

Nº. 56

PNUD LAC PDS

# Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina

## Agradecimientos

Esta nota de política ha sido realizada por los Equipos de Gobernabilidad y de Crecimiento Inclusivo y Finanza Sostenible del Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), liderados respectivamente por Jairo Acuña-Alfaro y Rita Sciarra; en alianza con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), bajo liderazgo de la Directora para América Latina y el Caribe, Marcela Ríos. Los insumos técnicos estuvieron a cargo del consultor especialista, Juan Pablo Luna, con la colaboración de Tomás Quesada, y fueron revisados y supervisados por Moema Freire, Ricardo Guerrero y Alicia Delaguila. El proceso de elaboración de esta nota se enriqueció con las colaboraciones de Emanuele Sapienza, Guillermina Martín, Renata Pardo, Valentina Calderon y Rodrigo Barraza, colegas del PNUD. Se agradece en particular el apoyo brindado por el Equipo de Políticas de Desarrollo y Objetivos de Desarrollo Sostenible del Bureau Regional de América Latina y el Caribe, liderado por Almudena Fernandez.

---

### Aviso Legal:

#### **Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina**

Las opiniones expresadas en la presente publicación son las de los autores y no representan necesariamente las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), de los organismos donantes o los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

En este documento, se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2025 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

Los puntos de vista y contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

## Índice

<b>Resumen ejecutivo</b>	5
Síntesis de los hallazgos principales	6
Sobre la estructura de la desigualdad en América Latina	6
Contribución teórica: ¿cómo explicar el reducido impacto distributivo de la democracia en América Latina en el marco de la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva?	9
El momento de la gobernanza democrática	9
El momento de la gobernanza efectiva	10
Principales hallazgos empíricos	12
<b>Introducción</b>	14
<b>1. La paradoja latinoamericana que combina democracia y desigualdades resilientes</b>	15
<b>2. Marco teórico y exploración empírica del peso de distintos factores en los patrones distributivos observados</b>	17
<b>2.1. Primer momento: el sistema de formación de las preferencias y la selección de las élites políticas</b>	18
<b>2.1.1. Factores de demanda</b>	18
<b>2.1.1.1. Los recursos de poder de los sectores medios y bajos</b>	18
<b>2.1.1.2. El poder instrumental y estructural de las élites</b>	21
<b>2.1.1.3. La capacidad estatal descontada por los actores sociales</b>	23
<b>2.1.1.4. Configuraciones empíricas observadas en relación con la demanda de representación política</b>	24
<b>2.1.2. Factores de oferta</b>	30
<b>2.1.2.1. El tipo de vínculo electoral predominante</b>	30
<b>2.1.2.2. La irrupción de vehículos electorales (personalistas)</b>	32
<b>2.1.2.3. Configuraciones empíricas observadas en relación con la oferta de representación política</b>	33
<b>2.2. Segundo momento: el proceso de decisión e implementación de las políticas públicas</b>	37
<b>2.2.1. El contexto constitucional y el marco institucional</b>	40
<b>2.2.2. Configuraciones empíricas observadas en relación con el contexto constitucional y el marco institucional</b>	40
<b>2.2.3. Los mecanismos de la democracia directa y las innovaciones democráticas</b>	41
<b>2.2.4. Configuraciones empíricas observadas en relación con las innovaciones democráticas y la utilización de mecanismos de la democracia directa</b>	42
<b>2.2.5. La judicialización de derechos sociales, económicos y culturales</b>	43
<b>2.2.6. Configuraciones empíricas observadas en relación con la judicialización de derechos</b>	43
<b>2.2.7. La capacidad estatal para implementar la política pública y los mecanismos de captura del proceso para su diseño e implementación</b>	44
<b>2.2.8. Configuraciones empíricas observadas en relación con la capacidad estatal</b>	45

<b>3. Análisis comparativo multivariado</b>	47
<b>4. Análisis de casos teóricamente relevantes</b>	52
<b>4.1.</b> Un caso en que se mejora la redistribución partiendo de altos niveles de desigualdad iniciales y de una configuración inicial menos favorable de los factores de la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva: Brasil	53
<b>4.2.</b> Dos casos con resultados consistentes con el modelo teórico: Uruguay y Guatemala	55
<b>4.3.</b> Dos casos desviados con resultados peores que lo previsto: Chile y Costa Rica	56
<b>5. Conclusiones</b>	57
<b>6. Recomendaciones</b>	58
<b>7. Agenda futura de investigación</b>	66
<b>Bibliografía</b>	68

## Resumen ejecutivo

Sobre la base de las nociones de gobernanza democrática y gobernanza efectiva propuestas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en este trabajo se presenta un modelo teórico para explicar por qué América Latina posee democracias duraderas, que al mismo tiempo han mostrado una baja capacidad para lograr una redistribución más equitativa de los recursos.

La **gobernanza democrática** está definida en este estudio como las (inter)acciones entre actores estatales y no estatales para formular e implementar políticas y reformas sociales, económicas e institucionales relacionadas con el acceso y/o el ejercicio del poder, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad de los sistemas políticos. Esta tiene una conexión importante con los procesos y mecanismos de **representación política**. La **gobernanza efectiva**, por su vez, se refiere directamente a los procesos de toma de decisión conectados con la **formulación e implementación de las políticas públicas**.

