



PARTE III.

PAVIMENTANDO LA CARRETERA: GOBERNANZA EFECTIVA

La pavimentación de la carretera de tres carriles requiere una gobernanza efectiva como requisito paralelo. Las políticas y reglas para promover la productividad, la inclusión y la resiliencia son, al final, acuerdos entre actores (actores estatales y no estatales). En última instancia, sin embargo, las reglas no funcionan si los acuerdos entre los actores involucrados se rompen, si las personas no cumplen o si las personas ni siquiera creen que otros seguirán las reglas.

Si los marcos de gobernanza existentes no pueden responder efectivamente a las tensiones distributivas que surgen de un proceso de desarrollo desigual, las sociedades encontrarán formas alternativas de adaptarse. En casos extremos, la violencia puede convertirse en un mecanismo para procesar el conflicto. De hecho, en ALC, vemos que las tasas de homicidio son mucho más altas que las de países con niveles similares de PIB per cápita, en particular para algunos países de América Central y el Caribe (Viñeta 12). Las personas también pueden “optar por no participar” del contrato social, por ejemplo, evitando impuestos o buscando servicios públicos en el mercado privado. En otros casos, la gente puede simplemente “votar con los pies” y marcharse. En ALC, vemos que el número de personas que se movieron al extranjero casi se ha triplicado entre 1990 y 2020 (Viñeta 13). Todas estas acciones individuales son síntomas que muestran que las tensiones no se están procesando de manera conducente al desarrollo inclusivo.

Un factor clave que socava la eficacia de la gobernabilidad es la distribución desigual del poder en el campo de las políticas. Las asimetrías de poder, el hecho de que los actores tengan diferente capacidad para “influir” en el sistema, pueden conducir a políticas marcadas por la exclusión, la captura y el clientelismo, lo que en última instancia contribuye sistemáticamente a resultados de desarrollo deficientes. Desafortunadamente, casi 3 de cada 4 ciudadanos en ALC creen que su país se gobierna en interés de unos pocos grupos poderosos y no por el bien de todos (Viñeta 14). Si los ciudadanos no creen que las instituciones responden a las necesidades de todos, pueden optar por no cooperar. Además, mientras que temas como el “estado de derecho” han mejorado mucho durante el siglo pasado, muchos países de la región han visto continuamente retroceder su progreso en varios puntos a lo largo de esta trayectoria (Viñeta 15). En algunos países, la aplicación de las reglas todavía depende mucho de quién eres. Una forma en que esto se manifiesta en la región es en el contexto del acceso desigual a la justicia. En ALC, 4 de cada 10 personas están encarceladas sin condena, un grupo compuesto desproporcionadamente por personas de entornos vulnerables y marginados (Viñeta 16). Si bien la distribución del poder en el campo de las políticas sigue siendo muy desigual en la región, los países han progresado en algunas áreas, por ejemplo, en la expansión de la representación de las mujeres en múltiples niveles de toma de decisiones (Viñeta 17). La inclusión de grupos previamente excluidos en el ámbito de las políticas fortalece su voz y, posteriormente, su capacidad para hacer que el sistema responda mejor a las demandas y aspiraciones de esas comunidades, lo que en última instancia fomenta resultados de desarrollo más equitativos.

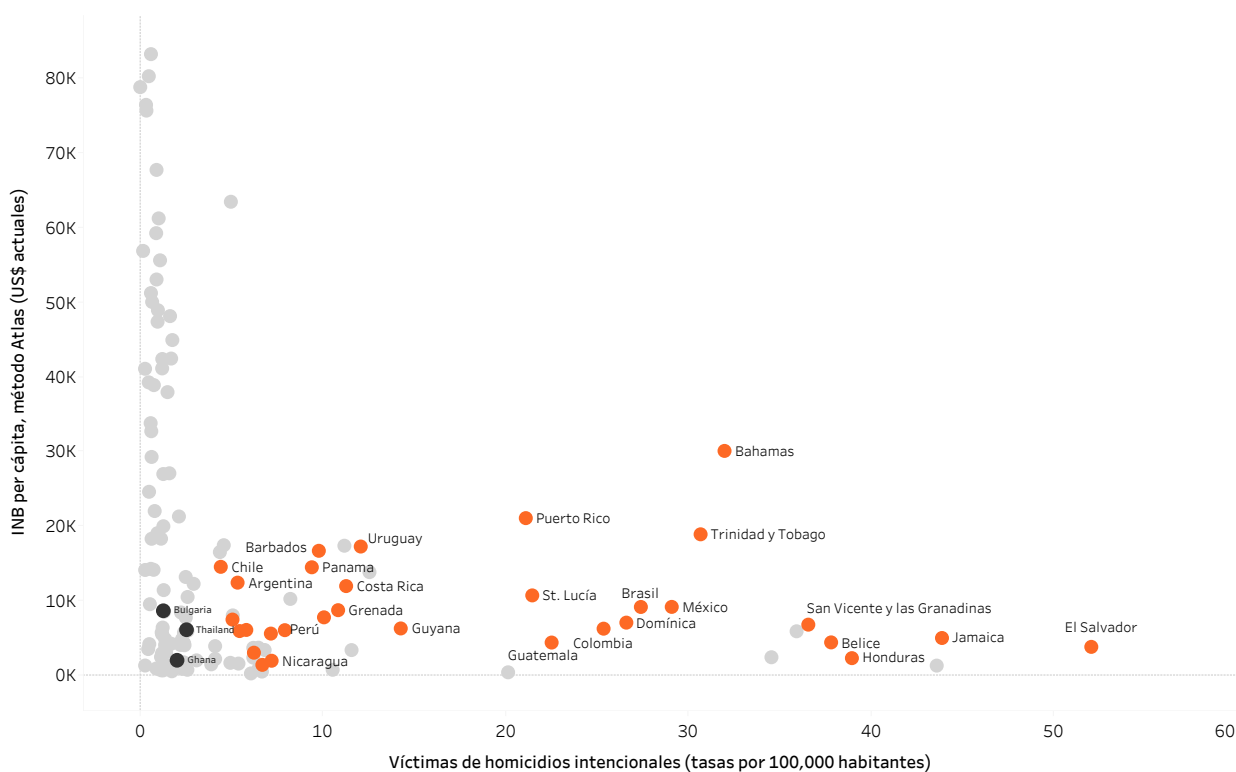
Los cambios en la gobernanza pueden provenir de muchos tipos diferentes de actores o coaliciones entre actores, incluidas las élites, los ciudadanos y los actores internacionales. Desde una perspectiva democrática, los ciudadanos tienen cuatro formas principales de expresar sus demandas: el voto, la organización social, la organización política y la deliberación pública. En los últimos años, la organización social fue un canal particularmente importante en ALC, ya que los ciudadanos de toda la región tomaron las calles en protesta, reflejando su creciente frustración por la concentración de los logros del desarrollo, así como la concentración del poder (Viñeta 18). Estas protestas fueron un recordatorio importante de la necesidad de continuar invirtiendo en construir y mantener un “espacio de sociedad civil” sólido. Si bien el espacio de la sociedad civil en ALC se expandió constantemente durante las décadas de 1980 y 1990, recientemente comenzó a reducirse nuevamente (Viñeta 19). Además, a medida que la tecnología ha hecho avanzar la velocidad y ha reducido el costo de los flujos de información, el espacio de la sociedad civil

se ve amenazado de nuevas maneras. Una forma clave en que esto está sucediendo es a través de una mayor creación y difusión de información falsa, incluida la información errónea y la desinformación (Viñeta 20). Esto conlleva preocupaciones políticas más amplias, como la posible profundización de los niveles de polarización política y el debilitamiento de la confianza.

Viñeta 12

MATANDO AL DESARROLLO: LA DEVASTADORA EPIDEMIA DE CRIMEN E INSEGURIDAD

En comparación con países con niveles similares de PIB per cápita, los países de ALC experimentan niveles de violencia mucho más altos.



Fuente: Base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (INB per cápita) y base de datos de Estadísticas Internacionales de Homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (tasa de homicidios).

Nota: Los países de ALC se indican en naranja y los países que no pertenecen a ALC se indican en gris. Los datos de la tasa de homicidios corresponden al año más reciente disponible (alrededor de 2015-2018). Los datos del INB per cápita corresponden a ese mismo año.

El desarrollo es un proceso desigual, acompañado de resultados heterogéneos entre sectores, entre regiones y entre grupos de ingresos. Dicho proceso, como fue elegantemente establecido por Albert Hirschman hace más o menos 60 años,⁴⁵ genera tensiones frecuentes y exige la retribución de recursos y poder. En este sentido, el conflicto es inherente al desarrollo.

Los resultados en el largo plazo, en términos de prosperidad, equidad y paz siempre dependerán de la forma en que dichas tensiones se procesen. De hecho, como se resuelven tales tensiones depende de la forma en que los actores interactúan; depende de una gobernanza efectiva. Si las tensiones se resuelven mediante

45 Hirschman (1958).

la exclusión sistemática de algunos grupos, es más probable que la inequidad y la violencia caractericen a las sociedades. En América Latina y el Caribe, ciertamente vemos la violencia se ha convertido en un mecanismo de adaptación a estas tensiones y en una manera de procesar conflicto.

El Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano”⁴⁶ mostró las formas en que el crimen y la inseguridad socavan el desarrollo en América Latina y el Caribe. El crimen erosiona el bienestar de los ciudadanos y frena el crecimiento económico.⁴⁷ A pesar de los avances recientes en seguridad ciudadana y reducciones marginales en la violencia, ALC sigue siendo la región más violenta del mundo. De hecho, un informe de 2018 del Instituto Igarape⁴⁸ afirma que, si bien América Latina alberga al 8% de la población mundial, el 33% de todos los homicidios tienen lugar allí. Además, según datos de UNODC para 2018, 15 de los 20 países con las tasas de homicidio más altas del mundo están en ALC.

Vemos en este gráfico que las tasas de homicidio (expresadas por cada 100.000 habitantes) en la región, en particular para algunos países de América Central y el Caribe, son mucho más altas que las de países con niveles similares de ingreso per cápita. Por ejemplo, Honduras y Ghana tienen tasas de INB per cápita similares, sin embargo Honduras sufre 39 homicidios por cada 100.000 habitantes, mientras que Ghana sufre solo 2. De manera similar, mientras México tiene una tasa de homicidios cercana a los 30, Bulgaria, con un INB per cápita similar, tiene una tasa cercana a 1. La tasa de homicidios en Colombia supera los 25, mientras que en Tailandia ronda los 3.

Villalta, Castillo y Torres⁴⁹ ofrecen un panorama de las teorías existentes para responder a esta pregunta en la región. Según explican, la *perspectiva económica* sostiene que los individuos sopesan los costos (de eventuales castigos) y los beneficios para decidir si cometen o no un delito. La *perspectiva socioestructural* vincula los cambios en el crimen y la violencia con cambios en las estructuras sociales, la cultura y las instituciones. Por ejemplo, interpretaría el aumento de la violencia como resultado de factores como el empeoramiento de las condiciones del mercado laboral y las crisis económicas. La *perspectiva política* argumenta que los procesos políticos recientes en los países de ALC han fomentado la ineficiencia y la corrupción dentro de muchas agencias gubernamentales encargadas de la seguridad pública. Esto ha ido acompañado, por ejemplo, de agendas de políticas antidrogas que han tenido efectos no deseados en la expansión de los mercados ilegales, así como en el desvío de recursos de las políticas sociales hacia los sistemas policiales y de justicia penal. Finalmente, la *teoría de la desorganización social* sostiene que “los comportamientos antisociales y delictivos se aprenden socialmente”. De acuerdo con este punto de vista, las dinámicas sociales locales, como las redes de pares y las características estructurales del vecindario, se combinan para dar forma a los patrones delictivos. Dependiendo del contexto del país, una combinación de estas teorías ayuda a explicar el crimen en ALC.

