales y la facilitación de espacios publicitarios en la televisión pública y privada a los partidos políticos, asegurando que al menos una parte de esos espacios se distribuya en forma igualitaria entre todos los contendientes.
- Mecanismos recios de rendición de cuentas, transparencia y publicidad del manejo financiero de partidos y candidatos, incluyendo el establecimiento de la obligación de los partidos d e reportar periódicamente todos sus ingresos a la autoridad electoral, la imposición a los medios de comunicación de la obligación de reportar las tarifas y descuentos concedidos a todos los partidos y candidatos, y e l otorgamiento expreso a l a autoridad electoral de la potestad legal de auditar los reportes financieros d e l os p artidos y candidatos, así como de hacer públicos los resultados de tales auditorías.
- Establecimiento de un sistema gradual y variado de sanciones a los responsables financieros de los partidos en los casos de incumplimiento de la legislación vigente.

78 Casas-Zamora y Zovatto (2011).

- Fortalecimiento del órgano de control, que debe ser una autoridad autónoma, tanto en términos políticos como financieros, e investida con suficientes potestades legales para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instruir procesos.

Estas regulaciones sobre el financiamiento político, que tienden a proteger la autonomía de los tomadores de decisión, deben ser complementadas con otras, más sustantivas acaso, que mitiguen la influencia de los poderes fácticos sobre los poderes constituidos democráticamente. El abanico de soluciones que cabe imaginar en este punto es sumamente amplio pero ciertamente incluye la promulgación de legislación anti-monopolios y el fortalecimiento de las autoridades reguladoras de la competencia, un punto de álgida discusión en este momento en México, por ejemplo. Asimismo, y de manera más controversial, debería incluir provisiones legales razonables para reducir la concentración de la propiedad sobre medios de comunicación, incluida —y esto es crucial— aquella que pueda tener el Estado. A esto último cabe añadir la importancia de que los sistemas democráticos de la región avancen decisivamente en la tarea de garantizar el acceso a la internet por banda ancha a toda la ciudadanía, siendo que la internet es, sin duda, el instrumento más poderoso para democratizar el acceso a la información, el flujo de opiniones diversas y la participación en el debate público.

Son estas solo algunas ideas sobre cómo combatir los desequilibrios que impiden que la indiscutible transformación democrática experimentada por el hemisferio alcance su potencial para construir sociedades más equitativas y cohesionadas. Vencer la desigualdad y la exclusión socio-económica en el hemisferio requiere corregir las iniquidades que continúan afectando y condicionando los procesos políticos de la democracia. Hay razones para pensar que la expansión de los derechos políticos en nuestro hemisferio está finalmente horadando el resistente legado de siglos de injusticias. La democracia está trabajando, pero hay que ayudarle.

Referencias

- Aguiar, Roberto (1994). "The cost of election campaigns in Brazil"; en Herbert Alexander & Rei Shiratori, eds., (1994). *Comparative Political Finance among the Democracies*, Boulder, Westview Press.
- Anglade, Christian (1994). "Democracy and the Rule of Law in Latin America"; en Ian Budge, Ian y McKay, David, eds. (1994), *Developing Democracy: Comparative Research in Honor of J.F.P. Blondel*, Londres, Sage Publications.
- Ardaya, Gloria y Verdesoto, Luis (1998). "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Ecuador"; en Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, eds., (1998). *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.
- Azevedo, Joao Pedro, Inchaust, Gabriela, y Sanfelice, Viviane (2013). "Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America", Policy Research Working Paper 6715, Banco Mundial.
- Banco Mundial (2013). "Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean", World Bank Document No. 78507, junio.
- Beange, Pauline (2009). "Canadian Campaign Finance Reform Since 2000: Path Dependent or Dynamic?", Ponencia preparada para la reunión de la Canadian Political Science Association, Ottawa, Canada, 27-30/5/2009, disponible en línea: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2009/Beange.pdf>
- Bermeo, Nancy (2009). "¿Acaso la democracia electoral promueve la igualdad económica?", *Journal of Democracy en Español*, julio 2010, Vol. 2.
- Blais, André (2000). "To vote or not to vote? The merits and limits of rational choice theory", Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Blais, André y Dobrzynska, Louis Massicotte Agnieszka (2003). "Why is Turnout Higher in Some Countries than in Others?", Université de Montréal, disponible en línea: <http://www.elections.ca/res/rec/part/tuh/TurnoutHigher.pdf>
- Bobbio, Norberto (1992). *El Futuro de la Democracia*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- Bowman, Lehoucq y Mahoney (2005). "Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data Adequacy, and Central America", *Comparative Political Studies*, Vol. 38, (8).
- Brown Jr., Clifford W., Powell, Lynda W. y Wilcox, Clyde (1995). "Serious Money: Fundraising and Contributing in Presidential Nomination Campaigns", Cambridge University Press.