El marco teórico propuesto se basa en la identificación de dos momentos que definen la formulación de decisiones de política pública en una sociedad democrática: el momento de la selección de las élites políticas, configurado en torno a la relación entre la oferta y la demanda de representación política, y el momento de la formulación e implementación de políticas públicas, configurado en torno al funcionamiento del sistema político y del aparato estatal encargado de implementar dichas políticas. Además de desarrollar el marco teórico, en este documento se explora su plausibilidad empírica y a tal fin se realizan una serie de comparaciones de distintas dimensiones, elaboradas con base en indicadores cuantitativos disponibles en distintas bases de datos, que fueron compilados en una base única para este trabajo. La comparación cubre el período 1990-2020 y se estructura en torno a unidades de análisis que abarcan, siempre que los datos disponibles así lo permiten, períodos de cinco años en cada país.

Aunque el abordaje empírico es descriptivo, y podría profundizarse en próximos estudios basados en una mayor capacidad para realizar imputaciones causales sólidas, los hallazgos obtenidos en este trabajo sugieren tres conclusiones generales: i) los factores asociados con la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva son relevantes para explicar los patrones distributivos observados en la región; ii) bajos resultados redistributivos se correlacionan de modo significativo con configuraciones negativas de los factores de gobernanza, y iii) esos factores se encuentran fuertemente correlacionados entre sí y configuran “síndromes” nacionales en que “todo lo bueno (y lo malo) tiende a ir junto”. En este trabajo se incorpora un análisis multivariado que propende a confirmar estas tres tendencias, el cual combina la extracción de dimensiones latentes, la estimación de un modelo de efectos fijos y un análisis de clústeres jerárquicos.

En el análisis empírico también se incorpora la exploración de cinco casos nacionales con base en breves viñetas comparativas. En primer lugar, esa comparación tiene por objetivo exhibir patrones modales a partir del análisis cualitativo de la situación de un caso relativamente positivo –Uruguay– y de un caso claramente negativo –Guatemala–. En segundo lugar se analizan dos casos desviados –Chile y Costa Rica–, que, dada la configuración de sus factores de gobernanza, deberían producir una redistribución de recursos mayor que la observada. El análisis de los casos de Costa Rica y Uruguay también sugiere que los sistemas de gobernanza democrática de buena calidad relativa enfrentan actualmente restricciones para lograr un mayor impacto redistributivo debido a la presencia de nuevas estructuras de riesgo social, que en dichos países afectan a los sectores vulnerables, aunque la influencia política de estas nuevas estructuras es menor que la de los actores tradicionalmente mejor representados en las arenas institucionales de cada país. Por último se analiza el caso de Brasil, un país que en los últimos años ha logrado impactos distributivos mayores que los esperados teóricamente. Además de promover mejoras

relevantes de la configuración de los factores de gobernanza democrática, Brasil logró dichos impactos mediante el impulso de factores asociados con la gobernanza efectiva (especialmente, por medio de una combinación de activismo burocrático e innovaciones participativas que lograron promover la participación de sectores históricamente excluidos por la política pública).

Así, con base en los hallazgos teóricos y empíricos del trabajo, se presentan seis recomendaciones para guiar la acción de gobiernos, organizaciones intergubernamentales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de incidir en la gobernanza democrática y en la gobernanza efectiva para impulsar los efectos que ambas tienen en los resultados distributivos de los sistemas políticos latinoamericanos. Este trabajo finaliza con la presentación de las conclusiones y de una agenda de investigación a futuro, en que se contemplan los desafíos aquí analizados en relación con nuevas problemáticas que impactarán en la toma de decisiones democráticas y en la desigualdad en la región durante los próximos años.

## Síntesis de los hallazgos principales

El trabajo realiza tres contribuciones principales. Primero se presenta un análisis estilizado sobre la estructura de la desigualdad en América Latina, desde las transiciones a la democracia hasta el momento actual. En segundo lugar se desarrolla un marco teórico para conceptualizar los efectos de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva sobre las dinámicas distributivas que inciden en la desigualdad en el contexto de una sociedad democrática<sup>1</sup>. Tercero, mediante un abordaje cuantitativo (aunque de carácter descriptivo), en este trabajo se explora el rendimiento empírico del marco teórico para explicar la resiliencia de la desigualdad en los países latinoamericanos. Los hallazgos principales asociados con cada contribución se sintetizan a continuación.

## Sobre la estructura de la desigualdad en América Latina

Para caracterizar la evolución de la desigualdad en la región e intentar calibrar el peso de los factores asociados con la gobernanza democrática en dicha evolución, se recurre a una serie de medidas disponibles para todos los países de América Latina y para un período largo (desde las transiciones a la democracia de la década de 1990 hasta la actualidad). En cuanto a las medidas de desigualdad, se comparan los índices de Gini de mercado con los índices de Gini después de impuestos y transferencias estatales<sup>2</sup>. La diferencia entre ambos es atribuible a la acción estatal, por lo que constituye un indicador aproximado del peso de configuraciones de gobernanza democrática sobre los patrones distributivos

---

**1** De acuerdo con las definiciones provistas en el documento titulado “Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe”, publicado en 2022 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), la *gobernanza* “se refiere a una serie de (inter)acciones entre actores estatales y no estatales para formular e implementar políticas y reformas sociales, económicas e institucionales relacionadas con el acceso y/o el ejercicio del poder, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad de los sistemas políticos. La *gobernabilidad*, por su parte, es una cualidad: las sociedades son más o menos gobernables según la presencia, capacidad y calidad de varios factores como condiciones óptimas y equitativas de desarrollo humano, social y económico; Estados bien financiados y con la capacidad de ejercer un control efectivo sobre sus territorios; y Estados de derecho que garanticen el principio de legalidad y la impartición de justicia, entre otros” (PNUD e IDEA Internacional, 2022, pág. 11). En este contexto la gobernanza democrática tiene una conexión importante con los procesos y mecanismos de representación política. La gobernanza efectiva, por su vez, se refiere directamente a los procesos de toma de decisión conectados con la formulación e implementación de las políticas públicas.