Investigaciones empíricas respaldan las diferentes teorías: la sensación de impunidad en algunos países alienta a los infractores de la ley a participar en actividades delictivas;⁵⁰ la falta de confianza en la policía y los sistemas de justicia en ocasiones impide que las víctimas reporten los crímenes⁵¹ (además, no es inusual que policías corruptos colaboren con el crimen organizado en algunos países por dinero o miedo); el apoyo a la violencia extralegal es considerablemente más alto en sociedades donde los sistemas políticos existentes reciben poco apoyo;⁵² y la falta de oportunidades económicas tienen un rol puesto que se ha detectado que existe una correlación fuerte entre la delincuencia y el desempleo juvenil.⁵³ La evidencia también demuestra el impacto que tiene la desigualdad en el crimen.⁵⁴

46 PNUD (2014)

47 Enamorado et al. (2013).

48 Muggah y Aguirre Tobón (2018).

49 Villalta, Castillo y Torres (2016).

50 Walsh y Menjivar (2016).

51 Cao y Zhao (2005).

52 Cruz y Kloppe-Santamaria (2019).

53 Wong y Ramakrishnan (2017).

54 Enamorado et al. (2016).

Como se enfatiza en este apartado, la carretera hacia el desarrollo en ALC requiere de una gobernanza efectiva como precondition para mejorar la productividad, inclusión y resiliencia. La gobernanza efectiva consiste en crear oportunidades socioeconómicas, en el fortalecimiento de instituciones y fomento de la seguridad ciudadana. Estas son tareas desafiantes según lo indica esta figura. Iniciativas basadas en evidencia tales como INFOSEGURA,⁵⁵ la cual apunta a promover y mejorar la calidad de la información sobre seguridad ciudadana en la región, son instrumentos de política pública esenciales para abordar este desafío.

Referencias

Cao, Liqun, y Jihong Solomon Zhao. 2005. "Confidence in the Police in Latin America." *Journal of Criminal Justice*, Journal of Criminal Justice, 33 (5): 403–12. doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2005.06.009.

Cruz, José Miguel, y Gema Kloppe-Santamaría. 2019. "Determinants of Support for Extralegal Violence in Latin America and the Caribbean." *Latin American Research Review* 54 (1): 50–68. doi.org/10.25222/larr.212.

Enamorado, Ted, Luis F. López-Calva, y Carlos Rodríguez-Castelán. 2014. "Crime and Growth Convergence: Evidence from Mexico." *Economics Letters* 125 (1): 9–13. doi.org/10.1016/j.econlet.2014.07.033.

Enamorado, Ted, Luis F. López-Calva, Carlos Rodríguez-Castelán, y Hernán Winkler. 2016. "Income Inequality and Violent Crime: Evidence from Mexico's Drug War." *Journal of Development Economics* 120: 128–43. doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.12.004.

Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

Infosegura. 2022. infosegura.org/en.

Muggah, Robert y Katherine Aguirre Tobón. 2017. "Citizen Security in Latin America: Facts and Figures". Rio de Janeiro: Igarapé Institute.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Regional Human Development Report 2013–2014, Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*. Nueva York: PNUD.

Vilatla, Carlos, José G. Castillo y Juan A. Torres. 2016. "Violent Crime in Latin American Cities". Discussion Document IDB-DP-474. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Walsh, Shannon Drysdale, y Cecilia Menjivar. 2016. "'What Guarantees Do We Have?' Legal Tolls and Persistent Impunity for Femicide in Guatemala." *Latin American Politics and Society* 58 (4): 31–55. doi.org/10.1111/laps.12001.

Wong, Joyce y Uma Ramakrishnan. 2017. "Crime and Youth Unemployment in the Caribbean". FMI News. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

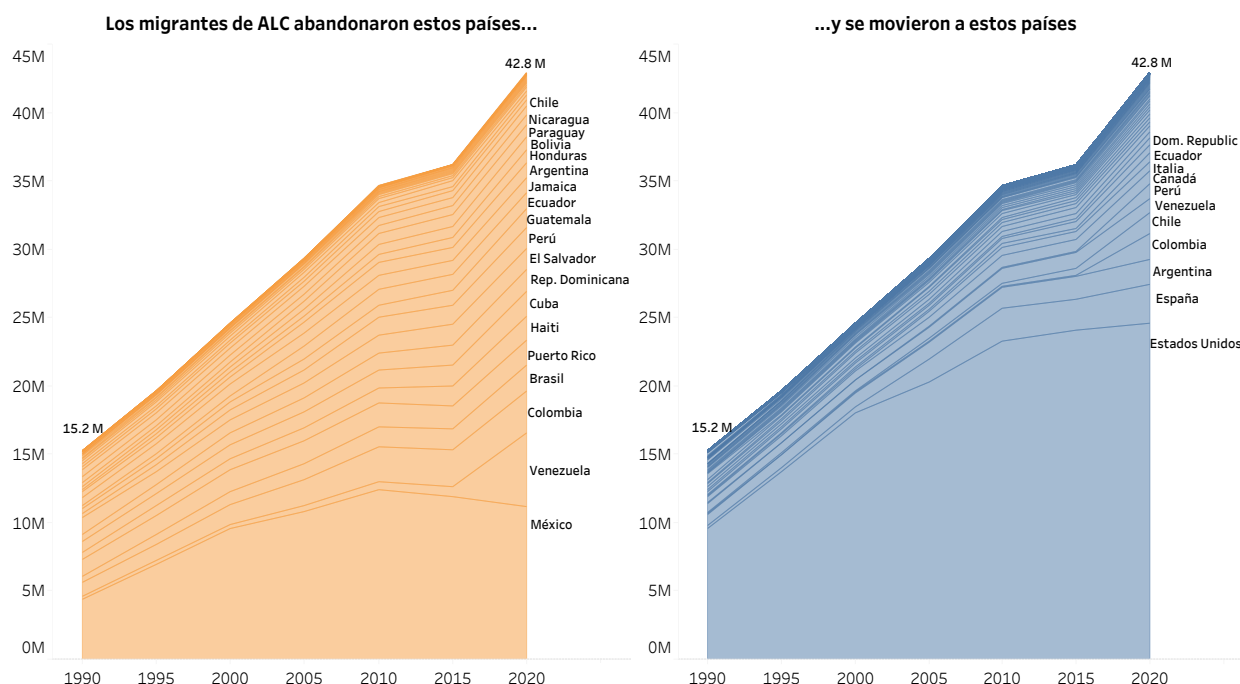
55 Infosegura (2022).

Viñeta 13

VOTANDO CON LOS PIES: MIGRACIONES Y REMESAS

Durante los últimos treinta años, el número de personas nacidas en los países de ALC que viven en el extranjero casi se ha triplicado. En 2020, 42,8 millones vivían en otros países, aunque muchos permanecieron dentro de la región de ALC.

Número total (stock) de migrantes de países de ALC



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2020). Stock Migrante Internacional 2020.
Nota: Los stocks se calculan a mitad de año e incluyen a todos los residentes nacidos en el extranjero en un país (incluidos los refugiados), independientemente de cuándo ingresaron al país. Los datos de stock no deben confundirse con los datos de flujo de migración anual (es decir, el número de migrantes que entraron o salieron de un país en un año).

Una forma en que las personas se adaptan a las tensiones que surgen del proceso desigual de desarrollo es migrando o “votando con los pies”. En 2020, alrededor del 3,5 % de la población mundial vivía en un país diferente al que nació. En ALC, esta proporción es casi el doble: alrededor del 6,5% de la población de la región. En la subregión del Caribe, es mucho más alto aún, llegando a más del 20%.

Utilizando datos de la base de datos de Stock de Migrantes Internacionales de UNDESA⁵⁶, este gráfico muestra la evolución de la migración de los países de ALC durante el período de treinta años de 1990 a 2020. Hay que tener en cuenta que este gráfico presenta datos sobre los “stocks” de migración o el número de residentes nacidos en el extranjero en un país en un momento dado. Esto es diferente de los datos sobre

56 UNDESA (2020).

flujos migratorios, que rastrean la cantidad de migrantes que ingresaron o abandonaron un país en un año determinado. En general, vemos una tendencia creciente de migración en la región. El número de personas nacidas en los países de ALC que viven en el extranjero casi se triplicó entre 1990 y 2020, pasando de 15,2 millones a 42,8 millones. Sin embargo, la velocidad a la que aumentaban las existencias de migración se ha ralentizado en casi todos los países desde 2010. El fuerte aumento reciente en el gráfico se debe principalmente a los patrones de migración rápidamente cambiantes desde Venezuela desde 2018.⁵⁷

Los dos paneles del gráfico presentan los mismos datos de tendencia general, pero el panel de la izquierda revela de qué países salen los migrantes, mientras que el panel de la derecha muestra a qué países se están mudando. Como podemos ver, México ha sido consistentemente el país de origen con el mayor número total de migrantes, mientras que Estados Unidos ha sido consistentemente el país de destino que recibe el mayor número total de migrantes. A partir de 2020, más de 24 millones de personas nacidas en un país de ALC vivían en los Estados Unidos. Sin embargo, más allá de América del Norte, los países europeos (como España e Italia) y otros países de ALC (como Argentina y Colombia) se encuentran entre los destinos más comunes para los migrantes internacionales de la región.

¿Por qué la gente elige dejar su país de origen y moverse al extranjero? En economía, la discusión sobre las causas de la migración se deriva de la noción de que los movimientos migratorios están motivados por el equilibrio de las diferencias salariales, la probabilidad de encontrar un trabajo, los costos (pecuniarios o no) para diferentes individuos. En otras palabras, muchas personas migran en busca de mayores oportunidades económicas y rendimientos de su trabajo y, contrariamente a la creencia popular, no son solo los trabajadores “poco calificados” los que migran de países pobres a países ricos (“selección negativa”). Por ejemplo, un estudio de 2005 de Chiquiar y Hanson⁵⁸ encontró que, en el caso de México, son principalmente los adultos jóvenes con niveles de escolaridad moderadamente altos los que eligen migrar a los Estados Unidos (“selección positiva”). Es importante recordar que, si bien la búsqueda de oportunidades económicas es un factor clave de “atracción” para los migrantes, también existen muchos factores de “empuje” que motivan a las personas a abandonar sus países de origen, como la violencia o la falta de oportunidades. Sin lugar a dudas, se ha encontrado que la violencia y el crimen son determinantes clave entre los emigrantes del norte de América Central. De hecho, el 23%, 44% y 56% de las personas de Guatemala, El Salvador y Honduras, respectivamente, que han sido víctimas de delitos más de una vez informan intenciones de emigrar en los próximos tres años.⁵⁹

A medida que los inmigrantes ganan mejores salarios trabajando en el extranjero, pueden enviar dinero a sus familias en casa. Las remesas son una fuente integral de ingresos para muchas familias en los países de ALC. Representan la principal fuente de ingresos en el 35% de los hogares de Honduras, el 29% de los hogares de México y Guatemala, el 17% de los hogares de República Dominicana y el 6% de los hogares de El Salvador.⁶⁰ Si bien las remesas son cruciales ya que alivian la pobreza y aceleran el crecimiento, a nivel macro también plantean desafíos, ya que podrían afectar la oferta de mano de obra y apreciar los tipos de cambio en los países receptores. Las remesas han estado aumentando en ALC durante ocho años consecutivos. Según los datos de un informe de 2018 dirigido por el Banco Interamericano de Desarrollo,⁶¹ las remesas a ALC crecieron un 9% en 2017 (la tasa anual más alta observada en 11 años) para llegar a USD 77.020 millones (aproximadamente el 7% del PIB total de ALC de alrededor de USD 10 billones). Si observamos la evolución de los flujos de remesas como porcentaje del PIB de los países de ALC desde 1980, vemos que aunque México claramente ha recibido la mayor cantidad de remesas, los países de América Central y el Caribe son los que históricamente han recibido los niveles más altos, cuando se compara la cantidad con el tamaño de sus economías.