- Bunse, Simone; Cammisa, Anne Marie y Pecorelli, Kristina (2013). "Las mujeres en la política: ¿Cómo llenar un vaso a medias?", en INCAE Business Review, Volumen 2, Número 9, disponible en línea: <http://www.revistaincae.com/edicion-impresa/volumen-2/numero-9/222-las-mujeres-en-la-politica-como-llenar-un-vaso-a-medias.html>
- Carnes, Nicholas y Lupu, Noam (2014). "Rethinking the Comparative Perspective on Class and Representation: Evidence from Latin America", American Journal of Political Science, edición por ser publicada.
- Carreras, Miguel y Irepoglu, Yasemin (2013). "Trust in elections, vote buying, and turnout in Latin America," Electoral Studies, 3.
- Casas-Zamora, Kevin (2003). "Estudio sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá", Cuadernos de Capel, No. 48.
- Casas-Zamora, Kevin (2004). "Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina"; en Transparencia Internacional (2004), Global Corruption Report, Buenos Aires, Prometeo Libros – Transparencia Internacional.
- Casas-Zamora, Kevin (2005). "Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties", Colchester, European Consortium for Political Research.
- Casas-Zamora, Kevin (2013). "Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond," Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Casas-Zamora, Kevin y Zovatto, Daniel (2011). "Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", en Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, eds. (2011). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina, IDEA-OEA-UNAM.
- Castaneda-Angarita, Néstor y Carreras, Miguel (2012). "Explaining Voter Turnout in Latin America", Comparative Political Studies, 47 (8).
- CBC News Online. "Political contributions: money, money, money", 5/6/2006. Disponible en: <http://www.cbc.ca/news/background/cdngovernment/political-contributions.html>
- Center for Gender in Organizations (2011). "Closing the Women's Leadership Gap: Who Can Help?," Briefing Note Number 32, April 2011, Simmons School of Management.
- Cepeda-Ulloa, Fernando (1997). "Financiación de Campañas Políticas", Bogotá, Editorial Ariel.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). “Los bonos en la mira: Aporte y carga para las mujeres”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Informe Anual.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). “Panorama Social de América Latina 2013”, Santiago, disponible en línea: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/51769/P51769.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xslt>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2011). “La situación de las personas afrodescendientes en las Américas”, Organización de los Estados Americanos, 2011.
- Corporación Latinobarómetro (2013). “Informe 2013”, disponible en línea: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf
- Corrado, Anthony, et al. (2010). “Reform in an Age of Networked Campaigns”, Washington D.C., Campaign Finance Institute - Brookings Institution - American Enterprise Institute.
- Dahl, Robert (1989). “Democracy and its Critics”, New Haven, Yale University Press.
- De la Calle, Humberto (1998). “Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia”; en Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel eds., La Financiación de la Política en Iberoamérica, San José, IIDH-CAPEL.
- Duvinic, Mayra y Roza, Vivian (2004). “Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America”, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Elections Canada, Political Financing Database, disponible en línea: <http://elections.ca/content.aspx?section=fin&lang=e>
- Electoral Integrity Project (2013). “Executive Summary,” disponible en línea: http://sydney.edu.au/arts/government_international_relations/downloads/documents/events/The_Year_in_Elections_2013-24_Feb_2014_EXECUTIVE.pdf
- Escobar-Lemmon, Maria y Taylor-Robinson, Michelle M. (2005). “Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?”, American Journal of Political Science, 49 (2).
- Ewing, Keith (1992). “Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada”, Oxford, Clarendon Press.
- Fornos, Carolina, Power, Timothy y Garand, James (2004). “Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000”, Comparative Political Studies.
- Galbraith, John Kenneth (1992). The Culture of Contentment, London, Penguin Books.