**2** Esta medida no permite distinguir entre el impacto de los impuestos y el impacto de las transferencias, una distinción que es relevante y que deberá ser considerada en próximos estudios.

observados en cada país<sup>3</sup>. También se incorporan a esta comparación los índices de Gini absolutos, que permiten ajustar la medida de desigualdad con base en el cambio observado en el PIB de cada país<sup>4</sup>.

## El análisis de los datos disponibles permite identificar cinco hechos estilizados:

i) ***El peso de la gobernanza democrática en la reducción de la desigualdad es bajo, y en consecuencia también es baja la reducción de la desigualdad.*** En términos generales, y en comparación con lo observado en los países europeos, el efecto atribuible en América Latina a factores de la gobernanza democrática es muy bajo. Es decir, la acción estatal logra alterar solo marginalmente la distribución del ingreso generada por el mercado. Esto no significa que la gobernanza democrática no sea determinante para reducir la desigualdad. Más bien se trata de una vía poco “accionada” en la región, pues se espera que la redistribución ocurra por otras vías (por ejemplo, mediante el crecimiento económico y el efecto derrame).

ii) ***Prevalece una redistribución “fácil” y contextual por sobre una redistribución “dura” y a largo plazo.*** La reducción de la desigualdad relativa fue mayor durante el período de crecimiento económico asociado con el boom de las materias primas (2005-2015), cuando tuvo lugar una redistribución “fácil” basada en un mayor dinamismo económico y en la implementación de políticas sociales efectivas contra la pobreza, como los programas de transferencias monetarias condicionadas. Este tipo de redistribución se diferencia de una redistribución “dura”, que implicaría imponer a las élites económicas mayores niveles de tributación y establecer niveles más elevados de redistribución vía transferencias sociales hacia los sectores populares.

La situación observada en los distintos países de la región se exhibe en el cuadro 1, en que se sintetiza la posición comparativa de cada país en cuanto a los patrones de desigualdad observados al inicio del período (1990), y en cuanto a la trayectoria distributiva observada en cada caso hacia 2020. Es importante señalar que los niveles descritos en el cuadro 1 (alto, medio y bajo) corresponden a la posición de cada país en comparación con otros países de la región. En otras palabras, aun los casos con una “alta” redistribución observada en América Latina redistribuyen muy marginalmente en comparación con sus pares europeos. Por esto mismo es necesario volver a enfatizar que en la región la redistribución asociada con los impuestos y las transferencias es homogéneamente marginal o “fácil”.

<sup>3</sup> En este documento los términos patrones distributivos y redistribución se utilizan como sinónimos. En el marco de este trabajo ambos términos hacen referencia al resultado observado en cuanto a la distribución del ingreso en una sociedad, especialmente luego de considerar los efectos de la acción estatal (vía transferencias e impuestos) sobre la desigualdad que generan las interacciones de mercado. Aunque es relevante distinguir entre el peso de las transferencias y el de los impuestos, así como de las pensiones en comparación con otras transferencias sociales, los datos utilizados en este estudio no permiten introducir esa distinción. Por otra parte, la definición operacional de redistribución recién presentada deja afuera los posibles efectos de la acción estatal en términos predistributivos. A modo de ejemplo, los Estados y los sistemas políticos pueden incidir mediante distintos mecanismos (el salario mínimo o la imposición de la negociación tripartita, por ejemplo) sobre la desigualdad de mercado. Sin embargo, el resultado de esas acciones no puede ser observado a partir de los datos utilizados en este trabajo.

<sup>4</sup> La desigualdad relativa se mide con el índice de Gini tradicional, que, con base en el ingreso percibido por quintiles o deciles de la población, ordenados de acuerdo con su ingreso, permite estimar las diferencias relativas entre esos grupos de ingreso. La desigualdad absoluta expresa la interacción entre el indicador de desigualdad relativa (el índice de Gini tradicional) y la media del ingreso del conjunto de la población. Este último indicador permite comparar los niveles de desigualdad y de riqueza promedio de los países. A modo de ejemplo, a lo largo del tiempo un país puede mantener niveles similares de desigualdad relativa, y al mismo tiempo puede incrementarse el promedio de los ingresos del conjunto de la población. Esta configuración constituye la tendencia reciente en América Latina: se registran niveles altos de desigualdad que se mantienen o disminuyen levemente, al mismo tiempo en que el ingreso promedio de la sociedad aumenta, fruto del crecimiento económico. Aunque ese incremento de los ingresos se relaciona con niveles más bajos de pobreza, al mismo tiempo la desigualdad (y su relativa inelasticidad) puede volverse más visible socialmente en un contexto caracterizado por niveles de ingreso más elevados.

**Cuadro 1.** Desigualdad inicial y capacidad redistributiva de impuestos y transferencias en América Latina, 1990-2020

Alta		Capacidad redistributiva de impuestos y transferencias		
		Media	Baja	
Nivel de desigualdad inicial	Alto	Brasil	Nicaragua y Perú	Paraguay
	Medio		Chile, México, Panamá y República Dominicana	Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras
	Bajo	Uruguay	Argentina y Costa Rica	Venezuela

Fuente: Elaboración propia.

iii) **La desigualdad es resiliente en la región.** Aunque América Latina registra una caída pequeña –pero significativa– de la desigualdad relativa, la desigualdad absoluta tiende a aumentar. Esto responde a dos razones principales. Primero, a la ausencia de una “redistribución dura”, como ya se mencionó. Segundo, a la persistencia de patrones históricos asociados con el colonialismo y el patrimonialismo estatal, que dan pie a una desigualdad estructural en la región. Esta resiliencia de la desigualdad podría explicar por qué las percepciones sobre la desigualdad, eventualmente relevantes para la legitimidad y el apoyo a la democracia, se mantienen críticas e inelásticas en la región. Esto también se verifica en períodos de bonanza cuando las desigualdades (absolutas) pueden incluso volverse socialmente más visibles.