57 UNHCR (2019).

58 Chiquiar y Hanson (2005).

59 Hiskey et al. (2018).

60 BID (2018).

61 *Ibidem*

La migración en ALC está en aumento, y principalmente impulsada por personas que optan por no participar en el contrato social en lugares donde el desarrollo ha resultado en tensiones distributivas no resueltas. Sin embargo, para los países que eligen acoger a los migrantes de manera productiva e inclusiva, la migración puede representar una oportunidad. Si bien existe mucha controversia sobre los impactos de la migración en los mercados laborales del país anfitrión, el modelo laboral estándar de oferta y demanda (que se usa de manera simplista para oponerse a la migración al predecir una caída en los salarios debido al aumento de la oferta laboral) no considera el hecho de que la oferta y la demanda se diferencian por conjuntos de habilidades. Los recién llegados tienden a competir con los inmigrantes anteriores, que a menudo tienen habilidades similares a las de ellos, en lugar de con los trabajadores del país de acogida. La investigación ha encontrado efectos positivos de la inmigración en los salarios promedio de los trabajadores del país de acogida.⁶² Además, la inmigración puede traer otros beneficios importantes a los países anfitriones, como mayores niveles de innovación,⁶³ una mayor oferta laboral con habilidades más diversas, apoyo fiscal⁶⁴ y consumo. Sin embargo, para que los migrantes se asimilen y contribuyan productivamente, los países de acogida deben (i) apoyar su inserción en las economías de acogida para mejorar la productividad, (ii) brindar acceso a los servicios básicos y construir capital social para promover la inclusión y (iii) generar las redes de seguridad adecuadas para que los migrantes puedan volverse resilientes.

Referencias

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. *Remittances to Latin America and the Caribbean in 2017: Greater Growth Dynamism*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Chellarraj, Gnanaraj, Keith E. Maskus, y Aaditya Mattoo. 2008. "The Contribution of International Graduate Students to US Innovation." *Review of International Economics*, *Review of International Economics*, 16 (3): 444–62. doi.org/10.1111/j.1467-9396.2007.00714.x.

Chiquiar, Daniel y Gordon H. Hanson. 2005. "International Migration, Self-Selection, and the Distribution of Wages: Evidence from Mexico and the United States." *Journal of Political Economy*, 113 (2): 239-281.

Hiskey, Jonathan T., Abby Córdova, Mary Fran Malone y Diana M. Orcés. 2018. "Leaving the Devil You Know: Crime Victimization US Deterrence Policy, and the Emigration Decision in Central America". *Latin American Research Review*, 53(3), 429–447. doi.org/10.25222/larr.147

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2013. "The fiscal impact of immigration in OECD countries." *The International Migration Outlook 2013*. Paris: OECD.

Ottaviano, Gianmarco I.P. y Giovanni Peri. 2011. "Rethinking The Effect of Immigration On Wages". *Journal of the European Economic Association*, 10 (1): 152-197. doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01052.x

UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2020. International Migrant Stock Database. UNDESA Population Division. POP/DB/MIG/Stock/Rev.2020 December 2020. www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2019. "Refugees and migrants from Venezuela top 4 million: UNHCR and IOM". June 7 2019 Press Release. www.unhcr.org/news/press/2019/6/5cfa2a4a4/refugees-migrants-venezuela-top-4-million-unhcr-iom.html.

62 Ottaviano y Peri (2011).

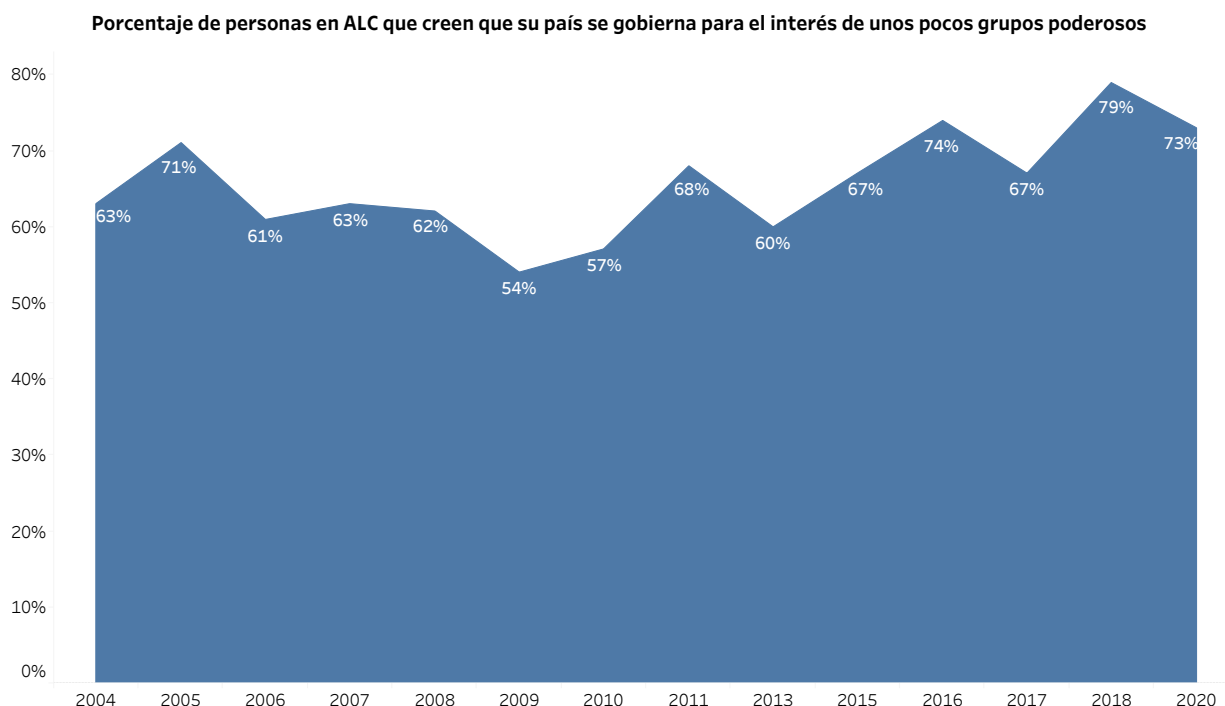
63 Chellarraj, Maskus y Mattoo (2008).

64 OCDE (2013).

Viñeta 14

¿GOBERNAR PARA UNOS POCOS? COMO LA DÉBIL LEGITIMIDAD PUEDE OBSTACULIZAR EL CUMPLIMIENTO Y LA COOPERACIÓN

La mayoría de las personas en ALC cree que su país está gobernado por unos pocos grupos poderosos en su propio interés y no en el interés del bien público. En 2020, casi 3 de cada 4 personas estuvieron de acuerdo con esto.



Fuente: Reporte Anual Latinobarómetro 2021.

¿Cree que su país se gobierna en interés de unos pocos grupos poderosos o se gobierna por el bien de todos? Según los datos de percepción de 2020 de Latinobarómetro,⁶⁵ el 73% de los ciudadanos de los países latinoamericanos cree que su país se gobierna en interés de unos pocos grupos poderosos. En países como Paraguay y Costa Rica, este número alcanza el 93% y el 89% respectivamente. Desde que se comenzaron a recopilar datos sobre este indicador en 2004, más de la mitad de la población lo ha creído constantemente.

La creencia cada vez más generalizada de que los países son gobernados para beneficiar a “unos pocos” en lugar de “a la mayoría” sugiere que la legitimidad de las instituciones puede estar cayendo en la región. Podemos pensar en tres fuentes de legitimidad: legitimidad de resultados, cuando un gobierno cumple

65 Latinobarómetro (2021).

confiablemente con sus compromisos, como la prestación de servicios públicos; legitimidad procesal o basada en procesos, derivada de las percepciones de imparcialidad en la forma en que se diseñan e implementan las decisiones, políticas o leyes; y la legitimidad relacional, donde los individuos reconocen la autoridad basándose en un conjunto compartido de valores y normas.⁶⁶

Los aumentos recientes en la proporción de personas que creen que su país está gobernado por y para unos pocos desde 2013 pueden reflejar la erosión de la legitimidad procesal. ¿Por qué la legitimidad procesal es importante para el desarrollo? Porque cuando las personas creen que las reglas son justas, es más probable que las cumplan voluntariamente. El cumplimiento voluntario es un facilitador clave de la cooperación y la coordinación y, por lo tanto, en última instancia, una base importante de la dinámica positiva de gobernanza y desarrollo. Como explicó Margaret Levi,⁶⁷ "...los ciudadanos están dispuestos a seguir una política que no les gusta siempre y cuando se haga de acuerdo con un proceso que consideran legítimo, y están menos dispuestos a cumplir con una política que les gusta si el proceso fue problemático."

Si los ciudadanos no creen que las instituciones responden a las necesidades de todos, pueden optar por no cooperar. Podemos pensar en esto como "optar por salirse" del contrato social. Un ejemplo común de esto es la moral tributaria. Dado que las ganancias de evadir impuestos son altas en comparación con los costos potenciales (es decir, sanciones), las personas "deciden" si pagan impuestos o no. Es probable que esta decisión se vea afectada por sus percepciones de legitimidad procesal, es decir, si perciben que el sistema tributario es justo, tanto en términos de cómo se recaudan los impuestos como de cómo se gastan (así como por consideraciones estratégicas vinculadas a la presencia de sanciones, pero dejemos eso de lado por un momento por el bien del argumento). Esto también puede materializarse en la elección de depender de la provisión privada de servicios como educación y salud. Por ejemplo, en países centroamericanos como Guatemala y Honduras, hay respectivamente de cinco a siete veces más guardias de seguridad privada que policías públicos.⁶⁸

Este tipo de "salida" tiene consecuencias para la cohesión social entre grupos y puede conducir potencialmente a un conflicto a medida que se erosiona la estabilidad del contrato social. Esto se reflejó, por ejemplo, durante las protestas de 2013 en Brasil en previsión de la Copa Mundial de la FIFA 2014. Las demandas de los manifestantes de "estándares de la FIFA" para sus escuelas públicas y centros de salud pueden verse como un reflejo de la creencia de que el dinero público se gastaba injustamente en interés de unos pocos poderosos en lugar de en el interés colectivo de la mayoría.

Ahora, ¿qué pueden hacer los encargados de las políticas públicas para mejorar esta dinámica? Un buen punto de partida para promover la legitimidad procesal es mejorar los mecanismos de responsabilidad "ex ante" mediante la creación de un proceso de toma de decisiones más participativo o inclusivo que responda a las demandas de los ciudadanos comunes. En otras palabras, expandir la arena política, que es el lugar donde se manifiestan las asimetrías de poder. Si bien esto es fácil de decir, es difícil de hacer, especialmente dada la inercia histórica de las instituciones y la distribución del poder en la sociedad. Las "instituciones extractivas"⁶⁹ creadas en América Latina hace siglos todavía tienen impactos en la desigualdad, el nivel de ingresos, las disparidades raciales, entre otros aspectos. Sin embargo, esto no significa que el cambio sea imposible. Cambios incrementales, como el aumento en la capacidad de contestabilidad en el ámbito de las políticas al permitir que se escuchen las voces de más ciudadanos pueden ser cruciales para trazar el camino hacia un nuevo equilibrio tanto para la gobernanza como para el desarrollo.

66 López-Calva y Lach (2016).

67 Levi (2009).

68 Kinoshian y Bosworth (2018).

69 Acemoglu y Robinson (2012).

Referencias

Acemoglu, Daron, y James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown.

Kinosian, Sarah y James Bosworth. 2018. "Security for Sale: Challenges and Good Practices in Regulating Private Military and Security Companies in Latin America." Peter D. Bell Rule of Law Program Report March 2018. Washington, DC: The Inter-American Dialogue.

Lach, Samantha, y Luis Felipe López-Calva. 2016. "Rethinking Trust and Legitimacy: A Functionalist Approach." Background paper World Development Report 2017. Washington, DC: Banco Mundial.