- Hinton, Nicole, Moseley, Mason, y Smith, Amy (2012). "Equality of Political Participation in the Americas"; en Seligson, M., Smith, A., y Zechmeister, E., eds. (2012). "The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity," LAPOP.
- Htun, Mala (2014). "Political Inclusion and Representation of Afrodescendant Women in Latin America" (por ser publicado).
- Huntington, Samuel (1989). "The modest meaning of democracy," en Pastor, Robert, ed. (1989), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*. New York, Holmes & Meier.
- International IDEA (2014). "Latin America: a pioneer in promoting women's political participation", comunicado de prensa disponible en: <http://www.idea.int/americas/latin-america-a-pioneer-in-promoting-womens-political-participation.cfm> (<http://www.idea.int/americas/upload/Nota-deprensa-2014MIC.pdf>)
- Kinzo, Maria D'Alva (1998). "Funding parties and elections in Brazil," en Burnell, Peter y Ware, Alan eds. (1998). *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press.
- López-Calva, Luis F. y Lustig, Nora (2010). "Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy"; en López-Calva, L.F. y Lustig, N., eds (2010). "Declining Inequality in Latin America: A decade of Progress?", Brookings Institution.
- Mann, Thomas (2010). "Citizens United vs. Federal Election Commission is an Egregious Exercise of Judicial Activism," *McClatchy Newspapers*, 26/1/ 2010.
- Mueller, Dennis C. y Stratmann, Thomas (2003). "The Economic Effects of Democratic Participation," *Journal of Public Economics* 87: 2129-2155, en Seligson, M., Smith, A., y Zechmeister, E., eds. (2012), "The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity," LAPOP.
- Munck, Gerardo L. (2009). *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*, Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press.
- Munck, Gerardo L. (2005). "Measuring Democratic Governance: Central Tasks and Basic Problems," en Deepa Narayan, ed., *Measuring Empowerment: Cross- Disciplinary Perspectives*, Washington, DC: World Bank.
- Munck y Verkuilen (2002). "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices", *Comparative Political Studies* Vol. 35, (1).
- Norris, Pippa (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, New York, Cambridge University Press.

- OECD-ECLAC-CIAT (2012). "Revenue Statistics in Latin America 1990-2012", disponible en línea: <http://www.latameconomy.org/en/revenue-statistics/11/>
- OEA (2011). "Política, Dinero y Poder: Un dilema para las democracias de las Américas".
- Olivero, Roberto H. (1994). "El Financiamiento de los Partidos Políticos en Argentina: Un Problema de Cultura Política y Valores Sociales", Buenos Aires, Instituto Internacional de Investigaciones Interdisciplinarias.
- Open Secrets. "2008 Presidential Election: Contributions by Sector", disponible en línea: <http://www.opensecrets.org/pres08/sectorall.php?cycle=2008>
- Open Secrets. "Heavy hitters: Top All-Time Donors, 1989-2010", disponible en línea: <http://www.opensecrets.org/orgs/list.php?order=A>
- Open Secrets. "Lobbying database", disponible en línea: <http://www.opensecrets.org/lobby/index.php>
- Pacto por México (2013). Disponible en línea: <http://www.redpolitica.mx/contenido/documento-integro-pacto-por-mexico>
- Paltiel, Khayyam Zev (1970). "Contrasts among the several Canadian political finance cultures," en Arnold J. Heidenheimer, ed. (1970). *Comparative Political Finance: The Financing of Party Organizations and Elections Campaigns*, Lexington, D. C. Heath and Company.
- PNUD (2004). "La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos."
- PNUD (2013). "Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en América Latina," Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral.
- PNUD-OEA (2010). "Nuestra Democracia", disponible en línea: http://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf
- Przeworski, Adam (2008). "The Poor and the Viability of Democracy"; en Krishna, Anirudh, ed, (2008). *Poverty, Participation, and Democracy: A Global Perspective*.
- Roza, Vivian, Llanos, Beatriz y Garzón de la Roza, Gisela (2010). "Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente." Lima, BID-IDEA Internacional.
- Roza, Vivian y Llanos, Beatriz (2014). "Partidos Políticos y Paridad: Un desafío clave para la Democracia en América Latina", IDEA Internacional.
- Rubio, Delia M. Ferreira (2012). "Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política", Cuadernos de CAPEL: Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales, 57.