iv) **Las sociedades latinoamericanas están determinadas por una serie de inequidades interseccionales (relativas al género, la etnia o el lugar de residencia, entre otras variables).** Aunque están correlacionadas con el ingreso, estas inequidades interseccionales constituyen estructuras de desigualdad duras o durables (Tilly, 1998). Por esta razón, al analizar las desigualdades del ingreso esos indicadores deben ser considerados más como variables *proxy* de aquellas estructuras duras que como la única variable de interés. La “dureza” de la desigualdad latinoamericana también se asocia con sus raíces históricas, ancladas en el pasado colonial y en patrones sumamente desiguales de tenencia de la tierra (Mahoney, 2010). Esto también se refleja en la incidencia subnacional de la desigualdad, que está asociada con el tipo de economía política que predomina en las distintas regiones de cada país.

A modo de ejemplo, González y Nazareno (2024) ilustran cómo en Argentina las provincias con una tradición más fuerte de trabajo rural intensivo poseen niveles de desigualdad más elevados que aquellas en que predominaron tempranamente la ganadería y la agricultura extensiva. A su vez, el trabajo de Mauro (2021) ilustra cómo la reducción reciente de la desigualdad en Brasil se asocia con una mayor caída de esta en los Estados que históricamente han presentado niveles más altos de concentración de ingresos, que son aquellos en los que predominó la agricultura de plantación y donde se registró una mayor presencia de trabajo esclavo desde el período colonial.

v) **La reducción de la desigualdad en las sociedades latinoamericanas genera impactos que también son interseccionales.** Aunque realizar una estimación sólida de dichos impactos excede el alcance de este trabajo, sí es posible observar las correlaciones asociadas con la reducción de la desigualdad en la región. Por ejemplo, existe una fuerte correlación entre los niveles de redistribución observada en los distintos países latinoamericanos y el índice de desarrollo de género (IDG) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta tendencia se ha ido consolidando con el tiempo. Con

base en esta información podría argumentarse que, aunque el IDG ha mejorado a través del tiempo, un mayor logro redistributivo parece impactar también, de modo significativo y positivo, en los niveles de bienestar relativo de las mujeres. Al mismo tiempo, al analizar otros indicadores clave como el de mortalidad materna, se vuelve a constatar la “dureza” de las estructuras de la desigualdad que caracterizan a la región, pues ha sido más fácil para los países de la región reducir significativamente la tasa de mortalidad materna, y converger al logro de otras metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que alterar incluso marginalmente el perfil de la distribución de ingresos que muestra cada país.

## Contribución teórica: ¿cómo explicar el reducido impacto distributivo de la democracia en América Latina en el marco de la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva?

Para presentar las tendencias observadas e intentar estimar el efecto de los factores de la gobernanza democrática sobre los grados de redistribución observada en América Latina, en este trabajo se desarrolla un nuevo marco teórico que propone centrar el análisis en dos momentos: i) aquel en que se definen las características y los actores del proceso político-institucional en que se toman las decisiones de política pública en una sociedad y ii) aquel en que se definen el diseño y la implementación de políticas públicas relevantes en términos distributivos. Ambos momentos están regidos por una serie de variables institucionales (el diseño constitucional), cuyos efectos también se estiman empíricamente. El primer momento es consistente con factores de la gobernanza democrática y el segundo momento es consistente con variables asociadas con la gobernanza efectiva, tal como ambos conceptos han sido definidos en documentos marco del PNUD<sup>5</sup>.

### El momento de la gobernanza democrática

En términos de gobernanza democrática, o de los mecanismos y procesos relacionados con la representación política, el proceso político que incide en los resultados distributivos está asociado con factores de *demanda* (la formación y expresión electoral de las preferencias políticas) y de *oferta* (el tipo de estrategia que los partidos políticos utilizan para competir en la movilización de electores, así como el tipo de discursos programáticos sobre temas vinculados con políticas con impacto distributivo).

En términos de la demanda, el grado de articulación colectiva de los intereses de los sectores populares y medios, así como su capacidad para incidir en la política mediante la acción sindical o la protesta, son centrales. El poder instrumental y estructural de las élites también es relevante. Mediante su poder instrumental, por ejemplo, a partir del control de los medios de comunicación o del financiamiento de las campañas electorales, las élites inciden sobre las preferencias ciudadanas. También influyen en las estrategias partidarias. Mientras tanto, por medio de su poder estructural las élites pueden afectar la economía al constreñir la oferta de empleo o la inversión para hacer primar sus intereses en la competencia electoral.

En términos de la oferta, los partidos y liderazgos pueden vincularse con la ciudadanía por medio de discursos programáticos u optar por la movilización clientelar o carismática. También pueden estructurar vínculos segmentados a fin de movilizar programáticamente a las élites y clientelaramente, o por la vía carismática, a los sectores populares. Tanto el clientelismo como la movilización carismática y

<sup>5</sup> Ver la nota al pie número 1.

personalista tienden a reducir el impacto de las plataformas redistributivas en la competencia electoral. Además del tipo de vínculo predominante en la movilización electoral, la teoría y la evidencia previa sugieren que los sistemas de partidos más institucionalizados tienden a impulsar políticas públicas a largo plazo y de mejor calidad, como las que requieren sostener una estrategia redistributiva en el tiempo. Finalmente, el tipo de discurso que circula entre las élites políticas respecto de la desigualdad y de otras políticas que afectan el juego distributivo resulta relevante. Por ejemplo, los discursos centrados en la necesidad de priorizar el crecimiento económico por sobre la redistribución, o aquellos que justifican la necesidad de contar con una baja carga tributaria porque el Estado y la clase política “gastan mal” o son “corruptos”, son predominantes entre las élites de la región.