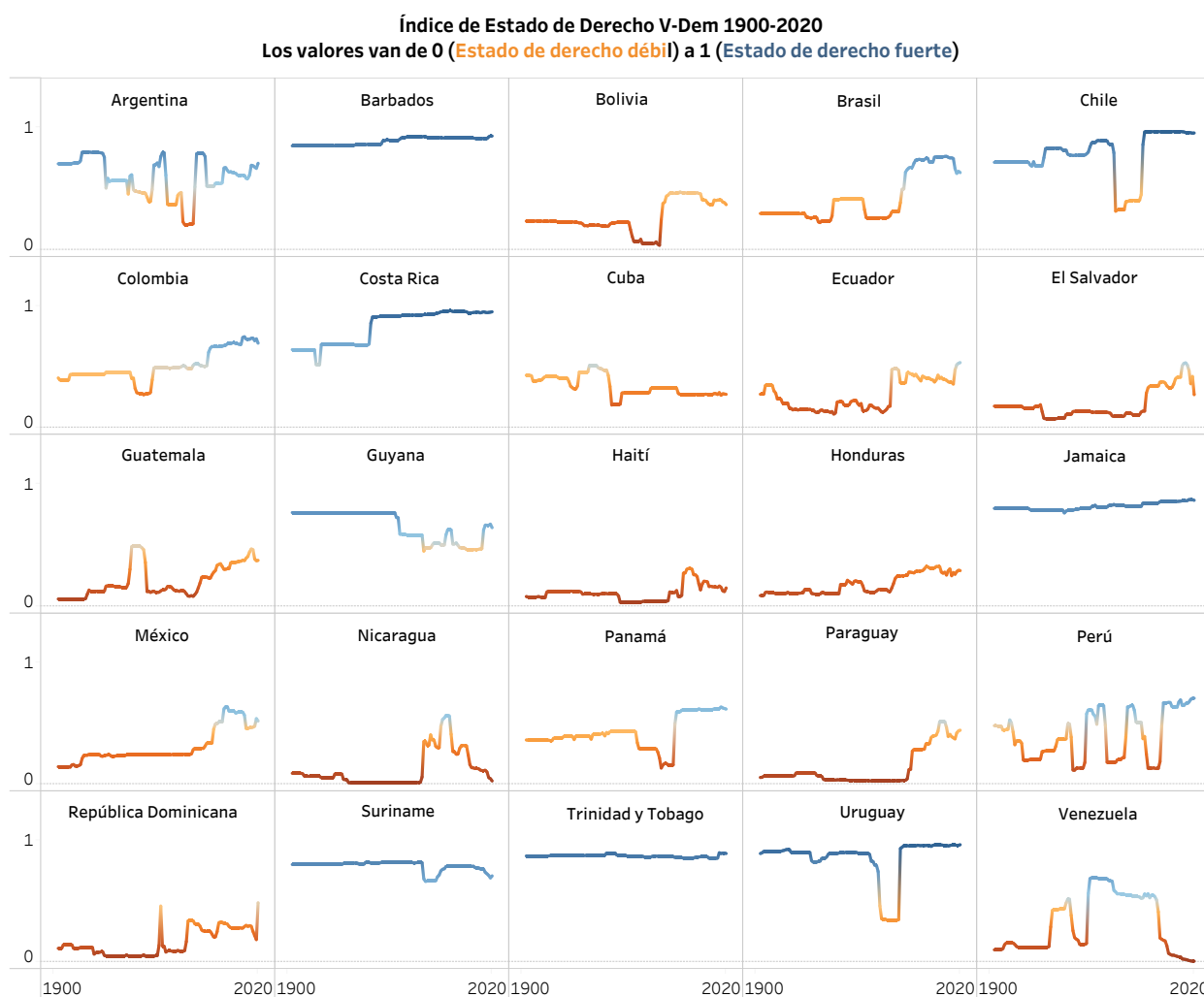
Latinobarómetro. 2021. *Annual Report 2021*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.

Levi, Margaret. 1997. *Consent, Dissent, and Patriotism*. Cambridge: University Press.

Viñeta 15

“PARA MIS AMIGOS, TODO; A MIS ENEMIGOS, LA LEY”: CAMBIOS EN EL ESTADO DE DERECHO

Lograr avances en el estado de derecho en los países de ALC ha sido una batalla constante. Aunque en general está mejorando, la mayoría de los países aún tienen un largo camino por recorrer.



Fuente: “V-Dem [País–Año/País–Fecha] Conjunto de datos v11.1” Proyecto Variedades de Democracia (V-Dem). doi.org/10.23696/vdemds21.

El “estado de derecho” se invoca con frecuencia en los debates sobre la gobernanza. ¿Pero, qué es esto? El estado de derecho implica dos componentes principales. En primer lugar, las reglas deben aplicarse de manera impersonal. Esto significa que deben aplicarse de la misma manera a todas las personas,

independientemente de quiénes sean. Segundo, las personas que están a cargo de aplicar y hacer cumplir las reglas también están sujetas a las mismas reglas. Si estos dos componentes están consistentemente presentes, entonces podemos decir que una sociedad tiene un estado de derecho “fuerte”.

La recopilación de datos sobre el estado de derecho para calcular los cambios a lo largo del tiempo y hacer comparaciones entre países es difícil, dados los desafíos inherentes a la medición. Si bien ninguna medida es perfecta, aún podemos aprender de los datos disponibles. Utilizamos el Índice del Estado de Derecho⁷⁰ desarrollado por el proyecto *Varieties of Democracy (V-Dem)* de la Universidad de Gotemburgo, para explorar cómo los países de la región se han desempeñado en el estado de derecho desde 1900. El índice varía de 0 (un estado de derecho débil, denotado en tonos más rojos) a 1 (un estado de derecho fuerte, denotado en tonos más azules). En general, vemos que la mayoría de los países están mejorando en general en términos del estado de derecho a largo plazo, aunque no todos. Además, hay varios países que recientemente han experimentado una recesión. Con algunas excepciones (es decir, Barbados, Chile, Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tobago, Uruguay), los datos sugieren que en ALC la aplicación de las reglas aún depende en gran medida de quién es usted y/o los gobernantes no están completamente sujetos a ellas. Esto se refleja en el dicho lamentablemente común en la región: “A mis amigos, todo; a mis enemigos, la ley.”

También es importante señalar que el progreso dentro de los países rara vez ha sido lineal. Si bien, en general, vemos progreso hacia un estado de derecho más sólido, ese progreso ha sido incremental y ha estado lleno de recaídas y obstáculos en el camino. Establecer el estado de derecho no es algo que suceda de la noche a la mañana. En la mayoría de los casos, es una lucha constante. El estado de derecho no es una característica dada de las sociedades ni se “logra” de manera finita. En esencia, podemos pensar en el estado de derecho como una norma. Como muchas otras normas, es el resultado de un acuerdo de cooperación entre los miembros de una sociedad determinada y, por lo tanto, puede ser difícil de sostener si los miembros tienen incentivos para violarla. Esto es lo que lo hace particularmente difícil de sostener en contextos donde algunas personas tienen más poder de negociación que otras y más capacidad para influir en el sistema político.

¿Qué se necesita para avanzar hacia el estado de derecho? Este es un tema del que todavía tenemos mucho que aprender. Como ha observado Francis Fukuyama,⁷¹ la vasta literatura sobre “transiciones a la democracia” no se corresponde con un análisis serio de cómo los países “hacen la transición al estado de derecho”. Sin embargo, una forma de pensar sobre esta transición es que, para avanzar en la dirección correcta, necesitamos fortalecer fundamentalmente los diferentes “roles de la ley”. Sobre la base del Capítulo 3⁷² del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017: Gobernanza y la Ley* del Banco Mundial, podemos pensar en tres funciones fundamentales de la ley: la función de la ley para ordenar el poder (debe establecer límites creíbles para el ejercicio del poder); el papel de la ley como una herramienta efectiva para la impugnación (para cuestionar políticas y decisiones y para adaptar las reglas a las circunstancias cambiantes); y el papel de la ley en la ordenación del comportamiento (para recompensar los comportamientos socialmente deseables y disuadir los comportamientos socialmente indeseables).⁷³ Si entendemos claramente qué tipo de papel debe desempeñar la ley y cuáles son los instrumentos para fortalecer esos roles, podemos trabajar para avanzar en la dirección del estado de derecho.

70 El Índice del Estado de Derecho utiliza encuestas de expertos e incluye datos históricos que se remontan a 1789. Según el libro de códigos de V-Dem (V-Dem Dataset, 2021), el Índice del Estado de Derecho mide “en qué medida las leyes son transparentes, independientes, predecibles, imparcialmente y aplicadas por igual, y en qué medida las acciones de los funcionarios gubernamentales cumplen con la ley”. El índice está formado por quince subindicadores que incluyen el cumplimiento de la corte superior, el cumplimiento del poder judicial, la independencia de la corte superior, la independencia de la corte inferior, el ejecutivo respeta la constitución, la administración pública rigurosa e imparcial, leyes transparentes con aplicación predecible, acceso a la justicia para los hombres, acceso a la justicia para las mujeres, rendición de cuentas judicial, decisión de corrupción judicial, intercambios corruptos del sector público, robo del sector público, soborno ejecutivo e intercambios corruptos, y malversación y robo ejecutivos.

71 Fukuyama (2010).

72 Banco Mundial (2017).

73 Un cuarto papel del derecho, desde una perspectiva menos positivista y más normativa, es el papel expresivo del derecho: el derecho como forma de reflejar un sistema de creencias sobre cuáles son los valores que una sociedad considera como columna vertebral de su identidad colectiva.

Para fortalecer estos roles de la ley y la transición hacia el estado de derecho, dos elementos prácticos son cruciales: los recursos para hacer creíbles los roles de la ley y las restricciones a la aplicación individualista y parcial de las reglas. Los ejemplos de recursos incluyen herramientas como tecnologías de cumplimiento o procesos inclusivos que permiten el cumplimiento, mientras que los ejemplos de limitaciones incluyen instrumentos como el acceso a la información, controles y equilibrios formales, auditorías de la sociedad civil y sistemas electorales efectivos. Mungiu-Pippidi⁷⁴ presenta algunos ejemplos de transiciones exitosas que muestran que, bajo ciertas circunstancias, el estado de derecho es realmente alcanzable como un acuerdo sostenible entre los actores de la sociedad. Sin embargo, como dijo el ex Primer Ministro del Reino Unido, Gordon Brown: “en el establecimiento del estado de derecho, los primeros cinco siglos son siempre los más difíciles”.

Referencias

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, Nazifa Alizada, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerl w, Adam Glynn, Allen Hicken, Garry Hindle, Nina Ilchenko, Joshua Krusell, Anna Luhrmann, Seraphine F. Maerz, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Josefine Pernes, Johannes von Romer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundstr om, EitanTzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson y Daniel Ziblatt. 2021. “V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v11.1” Varieties of Democracy (V-Dem) Project. doi.org/10.23696/vdemds21.

Fukuyama, Francis. 2010. “Democracy’s Past and Future: Transitions to the Rule of Law.” *Journal of Democracy*, 21 (1): 33-44. doi.org/10.1353/jod.0.0145.

Mungiu-Pippidi, Alina, y Michael Johnston. 2017. *Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anti-Corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

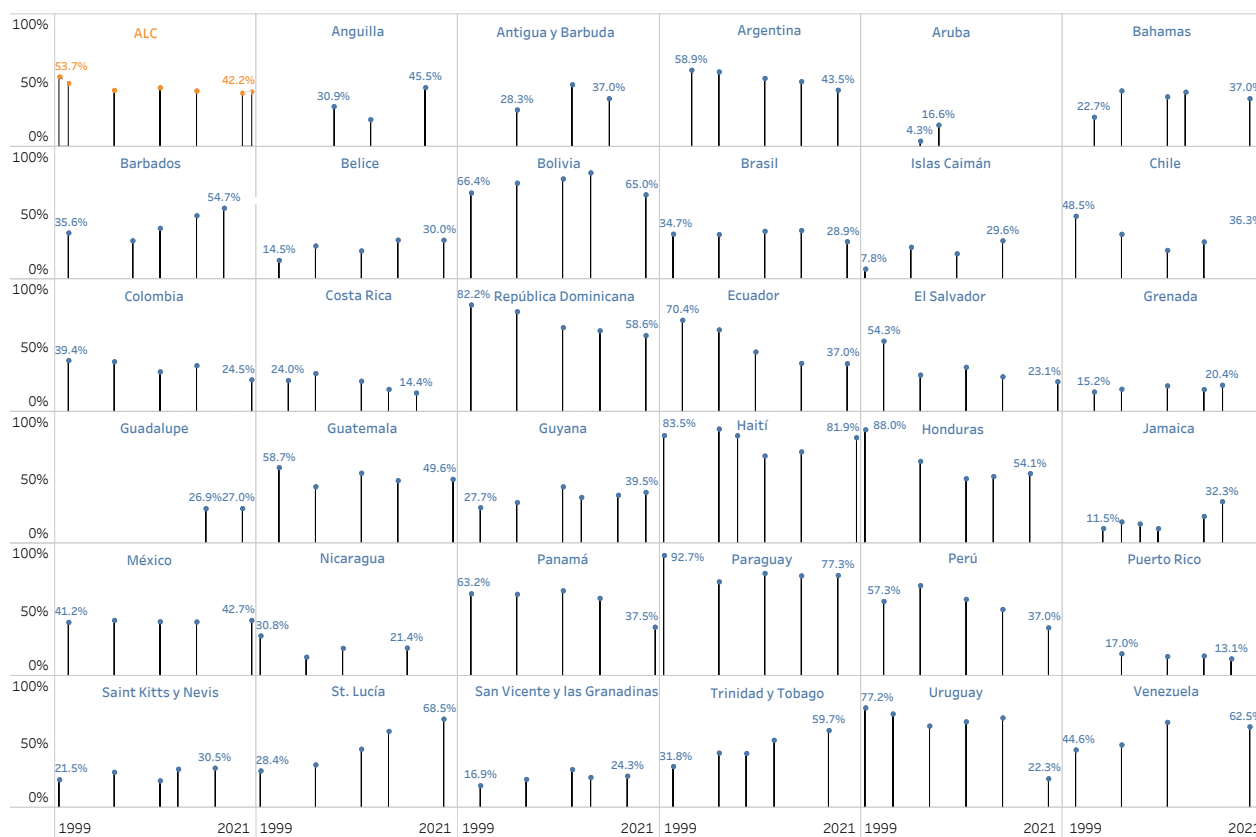
Banco Mundial. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: Banco Mundial.