- Sabine, George & Thorson, Thomas (1973). *A History of Political Theory*; London, Dryden Press.
- Samuels, David (2001). "Money, Elections and Democracy in Brazil, en *Latin American Politics and Society*," Vol. 43 (2).
- Schattschneider, Elmer (1960). "The Semisovereign People." Fort Worth, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Schraufnagel, Scot y Sgouraki, Barbara (2005). "Voter turnout in Central and South America", *The Latinoamericanist*, 40.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (2010). "Political Power and Women's Representation in Latin America", New York: Oxford University Press; citado en Nestor Castaneda-Angarita y Miguel Carreras, "Explaining Voter Turnout in Latin America", *Comparative Political Studies*, 47 (8).
- Seligson, Mitchell A., Smith, Amy E., y Zechmeister, Elizabeth J., eds., (2012). "The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity", LAPOP.
- Stanbury, William T. (1993). "Financing federal politics in Canada in an era of reform," en Arthur Gunlicks, ed. (1993). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Westview Press.
- Sturm, Susan (2001). "Second generation employment discrimination: A structural approach", *Columbia Law Review*, 101(3).
- Torres-Rivas, Edelberto & Aguilar, Carla (1998). "Financiación de partidos y campañas electorales: el caso guatemalteco," en Del Castillo, Pilar & Zovatto, Daniel eds. (1998), *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.
- UCLG Women (2013). "The Equality Agenda of United Cities and Local Governments", disponible en línea en: <http://issuu.com/uclgcglu/docs/uclg-women-en?e=5168798/2752455>
- UN Women (2014). "Fact and Facts and Figures: Leadership and Political Participation", disponible en línea en: <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.dENWCpRI.dpuf>
- Wilcox, Clyde (2001). "Contributing as political participation," en Gerald C. Lubenow, ed. (2001), *A User's Guide to Campaign Finance Reform*, Berkeley, Berkeley Public Policy Press.
- Zakaria, Farid (2003). *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, London, Norton.

Capítulo II

Desigualdad, ciudadanía y democracia en las Américas

Hector E. Schamis

Introducción:

Sobre la relación entre democracia y desigualdad

Es innegable que la democracia en la región ha logrado menos de lo que se esperaba al comienzo de las transiciones de los ochentas. Eso es evidente cuando se mira el problema desde el punto de vista de la ciudadanía, esto es, la manera como la desigualdad limita la plena vigencia de los derechos. Una buena parte de la literatura ha explicado las deficiencias de la democracia por medio de una variedad de adjetivos. Democracia delegativa, iliberal, híbrida, y sus imágenes especulares pero similarmente construidas—autoritarismo competitivo, electoral y demás—intentan delinear nuevos sub-tipos de orden político¹. Se trata de la zona gris de nuestras transiciones².

Más allá de la utilidad analítica de estas nuevas taxonomías³, una de las tantas razones que explican estas democracias minusválidas es la persistencia de las desigualdades formales y materiales, es decir, la desigualdad política y la económica. En el largo plazo ambos tipos de desigualdad tienden a reforzarse mutuamente y a afectar la vigencia de la ciudadanía democrática. El tema importa empíricamente en el sentido que la coincidencia de ambos tipos de desigualdad siempre debe ser materia de investigación. Por ello, a efectos de esta discusión las trataré de manera separada, en un sentido teórico. La perpetuación de las desigualdades viola principios básicos de teoría democrática, de constitucionalismo en particular, y también traiciona varias “promesas” de aquellas transiciones. *El argumento principal aquí es que las contradicciones inherentes a la definición del concepto de ciudadanía le dan sentido teórico e histórico a las perpetuas desigualdades que se observan en la praxis democrática latinoamericana.*

1 O'Donnell (1994), Zakaria (2003), Diamond (2002), Levitsky y Way (2010).

2 Carothers (2002).

3 Armony y Schamis (2014).

Algunas especulaciones sobre la desigualdad

Indudablemente, la noción de igualdad es inherente a la propia idea de democracia, “consustancial con el credo democrático”. Sin embargo, esa relación es mucho más sutil, sino oscura, que lo sugerido por esa afirmación. De ahí la necesidad de problematizar esta relación.