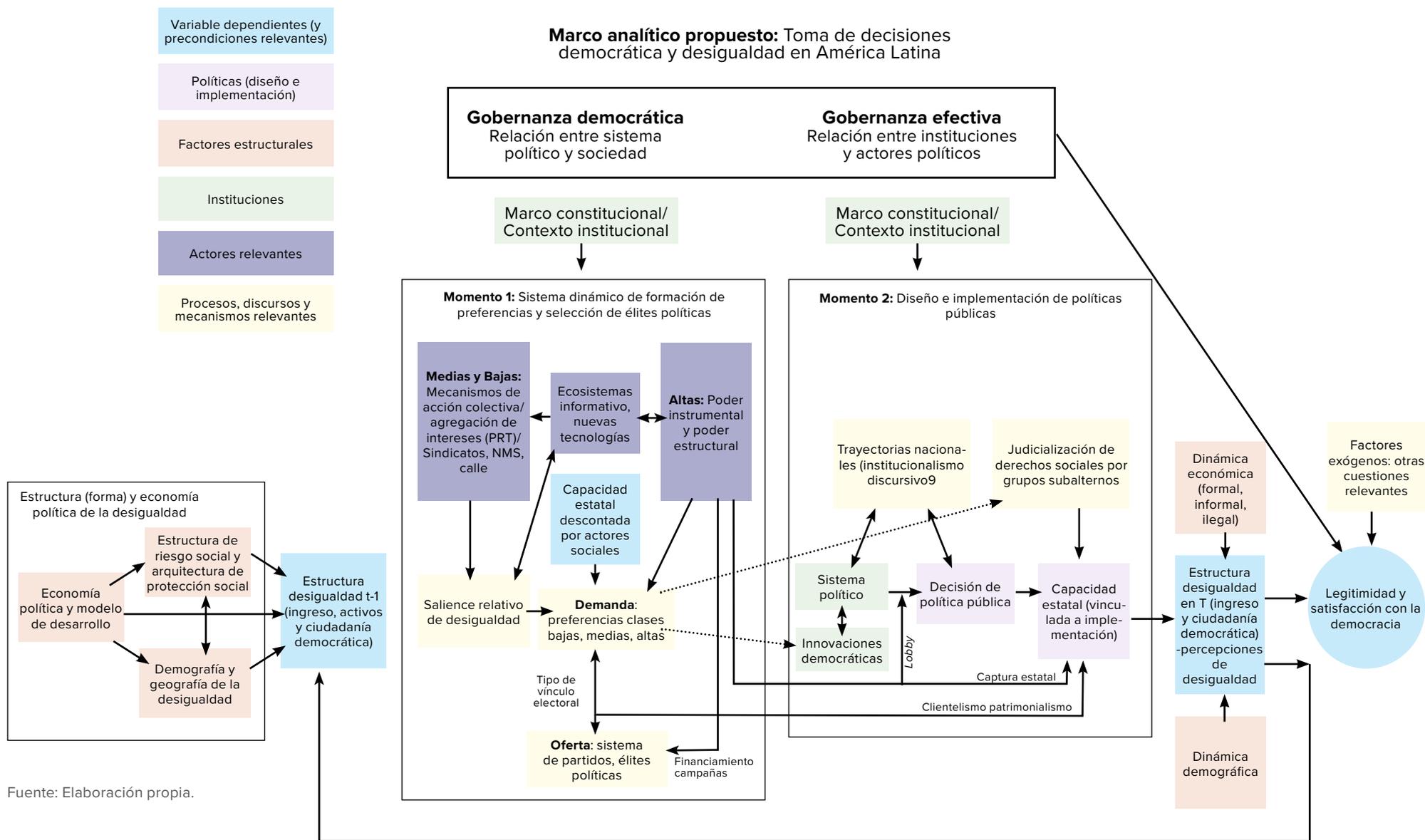
## El momento de la gobernanza efectiva

La gobernanza efectiva tiene una relación directa con los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas. En este documento el proceso de formulación de políticas por parte del Poder Legislativo se considera como una “caja negra”, aunque empíricamente se incorporan en el análisis una serie de variables que la literatura señala como potencialmente relevantes, tales como el tipo de estructura del Poder Legislativo, el tamaño de los distritos, la fragmentación del Poder Legislativo, y los poderes relativos del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo y el Poder Judicial, entre otras.

Además de estos factores, en el marco teórico se identifican una serie de variables que impactan en la implementación de la política pública, así como, eventualmente, en su diseño. Por un lado se analiza el impacto de diversos mecanismos de la democracia directa y de otras innovaciones relativas a la democracia participativa, mediante las cuales la ciudadanía puede incidir directamente en el proceso de diseño de las políticas públicas. Por otro lado se analizan mecanismos de judicialización de los derechos sociales, predominantes en casos como los de Brasil, Colombia y Costa Rica, a través de los cuales la ciudadanía procura hacer valer sus derechos de ciudadanía social ante las cortes. Finalmente se analiza el impacto de la calidad institucional y la capacidad del Estado, bajo el supuesto de que los Estados más capaces y menos capturados por intereses de *facto* deberían ser capaces de implementar con más éxito políticas redistributivas.

En el diagrama 1 se sintetiza el marco analítico propuesto para realizar el análisis desarrollado en este trabajo. La desigualdad y la redistribución observadas en una sociedad dada dependen por un lado de factores relativamente exógenos (a corto y a medio plazo), es decir, externos respecto de la gobernanza democrática, tales como el crecimiento económico, la demografía, y el desfase entre la estructura de riesgos que produce una sociedad y la arquitectura de protección social que tiene instalada.