74 Mungiu-Pippidi y Johnston (2017).

Viñeta 16

ESPERANDO JUSTICIA: CUATRO DE CADA DIEZ PERSONAS ESTÁN EN PRISIÓN SIN UNA CONDENA

Si bien ha habido una reducción importante a lo largo del tiempo en el porcentaje de detenidos sin sentencia definitiva en ALC, en promedio 4 de cada 10 personas que están en prisión están detenidas todavía a la espera de una sentencia.



Fuente: World Prison Brief

Nota: Los cálculos de países individuales incluyen todos los datos disponibles para cada país en cada momento durante las últimas dos décadas. El promedio de ALC considera solo los siguientes años: 1999, 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 y 2021, por ser los años con mayor información disponible.

ALC ha logrado avances importantes en el fortalecimiento del estado de derecho, sin embargo, como muestra la viñeta anterior, los países de la región aún tienen un largo camino por recorrer. Hay muchas maneras diferentes en las que el estado de derecho puede deteriorarse o verse socavado. Uno de ellos es el acceso desigual a la justicia, ya que se trata de un servicio básico al que todas las personas deben tener acceso de manera expedita. La justicia que se demora se convierte, en realidad, en injusticia.

Esta viñeta se enfoca en la cantidad de personas que están en prisión sin condena en ALC. ¿Por qué el uso excesivo de la prisión preventiva o la lenta resolución de la situación jurídica de una persona socava

el estado de derecho? Básicamente, por tres motivos: atenta contra la presunción de inocencia,⁷⁵ puede fomentar la corrupción y, por último, puede promover la criminalidad. La prisión preventiva aumenta significativamente la probabilidad de condena y está relacionada con las condiciones socioeconómicas del acusado⁷⁶. Es decir, una persona que ha estado detenida por algún tiempo antes de su sentencia tiende a ser más probable que se declare culpable del delito por el que se le acusa y, además, tiene una apariencia relativamente más desfavorable ante el tribunal, inspirando menos confianza que una persona que no ha sido detenida en espera de sentencia. Es importante destacar que la evidencia muestra que las personas en grupos vulnerables constituyen la mayor proporción de personas detenidas en espera de justicia, y esto es particularmente cierto para los sistemas judiciales que operan a través del mecanismo de pago de fianza. Esto viola fundamentalmente el primer principio del estado de derecho - que la ley se aplique por igual para todos - ya que son ciertos grupos vulnerables a quienes la justicia les llega más lentamente. Asimismo, la corrupción tiende a manifestarse durante la etapa de espera de sentencia porque, en muchos casos, está sujeta a un menor escrutinio y, a su vez, está sujeta a una mayor discrecionalidad en comparación con las etapas judiciales posteriores.⁷⁷

Desafortunadamente, los impactos negativos no se limitan únicamente al debilitamiento del estado de derecho. Según la literatura económica reciente, también tiene efectos causales negativos en el bienestar del individuo y, a un nivel más agregado, en el bienestar económico y social.⁷⁸ Esto se debe en gran medida a que es costoso mantener a las personas detenidas y sus trayectorias de logros socioeconómicos se ven alteradas. De manera relacionada, además de reducir el empleo, la detención pendiente de condena aumenta la delincuencia futura a través de un efecto criminógeno (aunque sus efectos netos son ambiguos), algo que es consistente con la literatura económica que estudia el impacto negativo del encarcelamiento del delito en general, así como las detenciones sin condena, en la formación de capital social y humano.⁷⁹

La evidencia para ALC es consistente con este patrón. Según datos del *World Prison Brief*,⁸⁰ en promedio, el porcentaje de personas detenidas sin condena para América Latina y el Caribe supera el 40%.⁸¹ Es decir, más de 4 de cada 10 presos en la región están sin sentencia. Cuando examinamos los promedios subregionales, vemos que en el Caribe este porcentaje es aún mayor: más del 50% de la población detenida se encuentra en espera de justicia, casi el doble de la observada en la Unión Europea.

Si complementamos estos datos con el tiempo promedio que las personas pasan en prisión sin condena, vemos un panorama que requiere respuestas políticas. Aunque los datos de tiempo son escasos, sabemos, por ejemplo, con encuestas para el período 2016-2019 en varios países del Caribe, que los detenidos en espera de juicio pasan, en promedio, de 2,5 a 4 años en prisión antes de una sentencia.⁸² En otros países de la región donde se dispone de información, se estima que el 59% de las personas detenidas sin sentencia pasan hasta seis meses en prisión y el 16% pasan más de seis meses. Además, el 49% de las personas detenidas a la espera de su sentencia terminaron sin recibir un solo día de prisión, ya sea porque no eran culpables o fueron sancionados sin prisión.

¿Cómo ha cambiado la situación a lo largo del tiempo en ALC? Cuando examinamos el porcentaje de detenidos en espera de sentencia dentro del total de presos de los años disponibles, vemos que en la región, en los últimos 20 años, se ha producido una reducción del porcentaje, pasando del 53,7% al 42,2%. ¿Qué tipo de esfuerzos han llevado a una reducción en el porcentaje de detenidos sin sentencia en estos países? Muchas, pero una importante es que a partir de mediados de la década de 1990 hubo un proceso de reformas al sistema de justicia penal que implicó pasar de un sistema inquisitivo, donde por ley se

75 Véase, por ejemplo, el artículo 11 de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos".

76 Leslie y Pope (2017).

77 Open Society Justice Initiative (2011).

78 Dobbie et al. (2018).

79 Aizer y Doyle (2015).

80 World Prison Brief (2021).

81 Este promedio incorpora la observación más reciente para todos los países y regiones disponibles en ALC.

82 Bergman et al. (2020).

establecía como regla general que los procesados por delitos graves y delitos de mediana gravedad debían permanecer en un régimen de control privativo durante todo su proceso o durante gran parte del mismo,⁸³ a un sistema caracterizado por modelos procesales de carácter acusatorio. Este fue un cambio importante, sobre todo porque dentro de sus objetivos se buscaba utilizar la prisión preventiva de manera consistente con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Ejemplos de ello son la reforma del Código Penal guatemalteco en 1994, la reforma peruana de 2006, la de Panamá que entró en vigor en septiembre de 2011 y la de Uruguay, donde en 2017 el Gobierno pasó de un sistema inquisitivo a uno acusatorio.

¿Son suficientes estos esfuerzos? Si bien han sido fundamentales, lamentablemente aún no son suficientes. En cada país y en cada contexto las medidas necesarias para resolver esta situación serán diferentes, pero se requiere una acción política rápida y concreta.

Referencias

Aizer, Anna, y Joseph J. Doyle, Jr. 2015. "Juvenile Incarceration, Human Capital, and Future Crime: Evidence from Randomly Assigned Judges." *The Quarterly Journal of Economics*, 130 (2): 759–803. doi.org/10.1093/qje/qjv003.

Bergman, Marcelo, Randy Seepersad, Ana Safranoff, y Fernando Cafferata. 2020. "Regional Comparative Report Survey of Individuals Deprived of Liberty: Caribbean 2016-2019." Discussion Paper IDB-DP- 800. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas). 2013. *Prisión Preventiva en América Latina: Enfoques para profundizar el debate*. Santiago: CEJA.

Dobbie, Will, Jacob Goldin, y Crystal S. Yang. 2018. "The Effects of Pretrial Detention on Conviction, Future Crime, and Employment: Evidence from Randomly Assigned Judges." *American Economic Review*, 108 (2): 201-40. DOI: 10.1257/aer.20161503

Leslie, Emily, y Nolan G. Pope. 2017. "The Unintended Impact of Pretrial Detention on Case Outcomes: Evidence from New York City Arraignments." *The Journal of Law & Economics* 60 (3): 529–57. doi.org/10.1086/695285.

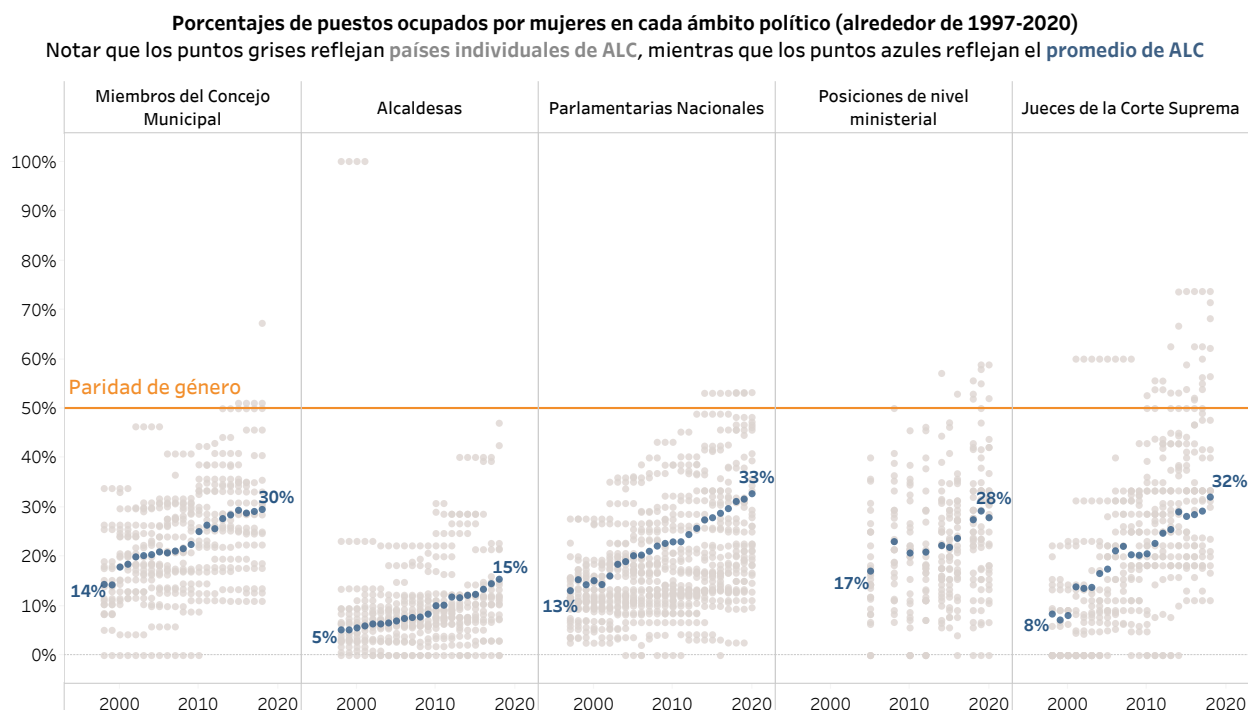
Open Society Justice Initiative. 2011. *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention: A Global Campaign for Pretrial Justice Report*. New York: Open Society Foundations.