No hay democracia sin capitalismo, pero el capitalismo no es condición suficiente para la democracia. De hecho, abundan en la historia observaciones empíricas de capitalismo autoritario y, en América Latina además, desde Cardoso⁴ y, especialmente, O'Donnell⁵, hemos estilizado una narrativa sobre la intensa conflictividad de esta relación. Esa narrativa ha operado como marco cognitivo de una manera “latinoamericana” de pensar estas relaciones.

Nótese sus rasgos fundamentales. La fase económica de mediados del siglo XX estuvo basada en la expansión del mercado interno por medio de la producción de bienes de consumo. Esa fue la característica central del modelo de desarrollo del populismo, el cual produjo periódicas crisis inflacionarias y de balanza de pagos. En tanto la producción de bienes de consumo aumentara, también aumentaba la demanda por bienes de capital, generando un déficit estructural de cuenta corriente, a su vez financiado con deuda. En la famosa frase de Carlos Díaz Alejandro⁶, la intensidad de las importaciones en la sustitución de importaciones.

Tasas más altas de formación de capital, necesarias para integrar el sector industrial y evitar el estrangulamiento del sector externo, provocado por la demanda de insumos importados, no podrían ocurrir con los patrones redistributivos existentes bajo el populismo. Solo un régimen autoritario sería capaz de acelerar la acumulación de capital, profundizar la industrialización en dirección de bienes de capital y, simultáneamente, generar orden político, necesario a su vez para disminuir el riesgo y atraer inversiones. Es el viejo tema de las afinidades entre capitalismo y autoritarismo. La exclusión política de los sectores populares se refuerza mutuamente con la exclusión económica de los asalariados. En otras palabras, el autoritarismo con la desigualdad.

El capitalismo, sin embargo, es al mismo tiempo condición necesaria para la democracia. Jamás ha existido una democracia política bajo un sistema de planificación centralizada sin propiedad privada, o sea, bajo el socialismo de

4 Cardoso (1979).

5 O'Donnell (1973).

6 Díaz Alejandro (1963).

Estado. El mercado es necesario porque genera un umbral de pluralismo—de intereses y de identidades—que contribuyen a una sociedad civil diversa y entonces *mejor equipada*—e insisto, solo mejor equipada—para la democracia.

Pero esto no se deriva únicamente de la regularidad empírica de esta relación. También hay un componente normativo de origen: el constitucionalismo liberal, con el agregado que si no es liberal, ese constitucionalismo no será muy democrático. El liberalismo enuncia una serie de postulados teóricos que dan sustento al libre mercado, la iniciativa individual y la propiedad privada—el esqueleto del sistema capitalista. Pero el liberalismo además es la matriz del constitucionalismo, el principio que establece la separación de poderes y los mecanismos que lo regulan y reproducen. La singularidad del Estado liberal reside en la idea de que las personas tienen derechos fundamentales, y esos derechos están protegidos solo si el uso del poder público está restringido a priori, es decir, dividido y limitado por normas relativamente estables.

La democracia es así un orden político basado en la igualdad formal—derechos y garantías—junto con la desigualdad material—propiedad privada. Esta fórmula, objeto frecuente de controversias intelectuales y disputas políticas, sugiere que esa igualdad formal puede coexistir con la desigualdad material. Para el marxismo, entre otras vertientes de pensamiento, esta era una fórmula intrínsecamente contradictoria y, como tal, insostenible—la democracia burguesa es exactamente eso. Pero también ténganse en cuenta razonamientos similares acerca de la relación entre democracia y desigualdad en la tradición de los clásicos del pluralismo americano, a menudo descrito como “el poder desproporcionado de las corporaciones”, en lenguaje de Dahl y Lindblom, por ejemplo⁷.

La propagación de la democracia—la expansión de la ciudadanía, esto es—resolvió esa supuesta incongruencia, sin embargo. Con ella, se creó el marco institucional indispensable para la expansión de derechos—civiles, pero también políticos y sociales—que condujeron a la participación política irrestricta y la redistribución, y transformaron a la “democracia burguesa” en un orden social sustentable, más equitativo. Si ello no fuera así, el voto continuaría siendo exclusivo para hombres, blancos y propietarios. Y si el derecho a la propiedad privada, tan esencial al capitalismo liberal, fuera inalterable, la tributación progresiva y el Estado de bienestar serían quimeras.