**Diagrama 1.** Marco analítico propuesto para analizar el impacto distributivo de la toma de decisiones democrática en América Latina



No obstante, la gobernanza democrática puede impactar más directamente en el resultado distributivo en los dos momentos específicos antes identificados, ambos estructurados en torno a un marco constitucional e institucional dado. Por un lado, el resultado distributivo depende de un sistema dinámico de formación de preferencias y selección de las élites políticas. Por otro lado, una vez configurado el sistema político, el segundo momento relevante tiene relación con el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. En sociedades en que la gobernanza democrática es de buena calidad, ambos momentos deberían contribuir a configurar un resultado distributivo mejor que el que arrojan las dinámicas exógenas, es decir, externas al sistema político.

Finalmente, ese resultado distributivo, junto con factores exógenos respecto del proceso democrático a corto plazo, por ejemplo, la dinámica económica y la evolución demográfica, deberían incidir además en los niveles de legitimidad y de satisfacción con la democracia observados en cada caso. Tanto la redistribución observada como estas variables actitudinales generan mecanismos de retroalimentación de las condiciones iniciales del sistema.

## Principales hallazgos empíricos

A diferencia de otros estudios disponibles en que se analiza el impacto de un factor o de un grupo acotado de factores sobre la dinámica distributiva, este documento tiene por objetivo proveer un panorama comprensivo sobre el posible impacto de un número amplio de variables. Por esta misma razón, más que imputaciones causales precisas, lo que se busca es desarrollar una narrativa empírica plausible sobre las causas del poco efecto redistributivo que tiene la gobernanza democrática en América Latina.

### Los hallazgos principales pueden sintetizarse en tres observaciones generales:

i) ***La política (es decir, la gobernanza democrática) importa para reducir la desigualdad.*** Respecto del primer momento definido en el marco teórico, el análisis permite observar que buena parte de los casos presentan sistemas políticos en que los sectores populares se encuentran poco organizados y poseen recursos de poder reducidos. Son también sistemas en que los partidos tienden a movilizar al electorado en clave no programática. Al mismo tiempo, las élites mantienen el control de factores clave del poder instrumental como el financiamiento de la política y el control de los medios de comunicación. A su vez, los sistemas de partidos poseen en general bajos niveles de institucionalización, mientras que las élites tienden a privilegiar discursos “procrecimiento” (en lugar de uno “prorredistribución”) o hacen énfasis en otros temas, como el de la seguridad pública, en sus plataformas electorales.

ii) ***Las políticas públicas (es decir, la gobernanza efectiva) importan para reducir la desigualdad.*** Respecto del segundo momento definido en el marco teórico, los países de la región tienden a contar con Estados poco capaces y con una alta incidencia del patrimonialismo y de la corrupción. Al mismo tiempo, las innovaciones democráticas participativas y la democracia directa, así como la judicialización de los derechos sociales, tienden a generar impactos positivos, aunque todavía débiles, en los pocos países en que estos mecanismos se han implementado. Mientras tanto, entre los factores del diseño institucional, los resultados del análisis señalan que un bajo poder relativo del Poder Ejecutivo frente a otros poderes del Estado (es decir, un juego político donde existen más contrapesos y chequeos cruzados sobre el Poder Ejecutivo) tiende a generar mayores niveles de redistribución.

iii) ***América Latina se enfrenta a una trampa de la desigualdad.*** Los factores asociados con el impacto distributivo de la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva tienden a mostrar altos grados de correlación entre sí (endogeneidad), pero también se correlacionan fuertemente con los grados de desigualdad social iniciales. Mientras que gran parte de los países de la región presentan una

configuración problemática de la mayoría de los factores identificados como relevantes (“todo lo malo va junto”), unos pocos países exhiben configuraciones relativamente positivas de la mayoría de esos factores (“todo lo bueno va junto”). A su vez, puede concluirse que una configuración negativa resulta suficiente para observar un mal desempeño redistributivo. Mientras tanto, una configuración positiva como la que se registra en los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay, y parcialmente en Brasil, es necesaria pero no suficiente para observar buenos resultados distributivos (de estos cuatro casos, solo Brasil y Uruguay logran un desempeño relativamente bueno en cuanto a los niveles de redistribución observada). La apuesta por la formación de capital humano (vía, por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas) y por el crecimiento económico y sus derrames ha generado impactos positivos pero marginales. Este resultado parece indicar claramente que los países de la región deben desarrollar estrategias más ambiciosas y consistentes para diseñar, implementar y evaluar paquetes de política pública con impacto distributivo. Ello requiere, a su vez, fortalecer capacidades estatales que han sido históricamente escasas en la región y cuya economía política hoy se ve desafiada por múltiples factores que amenazan la fiscalidad (por ejemplo, la expansión de los mercados ilegales e informales como mecanismo de inserción laboral de amplios sectores de la ciudadanía que no acceden a puestos laborales bien remunerados en el mercado formal).

La configuración positiva de los factores de gobernanza observada en Chile, Costa Rica y Uruguay tiene implicaciones relevantes para analizar, además, el fuerte peso que poseen en la región las estructuras sociales y de poder asociadas con trayectorias a largo plazo. Junto con Argentina, un país que se ubica en una posición intermedia en cuanto a su capacidad institucional (aunque esté mejor posicionado que la mayoría de los países de la región), los tres países mencionados se caracterizan por una menor impronta colonial. Esa menor impronta colonial se asocia a su vez con niveles históricos más bajos de concentración de la tierra y la riqueza, con niveles más tempranos y más elevados de urbanización en los siglos XIX y XX, y con mayores niveles de organización social y política de las clases medias y de los sectores populares en el mismo período. Son casos que también registran una mayor institucionalización del sistema de partidos, una estructura programática más desarrollada y una menor incidencia relativa de la corrupción, el clientelismo y el patrimonialismo. Esta trayectoria, así como aquella propia de casos en que se observa la situación inversa, refleja lo “duro” y “durable” de las estructuras de la desigualdad y de los factores institucionales que la reproducen en la región. En este sentido, más que ser corregidas por el proceso de gobernanza democrática, esas inequidades tienden a reproducirse con más fuerza precisamente en aquellos países que presentan niveles iniciales de desigualdad más elevados. A este respecto, el caso de Brasil constituye una excepción notable a nivel regional.