World Prison Brief. 2021. World Prison Brief Database, Institute for Crime & Justice Policy Research. www.prisonstudies.org.

Viñeta 17

MUJERES, PODER Y EL ROSTRO CAMBIANTE DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN ALC

Si bien la representación de las mujeres en varios ámbitos políticos está aumentando en promedio en ALC, todavía está muy lejos de la paridad de género en la mayoría de los países.



Fuente: Datos de CEPALSTAT (Concejo Municipal, Alcaldesas, Jueces de la Corte Suprema) y Portal de Datos de Género del Banco Mundial (Posiciones de Nivel Ministerial, Parlamentarias Nacionales).

La desigualdad de género tiene que ver con las asimetrías de poder. A fines de la década de 1970, Robert Putnam reflexionó sobre el estatus de la mujer en las decisiones políticas en su estudio comparativo sobre las élites políticas.⁸⁴ Citando a Elizabeth Vallance,⁸⁵ concluyó que “donde está el poder, no están las mujeres”. El desafío de lograr la equidad de género a través del reequilibrio de poder debe abordarse en diferentes ámbitos: el hogar, el mercado y la sociedad en general. A nivel del hogar, por ejemplo, la capacidad de las mujeres para tomar decisiones sobre la asignación de recursos o la planificación familiar son dimensiones críticas del empoderamiento; en el mercado, el acceso de las mujeres a oportunidades económicas, desarrollo profesional y salarios justos son una preocupación fundamental; a nivel social,

84 Putnam (1976).
85 Vallance (1979).

el enfoque principal de esta viñeta, la capacidad de las mujeres para influir en la toma de decisiones es primordial para el progreso en términos de equidad.

Afortunadamente, durante las últimas décadas, la política ha cambiado en muchos países de América Latina y el Caribe. Las mujeres no solo han sido elegidas para el cargo más alto muchas veces en América Latina y el Caribe desde 1990, sino que la representación de las mujeres también se está expandiendo a través de múltiples arenas políticas desde el nivel nacional hasta el local. Desde (alrededor de) 1997 hasta (alrededor de) 2020, la proporción de mujeres en ámbitos políticos importantes en ALC (en promedio) ha aumentado considerablemente: del 14% al 30% entre los miembros del consejo de la ciudad, del 5% al 15% entre los alcaldes, del 13% a 33% entre los parlamentarios nacionales, de 17% a 28% entre los de nivel ministerial, y de 8% a 32% entre los jueces de la corte suprema. Sin embargo, a pesar del progreso en promedio, la representación en la mayoría de los países todavía está muy por debajo del nivel de paridad y la heterogeneidad entre países sigue siendo sustancial. Además, es importante señalar que, si bien la representación de las mujeres en general ha ido en aumento, las mujeres pertenecientes a minorías, como las afrodescendientes y las mujeres indígenas, siguen estando sistemáticamente excluidas del ámbito de las políticas.⁸⁶

Si observamos más de cerca los datos a nivel de país, vemos que solo 19 de los 46 países de ALC incluidos en el conjunto de datos lograron la “paridad de género” (definida en este caso como una proporción de mujeres mayor o igual al 50%) en algún momento en el tiempo en al menos un ámbito político en las últimas dos décadas. Si bien 10 países han tenido paridad de género en la corte suprema durante este período, las cifras son mucho más bajas en otros ámbitos políticos: solo 5 países han tenido paridad de género en puestos de nivel ministerial; 3 en cargos de concejales, 2 en el parlamento nacional; y solo 1 en cuanto a alcaldes.

¿Por qué es importante tener mujeres en el liderazgo político? El apoyo al liderazgo de las mujeres tiene un valor normativo en sí mismo y debería ser un principio rector en nuestras sociedades. Sin embargo, también tiene un valor instrumental al ayudar a que el sistema responda mejor a las demandas y aspiraciones de las mujeres. La evidencia sugiere que mejorar la representación de las mujeres en el ámbito de las políticas puede ayudar a incorporar una perspectiva de género a las políticas, por ejemplo, en áreas problemáticas como la movilidad de los viajes, la creación de un empleo, la igualdad de remuneración, el matrimonio y el divorcio, la licencia por paternidad, la gestión de una empresa, la gestión de patrimonios y sucesiones, y pensiones. Por ejemplo, una investigación en Brasil encuentra que la representación de las mujeres en el gobierno municipal conduce a la adopción de políticas más “favorables a las mujeres” en áreas como la violencia doméstica y el cuidado de los niños.⁸⁷

Dada la importancia de la representación de las mujeres en el campo de las políticas tanto intrínseca como instrumentalmente, ¿qué se puede hacer para acelerar su progreso? Las cuotas de género (leyes que estipulan una proporción o número requerido de mujeres en cargos políticos) son una solución cada vez más común, y quizás uno de los principales motivos por los que ha aumentado la representación política. Sin embargo, incluso cuando existen cuotas, las normas informales pueden chocar con las estructuras legales formales, lo que lleva a situaciones en las que las cuotas no se implementan⁸⁸ o se eluden estratégicamente. Por ejemplo, en la región de ALC, vimos esto en el caso de las “Juanitas” y, más recientemente, las “Manuelitas” en México,⁸⁹ donde las mujeres se postularon para cargos en la boleta electoral en cumplimiento de las cuotas de género, solo para luego renunciar a su cargo y cederlo a un hombre. Casos como este revelan las normas y creencias discriminatorias profundamente arraigadas que todavía tienen muchos sobre la capacidad de liderazgo de las mujeres. Además, según datos de la Encuesta Mundial de Valores⁹⁰

86 Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2014).

87 Meier y Funk (2016).

88 Milazzo y Goldstein (2017).

89 Pimienta Franco (2018).

90 Haerpfer et al. (2020).

Ola 7 (2017-2020), en promedio en América Latina (entre los 10 países incluidos en la encuesta), el 22% de las personas todavía está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que “los hombres hacen mejores líderes políticas que las mujeres”, reflejo de la cultura machista histórica de la región.

Si bien las mujeres continúan enfrentando barreras tanto formales como informales para ingresar a la arena política en América Latina y el Caribe, la región representa un ejemplo positivo de cambio en muchos sentidos. No solo ha aumentado la participación de las mujeres en la política, sino que ha coincidido con la mejora de resultados de desarrollo más equitativos de género (como el logro de la educación superior de las mujeres), así como con reglas de juego más equitativas de género (como leyes de cuota de género). Estos logros, a su vez, han ayudado respectivamente a redistribuir un mayor poder *de facto* y *de jure* a las mujeres, lo que fortalece aún más su voz en el ámbito de las políticas y, posteriormente, su capacidad para hacer que el sistema responda mejor a las demandas y aspiraciones de las mujeres.

Referencias

Escobar-Lemmon, Maria C., y Michelle M. Taylor-Robinson. 2014. *Representation: The Case of Women*. New York: Oxford University Press.

Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano J., M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen et al. (eds.). 2020. World Values Survey: Round Seven – Country-Pooled Datafile. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WVSA Secretariat. doi.org/10.14281/18241.1

Meier, Kenneth J., y Kendall D. Funk. 2017. “Women and Public Administration in a Comparative Perspective: The Case of Representation in Brazilian Local Governments.” *Administration & Society* 49 (1): 121–42. doi.org/10.1177/0095399715626201.

Milazzo, Annamaria y Markus Goldstein. 2017. “Governance and Women’s Economic and Political Participation: Power Inequalities, Formal constraints and Norms”. Background paper World Development Report 2017. Washington, DC: Banco Mundial.

Pimienta Franco, Xóchitl. 2018. “Juanitas” y “Manuelitas”, la historia se repite.” *Forbes*. September 19 2018. www.forbes.com.mx/juanitas-y-manuelitas-la-historia-de-repite.

Putnam, Robert D. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

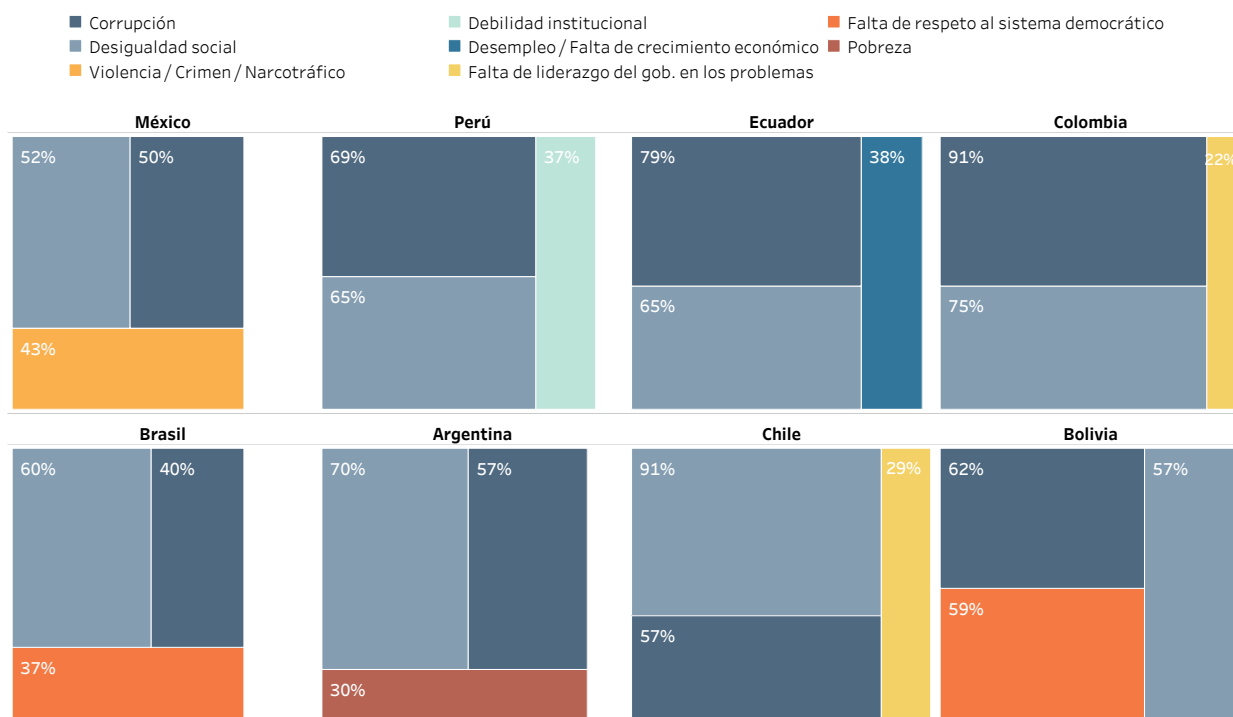
Vallance, Elizabeth. 1979. *Women in the House: A Study of Women Members of Parliament*. London: Athlone Press.

Viñeta 18

“NO SOMOS NI DE IZQUIERDA, NI DE DERECHA”: REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DE LAS FALLAS DE GOBERNANZA EN LOS RECIENTES DISTURBIOS SOCIALES

La desigualdad social y la corrupción se encuentran entre las tres principales causas del conflicto actual de ALC. Sin embargo, dependiendo del país, otros factores también importan mucho.

Porcentaje de expertos de países (tamaño) que clasifican el problema entre las tres principales causas del conflicto actual en ALC



Fuente: Datos de encuesta de IPSOS a líderes de opinión pública sobre “La Crisis en América Latina” www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-12/la_crisis_en_america_latina.pdf.

A fines de 2019 y principios de 2020, las protestas se extendieron por toda la región de ALC. Si bien ha habido extensos comentarios sobre lo que provocó este malestar social generalizado, la mayor parte de la cobertura se ha centrado en el papel de la desigualdad social o la corrupción. Algunos investigadores⁹¹ han argumentado con razón que existe una “crisis de expectativas”, apelando a la paradoja de Tocqueville. Si

91 Ferreira y Schoch (2020)

bien estos han sido, sin duda, algunos de los factores más críticos que llevaron a las personas a expresar sus frustraciones en las calles, no son necesariamente las únicas causas subyacentes, ni siquiera los factores inmediatos.