7 Dahl (1956), Lindblom (1977).

La igualdad política entonces—la democracia—puede coexistir con la desigualdad material, con una *cierta* desigualdad material, enfatizo. Piénsese la relación entre desigualdad, en el eje de la x, y democracia, en el y, como una función en forma de joroba (hump-shaped). La elevada desigualdad no es conducente a la democracia. La pobreza extrema no es solamente inmoral e injusta. Es también que, privados del acceso a bienes y servicios básicos, los sujetos no pueden constituirse en ciudadanos en el sentido pleno del término. Es decir, los derechos sociales son necesarios porque, sin ellos, los pobres no pueden ejercer sus otros derechos—civiles y políticos—con un mínimo de certeza y efectividad. Es la gran contribución de T. H. Marshall⁸ y su noción de ciudadanía social.

Pero, al mismo tiempo, la igualdad absoluta—la sociedad sin clases—tampoco es propicia para la democracia, en tanto el mercado funciona como un espacio de socialización que alienta la iniciativa individual, la creatividad y la toma de riesgo, la receta de la prosperidad. Esto a su vez genera pluralismo, sin el cual no hay sociedad civil en el sentido estricto del término, o sea, un espacio autónomo de deliberación y agregación de intereses e identidades colectivas. Esto también, en última instancia, es construir ciudadanía.

Incluyo esta discusión aquí porque creo que puede ser útil para clarificar temas teóricos importantes y que, según lo leído, podrían resolverse con más precisión. Ello es valioso en sí mismo, pero también porque le daría mayor poder analítico al resto del trabajo. En lo que resta de mi análisis, me concentraré en las diferentes secciones, con comentarios algo más específicos y puntuales.

La naturaleza contradictoria de la ciudadanía democrática.

Al mismo tiempo, y para destacar la fuerte indeterminación de estos procesos (su *open endedness*), la construcción de la ciudadanía también es un proceso contradictorio y problemático. Prevalece en la literatura sobre democratización, sin embargo, una noción lineal y acumulativa de ciudadanía, un proceso secuencial de expansión de derechos: de los derechos civiles (liberalismo) a los políticos (democracia), y de allí a derechos sociales (el Estado de Bienestar). Esta visión, presente en el propio Marshall, sugiere un desarrollo armonioso y natural, sino irreversible, de derechos ciudadanos. Los componentes civiles, políticos y

8 T.H. Marshall (1950).

sociales de la ciudadanía aparecen de manera complementaria y reforzándose mutuamente.

Esta secuencia es parte del razonamiento habitual sobre el que se construyen los sub-tipos híbridos, delegativos e iliberales que se supone caracterizan a las democracias nuevas. Como en las zonas grises de O'Donnell⁹, los múltiples regímenes ambiguos que de Diamond¹⁰ y el iliberalismo de Zakaria¹¹, las democracias de la tercera ola han invertido esta secuencia, sino es que se han saltado pasos importantes. Es decir, este argumento asume que cuando la introducción de derechos políticos no se hace sobre la base de una estructura de derechos civiles y procesos constitucionales previos, el orden político resultante difiere de los parámetros básicos de la democracia liberal. Estos sistemas fallan en proteger derechos básicos y alientan una excesiva centralización del poder, débil *accountability* y otras formas de mayoritarismo irrestricto. Sin embargo, estas aparentes anomalías también conforman con el desarrollo político de las viejas democracias. Las experiencias tempranas de democratización, en el marco de grandes transformaciones sociales, arrojan luz sobre este tema. En la mayoría de las revoluciones democrático-burguesas, la expansión de derechos políticos por medio de diferentes combinaciones¹⁰ de la revuelta popular, el voto y el creciente papel del Parlamento alteraron dramáticamente los derechos civiles y las instituciones políticas existentes. En algunos casos, se trató de limitar las prerrogativas de la Iglesia; en otros, de abolir títulos y privilegios de la nobleza; en la mayoría, de eliminar los derechos constituidos otorgados por la propiedad.

En Francia, por ejemplo, y como Barrington Moore¹² explicó, la revolución eliminó el poder político de la aristocracia propietaria, quitándole posiciones de privilegio dentro del ejército y la burocracia estatal y desmantelando el sistema señorial. Como consecuencia, las tierras de la Iglesia y de la nobleza fueron expropiadas, es decir, sus derechos de propiedad, “violados”. La resultante fue la expansión del acceso a la propiedad, la aceleración de la comercialización de la agricultura y la consolidación de una base social poli clasista en favor de la democracia.