## Introducción

El documento se desarrolló en el contexto de la Iniciativa Conjunta para el Fortalecimiento de la Gobernanza en América Latina y el Caribe desarrollada por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como marco para el desarrollo de la investigación se tomaron en cuenta los conceptos de gobernanza democrática y de gobernanza efectiva<sup>6</sup>. Como insumos para el desarrollo del marco teórico, así como para la discusión de los hallazgos, las recomendaciones y la agenda de investigación, se consideró el documento “*The Politics of Inequality*” (PNUD, 2024) y el informe “Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe” (PNUD e IDEA Internacional, 2022). A su vez, los hallazgos de este trabajo refuerzan los argumentos desarrollados en el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del PNUD titulado *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe* (PNUD, 2021). En esta línea, en este trabajo se identifica una trampa complementaria, configurada por los efectos cruzados que genera contar con estructuras de gobernanza democrática y de gobernanza efectiva débiles y problemáticas, en el contexto de sociedades fuertemente desiguales.

En este estudio se hace foco en los países de América Latina y se incluye también en el análisis a República Dominicana. En términos temporales se analiza el período correspondiente a la “tercera ola” de la democracia en la región, es decir, el período que se extiende desde 1990 hasta la actualidad.

El principal aporte de este trabajo consiste en el desarrollo de un marco teórico que permite identificar los factores que inciden en la bajísima capacidad redistributiva de las democracias latinoamericanas. Ese marco teórico fue desarrollado con base en los conceptos de gobernanza democrática y gobernanza efectiva que han guiado la reflexión reciente sobre la relación entre la democracia y el desarrollo humano bajo el liderazgo del PNUD.

En términos empíricos el objetivo de este trabajo es realizar una exploración amplia del posible impacto de los distintos factores identificados como potencialmente relevantes por el marco teórico. En este sentido, se procura exhibir la correlación, no necesariamente causal, entre dichos factores y los patrones distributivos observados en los países de la región. Dichos patrones se identifican en el análisis con base en la diferencia entre el coeficiente de Gini de mercado y el coeficiente de Gini observado luego de la acción estatal (vía impuestos y transferencias). También se incorporan en el análisis medidas convencionales de desigualdad basadas en el coeficiente de Gini. Aunque limitado en cuanto a su capacidad de realizar fuertes atribuciones causales, el trabajo realizado tiene la ventaja de haber considerado un amplio número de factores durante un período de tiempo relativamente extenso (1990-2020) en todos los países América Latina. La unidad de análisis para esta exploración consiste en una serie de períodos clasificados por quinquenio y por país para el estudio de cada caso nacional.

El resto del trabajo se estructura en siete secciones. Primero se discute la paradoja latinoamericana que combina democracias y desigualdades resilientes, y que motiva esta investigación. Segundo, se presenta el marco teórico desarrollado para elaborar el análisis y se discuten los principales hallazgos empíricos obtenidos a nivel descriptivo. Tercero, se presenta un análisis comparativo multivariado con el objetivo de profundizar el examen de los patrones que subyacen a los hallazgos empíricos presentados en la sección anterior. Cuarto, se presentan breves viñetas que refieren a casos nacionales cuyas configuraciones empíricas son teóricamente relevantes para evaluar el marco teórico: Uruguay y Guatemala (casos convergentes con las hipótesis del modelo), Chile y Costa Rica (casos que registran retrocesos recientes en variables asociadas con el modelo teórico) y Brasil (un caso que presenta mejores resultados que aquellos previstos por el modelo teórico). Quinto, se enumeran las conclusiones

---

6 Ver la nota al pie número 1.

del trabajo. Sexto, se desarrollan seis recomendaciones para la acción y la incidencia conjunta de las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los equipos responsables de la toma de decisiones y de la formulación de las políticas públicas, para potenciar los efectos (no realizados) de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva sobre la desigualdad. Finalmente, se propone una agenda futura para profundizar esta línea de investigación y abordar nuevas tendencias y factores.

## 1. La paradoja latinoamericana que combina democracia y desigualdades resilientes

La democracia y su legitimidad encuentran uno de sus fundamentos esenciales en la instauración del principio de igualdad política entre la ciudadanía (“una persona, un voto”). En las sociedades contemporáneas esa promesa de igualdad convive, paradójicamente, con una desigualdad que presenta altos niveles de resiliencia. Incluso a nivel global y en los países desarrollados los niveles de desigualdad han aumentado de forma significativa en las últimas décadas, en el contexto de democracias liberales con una capacidad distributiva mayor que la que exhiben las democracias latinoamericanas (OCDE, 2024). Así, mientras las elecciones cristalizan la igualdad política mediante el ejercicio del derecho al sufragio, la realidad cotidiana de distintos sectores y grupos de la población está marcada por múltiples dimensiones de la desigualdad y por sus efectos sobre los derechos ciudadanos (civiles, políticos y sociales) a los que realmente accede la población<sup>7</sup>.