Si bien hay pocos datos disponibles sobre el tema, una encuesta realizada por IPSOS en diciembre de 2019 nos ayuda a obtener más información sobre las fallas de gobernanza que se han vuelto evidentes en la región. En esta encuesta de líderes de opinión pública sobre “La crisis en América Latina”,⁹² IPSOS pidió a los expertos de los países que identificaran las tres razones principales del conflicto actual en la región. Como muestra el gráfico de esta viñeta, si bien los expertos de todos los países clasificaron sistemáticamente la desigualdad social y la corrupción entre las tres causas principales, dependiendo del país, otros factores también importaron mucho. Estos otros factores incluyeron frustraciones con la incapacidad de los actores para cooperar de manera efectiva o justa en el campo de las políticas (debilidad institucional, falta de liderazgo gubernamental en los temas y baja valoración del sistema democrático), así como su incapacidad para lograr resultados de desarrollo (desempleo/falta de crecimiento económico, violencia/crimen/narcotráfico y pobreza).

Utilizando el “ciclo infinito” de la gobernanza del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017 del Banco Mundial⁹³ como marco conceptual, podemos ver que estos problemas se relacionan con ambos lados del ciclo: “el juego de reglas” (donde se desarrollan acuerdos sobre normas de nivel superior que dan forma al ámbito de las políticas públicas) y el “juego de los resultados” (donde se desarrolla la efectividad de las políticas públicas para el desarrollo). Estos dos ciclos retroalimentan las dinámicas de gobernanza a largo plazo al redistribuir entre los actores la capacidad de influir en el sistema. Podemos pensar en este ciclo infinito como una descripción de las formas en que los países pueden procesar las tensiones.

Desde este lente, si reflexionamos sobre los resultados de desarrollo de las últimas décadas en ALC, vemos patrones de crecimiento mediocre y lento; vemos niveles persistentemente altos de desigualdad (a pesar de las disminuciones desde la década de 1990); vemos un deterioro del balance fiscal; vemos altos niveles de vulnerabilidad entre la población (a pesar de la disminución de la pobreza); vemos una creciente concentración de ingresos en la parte superior; vemos niveles desproporcionadamente altos de violencia; y una gran población joven que necesita oportunidades de empleo. Por lo tanto, no sorprende ver el acuerdo generalizado de los expertos sobre el papel de la desigualdad social en la conducción del conflicto de la región (que va desde el 52% de los expertos en México hasta el 91% en Chile). Sin embargo, también vemos la importancia de temas como violencia/crimen/narcotráfico en México (43% de expertos), desempleo y falta de crecimiento en Ecuador (38% de expertos) y pobreza en Argentina (30% de expertos).

Ahora bien, si dirigimos nuestra atención a las reglas en ALC, vemos patrones de percepciones bajas y decrecientes sobre la eficacia del gobierno, la confianza en las instituciones y el control de la corrupción. Como era de esperar, vemos un acuerdo generalizado de los expertos sobre el papel de la corrupción en la conducción del conflicto de la región (que va desde el 40% de los expertos en Brasil hasta el 91% en Colombia). Sin embargo, también vemos la importancia de temas como la debilidad institucional en Perú (37% de los expertos), la falta de liderazgo gubernamental en temas de Colombia y Chile (22% y 29% de los expertos), y la falta de respeto al sistema democrático en Bolivia y Brasil (59% y 37% de expertos).

Considerar la interacción entre los resultados y las reglas puede ayudarnos a comprender mejor algunas de las dinámicas a más largo plazo detrás del malestar social de la región. Si miramos el caso de Chile, por ejemplo, puede interpretarse como una crisis de expectativas generada por los desfases entre estos dos juegos. Por el lado de los “resultados”, Chile experimentó altos niveles de crecimiento y una expansión de la clase media, dentro de un contexto de persistente desigualdad. Por el lado de las “reglas”, estos cambios estuvieron acompañados de nuevas expectativas de una mejor gobernanza y mejores servicios. En

92 Ipsos (2019).

93 Banco Mundial (2017).

este contexto, las protestas que llaman a repensar fundamentalmente la constitución pueden leerse como una demanda de que resolver este problema a nivel de resultados a través de una solución política no es suficiente, sino que también debe resolverse a nivel de las reglas.

Ya sea que se interpreten las protestas a través de la lente de los resultados o de las reglas, surge un mensaje muy claro: este es un problema de gobernabilidad como factor subyacente (y la ideología no juega un papel obvio). Refleja la creciente frustración por la concentración de los beneficios del desarrollo, así como por la concentración del poder. Como se muestra en la Viñeta 14, la proporción de la población en ALC que cree que su país está gobernado en interés de unos pocos grupos poderosos está en su punto más alto. Las demandas derivadas de este sentimiento se reflejan sucintamente en una frase que se ha visto en múltiples carteles de protesta y paredes pintadas en la región: “No somos ni de izquierda, ni de derecha, somos los de abajo y vamos por los de arriba”. En esencia, el malestar social en la región refleja una frustración con la captura de la élite que socava la efectividad de la gobernabilidad.

Para fomentar dinámicas de gobernabilidad a largo plazo más positivas en la región, es fundamental que fortalezcamos los cimientos de las “democracias representativas” (a diferencia de lo que Guillermo O’Donnell llama “democracias delegativas”).⁹⁴ Si bien los países de la región han atravesado una “primera” transición institucional de regímenes autoritarios a democracias delegativas, no todos los países han atravesado con éxito una “segunda” transición para convertirse en democracias plenamente representativas. La diferencia fundamental es ir más allá del establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas vertical (en los que los gobiernos son elegidos democráticamente por el pueblo) para fortalecer y consolidar intencionalmente los mecanismos de rendición de cuentas horizontal (en los que los sistemas de frenos y contrapesos se institucionalizan efectivamente dentro del gobierno). Sin una rendición de cuentas horizontal más fuerte, los países de la región pueden seguir teniendo dificultades para procesar de manera efectiva las tensiones sociales, económicas y políticas emergentes.

Referencias

Banco Mundial. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: Banco Mundial.

Ferreira, Francisco y Marta Schoch. 2020. “Inequality and social unrest in Latin America: The Tocqueville Paradox revisited.” World Bank Let’s Talk Development Blog. Febrero 24, 2020.

Ipsos. 2019. “La Crisis en América Latina”. Encuesta a líderes de opinión de Latinoamérica. Diciembre 2019. www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-12/la_crisis_en_america_latina.pdf.

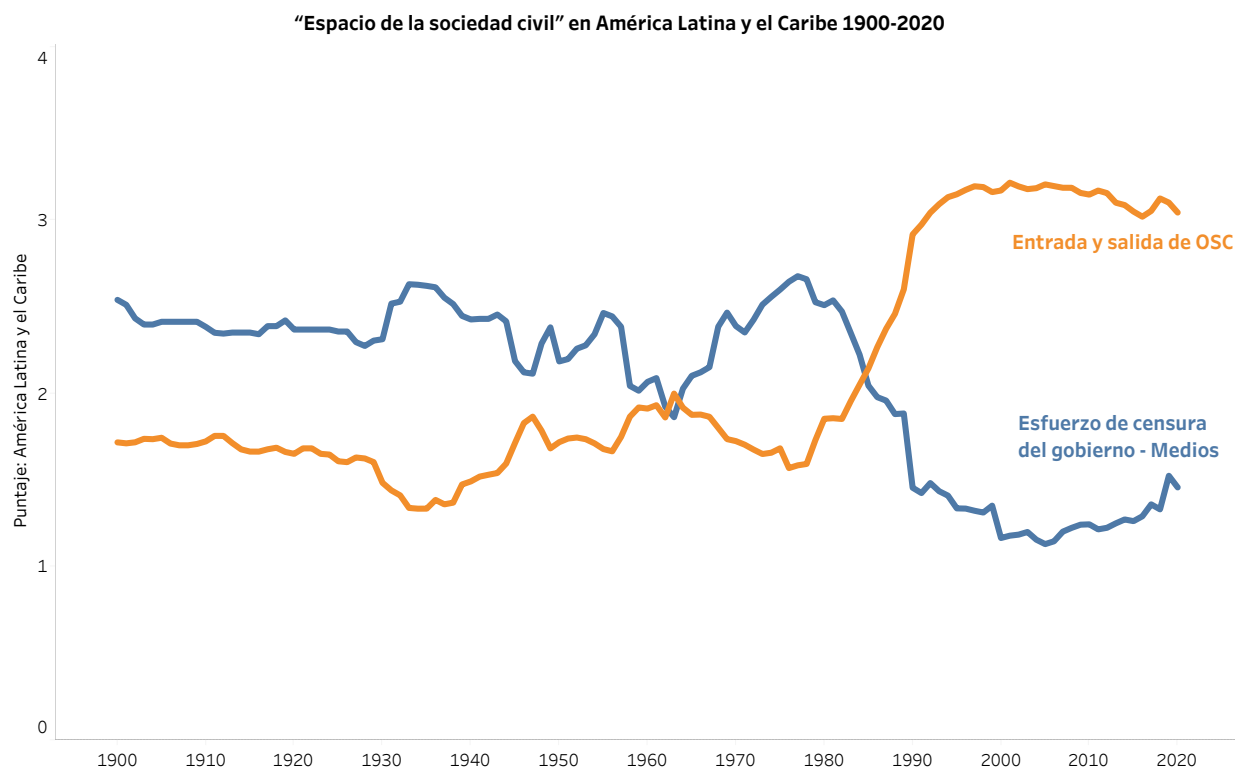
O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy.” *Journal of Democracy* 5 (1): 55–69. doi.org/10.1353/jod.1994.0010.

94 O’Donnell (1994).

Viñeta 19

UNA MIRADA DE ABAJO HACIA ARRIBA: ¿CÓMO ESTÁ CAMBIANDO EL “ESPACIO DE LA SOCIEDAD CIVIL”?

Desde fines de la década de 1970, el espacio de la sociedad civil en ALC se expandió de manera constante. Sin embargo, desde principios de la década de 2000 se ha mantenido estancada y, más recientemente, ha comenzado a contraerse.



Fuente: “V-Dem [País–Año/País–Fecha] Conjunto de datos v11.1” Proyecto Variedades de Democracia (V-Dem). doi.org/10.23696/vdemds21.

Nota: Cifra basada en el Informe sobre el desarrollo mundial 2017 Figura 8.10. La variable “entrada y salida de OSC” se mide en una escala de 0 a 4, que va de 0 (más restringida) a 4 (menos restringida). La variable “esfuerzo de censura del gobierno (medios)” se invierte y se mide en una escala de 0 a 4, que va de 0 (menos censura) a 4 (más censura). OSC = Organización de la Sociedad Civil.

Durante el último medio siglo, nuestra sociedad global ha experimentado una transición de una sociedad dividida por ideología a una sociedad unida por ideales.⁹⁵ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

95 PNUD (2018).

con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un reflejo de esta transición. Si bien los países de todo el mundo tienen sistemas políticos muy diferentes, que van desde regímenes más autocráticos hasta regímenes más democráticos (y, de hecho, la mayoría de los países tienen una combinación de estos diferentes elementos), existe un acuerdo cada vez mayor sobre qué tipos de resultados deberían tener sus políticas para el logro de sus ciudadanos.

Una forma importante en la que las sociedades democráticas avanzan hacia el logro de estos objetivos es mediante la participación de los ciudadanos. Podemos pensar en particular en cuatro pilares⁹⁶ complementarios mediante los cuales los ciudadanos desempeñan un papel para influir democráticamente en los resultados de las políticas: votación, organización política, organización social y deliberación pública. Esta viñeta profundiza en el pilar democrático de la organización social en ALC.

Con datos de la base de datos Varieties of Democracy (V-Dem),⁹⁷ este gráfico analiza cómo está cambiando el entorno institucional para la organización social en la región. Para explorar esto, el gráfico analiza cómo dos variables clave están cambiando en tándem: “entrada y salida de OSC” y “censura gubernamental de los medios”. La primera variable mide la medida en que los gobiernos impiden la formación o el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la segunda variable mide la medida en que los gobiernos intentan habitualmente censurar a los medios, ya sea directa o indirectamente (en el caso de la censura indirecta, esto puede tomar la forma de acciones tales como la adjudicación de frecuencias de transmisión por motivos políticos, la retirada de apoyo financiero, la influencia sobre las instalaciones de impresión y las redes de distribución, la distribución seleccionada de publicidad, los requisitos de registro onerosos, las tarifas prohibitivas o soborno. De hecho, una organización social efectiva requiere tanto un entorno institucional que permita a los ciudadanos actuar colectivamente y hacer demandas (lo que a menudo sucede a través de organizaciones autónomas de la sociedad civil), así como los canales disponibles a través de los cuales esas demandas pueden publicitarse y hacerse accesibles (lo que sucede a menudo a través de organizaciones de medios independientes). tenga en cuenta, sin embargo, que en nuestra era de redes sociales, flujos de información rápidos y desinformación creciente (ver viñeta 20), los impactos de la censura de los medios en el espacio de la sociedad civil pueden estar cambiando.