Tensiones y conflictos entre las distintas esferas de derechos también se observan en las políticas redistributivas de la social democracia. La tributación progresiva, requisito para la expansión de la ciudadanía social, supuso el achicamiento

9 O'Donnell (1994).

10 Diamond (2002).

11 Zakaria (2003).

12 Moore (1966).

de la esfera de derechos civiles; por ejemplo, imponiendo restricciones en las decisiones de los individuos y las empresas acerca de cómo usar sus utilidades. A la inversa, la transición postcomunista, el reintroducir plenamente las esferas de derechos civiles y políticos, reduce el componente social de la ciudadanía, en tanto el Estado cesa de garantizar la provisión irrestricta de beneficios sociales.

Piénsese también la larga historia de la democratización en Estados Unidos, los 88 años que separan el *Bill of Rights* de la Enmienda 14, el tiempo que tomó tornar el principio de igualdad ante la ley en un hecho político y social tangible. Considérense también los 87 años que van desde el fin de la Reconstrucción, que consagra Jim Crow, el régimen de discriminación, hasta las Actas de Derechos Civiles y Políticos de 1964 y 1965, el periodo aparentemente necesario para finalmente hacer realidad la promesa de universalidad de derechos políticos en todo el territorio. Y aun así, téngase en cuenta la pérdida de derecho al voto en el caso de personas que hayan tenido una sentencia judicial—*felon disenfranchisement*— que afecta desproporcionadamente a las minorías étnicas, un verdadero enclave autoritario en la construcción de la ciudadanía estadounidense¹³.

Esta digresión es para subrayar que no es solo que los derechos pueden ser discontinuos y de distribución despareja. Es que, más aún, en Occidente y en todas partes, y en cualquiera de las olas democratizadoras, en procesos históricos de cambio social—y de eso se trata la democracia, en cualquiera de sus olas—los derechos son, por el contrario, fundamentalmente contradictorios, conflictivos y, en ocasiones, mutuamente excluyentes, dentro de cada una de las esferas de derechos como a través de ellas.

Los desafíos actuales de la desigualdad

En América Latina esta es una conversación que apenas ha comenzado, curiosamente, y que se intensificará, de cara a los desafíos económicos por venir. Claramente, el viento de cola ha dejado de soplar. La desaceleración de la economía de la región es un hecho, con un crecimiento más que modesto en los próximos años, y ello sin contar los problemas macroeconómicos que algunos países están enfrentando; Venezuela, Argentina y Brasil, por ejemplo, en orden de gravedad. América Central tendrá algunos desequilibrios en el sector externo, por la gradual disminución del subsidio de Petrocaribe y la merma de

13 Manza y Uggen (2004).

las exportaciones a Venezuela. El Caribe, por su parte sobre endeudado, será mucho más vulnerable a aumentos de tasa de interés en Estados Unidos, como se pronostican para 2015.

Estos datos importan porque las dificultades económicas pondrán presión sobre el sistema político—la democracia, esto es—y ello en buena medida por los logros de la última década, paradójicamente. El boom de esta década ha permitido a 56 millones de personas dejar de ser pobres para sumarse a una clase media que hoy representa un tercio de la población total. El problema es precisamente ese número tan extraordinario, 56 millones de personas con expectativas de movilidad social crecientes. En una región donde la desigualdad decreciente no se correlaciona con la movilidad ascendente, una fuente adicional de desigualdad a considerar, esas expectativas no necesariamente serán satisfechas. Esto hace a ese grupo social especialmente vulnerable frente a un cambio brusco en las condiciones de la economía y el empleo.

Esto sugiere que el modelo de crecimiento económico ha fracasado rotundamente en términos de movilidad social, la cual además es un dato histórico y estructural en América Latina, un factor que no varía aun cuando el ciclo económico es favorable. En condiciones de crecimiento, la baja movilidad tiende a exacerbar la conflictividad social, precisamente, porque cuanto más se expande la economía, mayores son las expectativas. Si estas permanecen insatisfechas—y téngase en cuenta que la movilidad social es sobre todo una apuesta sobre el futuro—la frustración social aumentará, inevitablemente.