En cierto modo, el tamaño del “espacio” que tiene la sociedad civil para la organización social puede pensarse como la distancia entre estas dos variables (calculada como el puntaje de entrada y salida de la OSC menos la censura gubernamental a los medios). Por lo tanto, un espacio de sociedad civil “grande” sería uno con un puntaje alto en la entrada y salida de OSC (más cercano a 4) y un puntaje bajo en la censura gubernamental de los medios (más cercano a 0). Por el contrario, un espacio de sociedad civil “pequeño” sería uno con un puntaje bajo en la entrada y salida de OSC (más cercano a 0) y un puntaje “alto” en la censura gubernamental de los medios (más cercano a 4). Cuando observamos los datos a lo largo del tiempo, vemos que durante la mayor parte del siglo XX, el espacio de la sociedad civil en ALC era muy pequeño y, en realidad, era “negativo”. A partir de 1978, el tamaño del espacio de la sociedad civil comenzó a expandirse de manera constante y rápida (y se volvió “positivo” en 1985). Esta expansión coincidió con la transición de las dictaduras militares en varios países de la región. Sin embargo, desde principios de la década de 2000, el tamaño del espacio de la sociedad civil se ha mantenido relativamente estancado en la región. No solo se ha detenido su expansión, sino que en los últimos años la tendencia ha comenzado a revertirse. Esto está en línea con las tendencias mundiales, que han experimentado una ligera retracción desde 2011.

Si las democracias de ALC deben permanecer fuertes, saludables y vibrantes, es fundamental que los gobiernos inviertan en ampliar el espacio de la sociedad civil. La organización social es un pilar vital de la democracia y sirve como medio para que los ciudadanos expresen sus demandas en formas que otros mecanismos de participación democrática no necesariamente pueden lograr. Esto es cada vez más

96 Banco Mundial (2017).

97 Coppedge et al (2021).

importante en el momento político actual en el que vivimos ahora, en el que los ciudadanos de ALC están perdiendo cada vez más la confianza en que los gobiernos están dispuestos a responder a las necesidades de “muchos” en lugar de solo a los “pocos” (ver Viñeta 14). Para garantizar que las democracias funcionen para todos, debemos crear un espacio en el que los ciudadanos puedan movilizarse pacíficamente para alzar su voz colectiva.

Referencias

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, Nazifa Alizada, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerl w, Adam Glynn, Allen Hicken, Garry Hindle, Nina Ilchenko, Joshua Krusell, Anna Luhrmann, Seraphine F. Maerz, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Josefina Pernes, Johannes von Romer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundstr om, EitanTzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson y Daniel Ziblatt. 2021. “V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v11.1” Varieties of Democracy (V-Dem) Project. doi.org/10.23696/vdemds21.

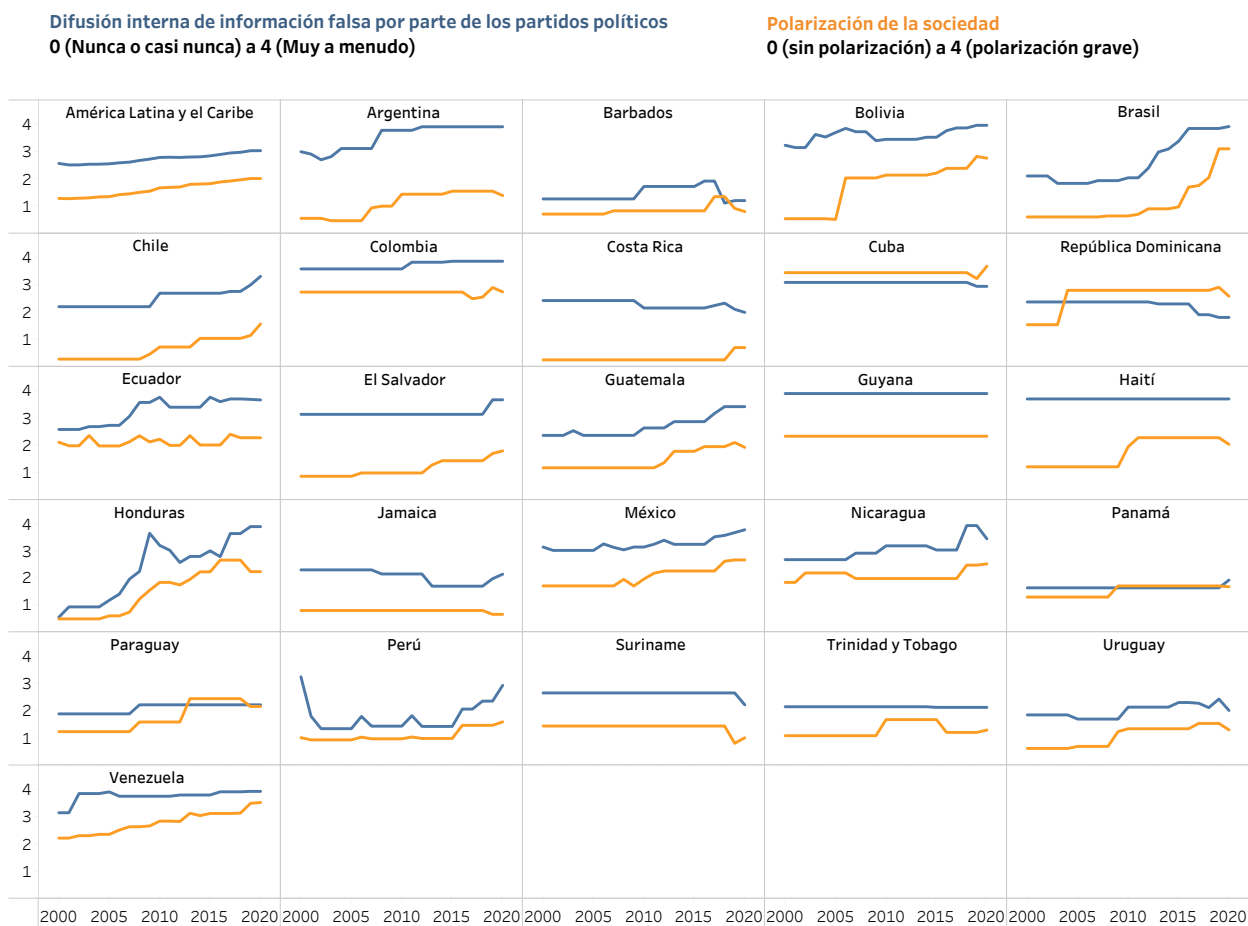
López-Calva, Luis Felipe. 2018. “De las ideologías que nos contrastan a los ideales que nos acercan: La Agenda 2030 y los retos de política pública en Latinoamérica y el Caribe”. *Revista Pensamiento Iberoamericano*.

Banco Mundial. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: Banco Mundial.

Viñeta 20

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS TIEMPOS DE LA DESINFORMACIÓN: MÁS ALLÁ DE LA TRANSPARENCIA

En promedio, en ALC, la frecuencia de difusión política de información falsa y los niveles de polarización social están aumentando a la par.



Fuente: Mechkova, Valeriya, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Steven Wilson. 2020. Conjunto de datos del proyecto de sociedad digital v3.
Nota: Las escalas de las variables se invierten de los datos originales.

La transparencia es un elemento fundamental para que la gobernanza sea más eficaz. Al hacer que la información esté disponible, crea una base para una mayor rendición de cuentas a los ciudadanos. En las últimas décadas, la transparencia ha ido en aumento en América Latina y el Caribe. Según datos de la

Calificación Global del Derecho a la Información,⁹⁸ 25 países de ALC cuentan con leyes que garantizan el derecho a la información de los ciudadanos. Colombia fue el primer país de la región en aprobar una ley de este tipo en 1985, y Saint Kitts y Nevis fue el país más reciente en hacerlo en 2018.

Si bien la transparencia es una condición necesaria para promover la rendición de cuentas, no es una condición suficiente.⁹⁹ Podemos pensar en la transparencia como un primer paso. Si bien la transparencia hace que la información esté disponible, también necesitamos publicidad para que la información sea accesible y mecanismos de *rendición de cuentas* para que la información sea procesable. La información, *per se*, no es nada sin publicidad y rendición de cuentas. Si la información no llega a las audiencias interesadas, su efecto es insignificante. Del mismo modo, incluso si la información llega al público, si no produce consecuencias, su efecto no solo es insignificante sino potencialmente dañino. Por ejemplo, lamentablemente hemos visto muchos casos en ALC donde las personas pueden acceder a información detallada sobre casos de corrupción, pero no les pasa nada a los responsables. Esto conduce a la frustración y destruye la confianza.

Podemos pensar en esta progresión de la transparencia a la rendición de cuentas como la “cadena de valor de la información”.¹⁰⁰ Recientemente, una de las formas en que se ha roto la cadena de valor de la información en América Latina y el Caribe es la creación y difusión intencional de información falsa (lo que se conoce como “desinformación”). En muchos casos, estos pseudo-hechos se crean con fines políticos y se dirigen a audiencias específicas, con la intención de inducir ciertos resultados (por ejemplo, al influir en el comportamiento electoral). Este sistema ha sido llamado la industria de las “noticias falsas” o “*fake news*”, un término ampliamente utilizado por los políticos en los últimos tiempos. Es importante tener en cuenta que la información falsa también se puede difundir involuntariamente (lo que se conoce como “información errónea”).

El auge de la desinformación y la información errónea se ha visto facilitado por el auge de la tecnología. La tecnología, en particular el aumento de las redes sociales y las aplicaciones de mensajería, ha reducido el costo de difundir información a audiencias masivas. Esto ha hecho que la industria de la “publicidad” sea más competitiva y ha creado una nueva dinámica social en la que las personas suelen considerar el acceso a la información como equivalente al conocimiento. Si bien el conocimiento es difícil de construir y actualizar constantemente, la información se ha vuelto fácil de obtener y los debates públicos se basan cada vez más en información falsa y, a menudo, deliberadamente falsa. De hecho, un estudio de 2018¹⁰¹ realizado por académicos del MIT descubrió que las noticias falsas se difunden mucho más rápido que las verdaderas, y este efecto es particularmente importante para las noticias *políticas falsas* (en comparación con las noticias falsas sobre temas como terrorismo, desastres naturales, ciencia, leyendas urbanas o información financiera).

Según el Informe de noticias digitales del Instituto Reuters de 2018,¹⁰² los ciudadanos de los países de ALC se enfrentan a una gran exposición a información falsa, y están muy preocupados por las noticias reales y las noticias falsas en Internet. En cada uno de los cuatro países de ALC incluidos en el estudio (Brasil, Chile, México y Argentina), más del 35% de los encuestados declararon que habían estado expuestos a noticias completamente inventadas en la última semana, alcanzando el 43% de los encuestados de la muestra en México. Además, más del 60% de los encuestados manifestaron que están muy o extremadamente preocupados por lo que es real y lo que es falso en Internet cuando se trata de noticias—llegando a alcanzar el 85% de la muestra en Brasil. Este alto nivel de preocupación es consistente con las experiencias recientes de desinformación política en la región, por ejemplo, mediante el uso de bots automatizados para influir en la opinión pública en Brasil, Argentina y Venezuela.¹⁰³ Este problema conlleva la preocupación por consecuencias potenciales más amplias, como la profundización de la polarización política¹⁰⁴ o la erosión de

98 The RTI Rating (2022).

99 Naurin (2014).

100 Banco Mundial (2017).

101 Vosoughi, Roy y Aral (2018).

102 Reuters Institute (2018).

103 Forelle et al. (2015).

104 Tucker et al. (2018).