En otras palabras, en América Latina el producto per cápita podrá crecer, el coeficiente de Gini bajar, y aun la educación superior masificarse. Pero son el color de la piel y el origen social, sino el atuendo y el apellido, lo que continúa definiendo el lugar que uno ocupa en la estructura social—de ahí el eufemismo “buena presencia” en los avisos de empleo. La constante en la región es aquello que la sociología de los años cincuenta definía como “inconsistencia de status”, una marcada disonancia entre la objetividad de los datos demográficos y la subjetividad del prestigio y el reconocimiento social¹⁴. Ese contraste es hoy tan importante como siempre, el status está cristalizado en esas percepciones (léase, prejuicios) socio-culturales. Hay más plata, pero sin movilidad ascendente, también mayor frustración social.

14 Lenski (1954, 1956).

No es extraño entonces que esa conflictividad social derive en violencia, particularmente entre los jóvenes¹⁵. Como demuestra la biología evolutiva, el control de la agresión juvenil masculina ha sido un desafío para cualquier colectividad humana en todo tiempo y lugar, pero se ha hecho especialmente sensible en la región, agregando tensiones adicionales sobre el sistema político. En América Latina la población joven—que es mayoría—es más educada que sus mayores, pero también más desempleada. La ausencia de las utopías sociales del pasado, a su vez, los hace más individualistas, sino anómicos. No es casual que los jóvenes sean los más desafectados del proceso democrático. La frustración social y la marginalidad están a la vuelta de la esquina. La violencia y el delito le siguen.

La pregunta central acerca del futuro cercano es, entonces, dilucidar cuántos de estas nuevas clases medias, a qué velocidad y en qué condiciones políticas podrían volver a la pobreza ante un cambio de ciclo económico. Si además el poder de las instituciones democráticas está diluido, la volatilidad macroeconómica en ese contexto bien puede derivar en una intensificación del conflicto social. Es decir, a pesar de las reducciones en el coeficiente de Gini no se perciben análogas mejoras en términos de desigualdades políticas y performance institucional. Por ende, la necesaria mediación social de la democracia se cumple a medias: las desigualdades políticas y económicas de este modo podrían reforzarse mutuamente. El camino de la democracia en América Latina sigue siendo sinuoso y accidentado, puntuado por los diferentes tipos de desigualdad, los grandes obstáculos de ese camino.

15 UNDP (2014).

Referencias

- Armony, Ariel y Hector E. Schamis (2014). "Babel in Democratization Studies," *Journal of Democracy* 16, 4: 113-28.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1979). *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley: University of California Press). Original, 1967.
- Carothers, Thomas (2002). "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy* 13:1.
- Dahl, Robert (1956). *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press).
- Diamond, Larry (2002). "Thinking about Hybrid Regimes," *Journal of Democracy* 13, 2: 21-35.
- Díaz Alejandro, Carlos (1965). "On the Import Intensity of Import Substitution," *Kyklos* 18, 3.
- Lenski, Gerhard (1956). "Status Crystallisation: A Non-Vertical Dimension of Social Status," *American Sociological Review*, vol. 19, 1954: 405-414 and "Social Participation and Status Crystallization," *American Sociological Review*, vol. 21: 458-464.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan A. (2010). *Way. Competitive Authoritarianism*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Lindblom, Charles (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems* (New York: Basic Books).
- Manza, Jeff y Uggen, Christopher (2004). "Punishment and Democracy: The Disenfranchisement of Nonincarcerated Felons in the United States." *Perspectives on Politics* 2 and "Democratic Contraction? The Political Consequences of Felon Disenfranchisement in the United States," *American Sociological Review* 67 (2002): 777-803.
- Marshall, T. H. (1950) *Class, Citizenship, and Social Development* (Chicago: University of Chicago Press, 1977).
- Moore, Barrington (1966). *The Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press).

- O'Donnell, Guillermo (1994). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* (Berkeley: Institute for International Studies, 1973) and "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* 5, 1: 55-69.
- Zakaria, Fareed (2003). *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: Norton).
- UNDP (2014). "Citizen Security with a Human Face: evidence and proposals for Latin America" *Human Development Report for Latin America 2013-2014*.



Organización de los
Estados Americanos

ISBN 978-0-8270-6407-2