La resiliencia de la desigualdad en el contexto de un régimen democrático es teóricamente paradójica. Como se afirma en el documento titulado “*The Politics of Inequality*” (PNUD, 2024), el modelo de redistribución de Meltzer y Richard (1981), así como la larga serie de trabajos académicos que dicho modelo ha inspirado sobre las aplicaciones de la teoría del votante medio, señalan que es esperable que el juego democrático genere redistribución en sociedades desiguales<sup>8</sup>. Esto último, porque una sociedad donde quienes son “más” tienen “menos” debería generar una mayor redistribución a partir de la vigencia de la regla de la mayoría que consagra el régimen democrático.

La contradicción perdurable entre igualdad política y desigualdades múltiples y persistentes no es solo ni principalmente preocupante desde el punto de vista teórico. Dicha contradicción ha sido identificada como uno de los factores que explicaría las actuales “crisis de la democracia liberal” en el mundo contemporáneo (Przeworski, 2019). Sin embargo, esas crisis no implican necesariamente, y como en el pasado, la caída de la democracia y la instauración del autoritarismo. En parte ello se debe a que, al igual que la desigualdad y sus múltiples manifestaciones, la democracia se ha vuelto también más resiliente y, por lo tanto, durable.

---

<sup>7</sup> Aunque en el trabajo se exhibe la profunda interseccionalidad de las desigualdades en América Latina, empíricamente el análisis adopta un enfoque pragmático basado en la utilización de diversas medidas de la desigualdad del ingreso (específicamente se consideran distintas variantes del índice de Gini) disponibles para analizar un amplio número de casos durante un período de tiempo extenso. Sobre la configuración de ciudadanía desiguales en el contexto de las democracias latinoamericanas contemporáneas se recomienda consultar el trabajo de Luna y Medel (2023).

<sup>8</sup> En estricto rigor, Meltzer y Richard (1981) predicen que, cuanto mayor es la desigualdad, en un contexto democrático debería esperarse la consolidación de un gobierno “más grande” (es decir, un mayor peso del Estado en la economía). Sin embargo, la interpretación convencional es que un Estado más grande supone un Estado que realiza un mayor esfuerzo redistributivo vía impuestos y transferencias.

América Latina, por consiguiente, refleja bien ambos fenómenos. Por un lado, más allá de variaciones relevantes en el tiempo y entre diferentes países, las sociedades latinoamericanas presentan niveles de desigualdad social altos y perdurables. Por otro lado, nunca en la historia de la región la democracia había sido tan durable y resiliente.

¿Cómo explicar la perdurabilidad de ambas tendencias? ¿Por qué la toma democrática de decisiones no ha generado impactos sostenidos en la desigualdad? Entre los múltiples factores que podrían explicar la paradoja latinoamericana (por ejemplo, la estructura y la dinámica demográficas, o las trabas al crecimiento y la innovación, entre otros), en este trabajo el análisis se enfoca en la relación entre la gobernanza democrática, la gobernanza efectiva y la desigualdad.

Dicha relación es compleja y está pautada por grados relevantes de endogeneidad. En otras palabras, la democracia impacta poco sobre la desigualdad porque la desigualdad impacta de múltiples maneras sobre la configuración y el funcionamiento de la gobernanza democrática. A su vez, la desigualdad es simultáneamente un problema para la democracia (la gobernanza democrática funciona mal en contextos donde la desigualdad es alta) y un problema de la democracia (en la medida en que la democracia perdura sin lograr efectos visibles sobre la desigualdad, aumentan los niveles de insatisfacción ciudadana respecto de la capacidad del régimen político para mejorar las condiciones de vida de la población)<sup>9</sup>.

La desigualdad como problema de la democracia es particularmente relevante dado que la mayoría de la ciudadanía de la región espera que los gobiernos se enfoquen más en promover la redistribución del ingreso (Lupu, 2024). En este sentido, existe en la región una base electoral amplia que en las encuestas de opinión se manifiesta a favor de que los gobiernos reduzcan la desigualdad vía la redistribución (Lupu, 2024). Al mismo tiempo, también es cierto que en América Latina la minoría que se opone a la redistribución es más intensa (y, dada su posición privilegiada en la sociedad, más poderosa) que en las democracias del mundo desarrollado (Blofield y Luna, 2011).

El objetivo de este trabajo es el de comenzar a dilucidar y describir los efectos cruzados que estructuran la relación entre la gobernanza democrática y la desigualdad en las sociedades latinoamericanas contemporáneas. Entre los principales factores identificados en la literatura, los siguientes son los más destacados: la debilidad del Estado, especialmente para llegar a los sectores más vulnerables de la población (Huber y Stephens, 2012; Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2016; Antía, 2018; Arza, 2018; Holland y Schneider, 2017; Osorio Gonnet, 2015; Mazzuca y Munck, 2020); la globalización y las condiciones favorables que ella genera para el capital (Brooks, 2008; Huber, Mustillo y Stephens, 2008; Campello, 2015), y la débil institucionalización de los partidos políticos latinoamericanos, que inhibe la traducción de las preferencias redistributivas de los votantes en la implementación de políticas públicas (Lupu, 2024).

A pesar de estos factores, y hasta cierto punto debido a ellos, la región ha logrado reducir los niveles de desigualdad durante las últimas dos décadas, alcanzando lo que Holland y Ross Schneider (2017) han denominado “redistribución fácil”. En oposición a una “redistribución difícil” (véase también Munck y Luna, 2022), la redistribución fácil consiste en lograr impactos significativos en la reducción de la pobreza y la indigencia de los sectores más vulnerables, sin que para generar dichos impactos sea necesario redistribuir recursos masivos desde los sectores más acomodados hacia los sectores populares.

---

<sup>9</sup> Sobre la distinción entre problemas de la democracia y problemas para la democracia, se recomienda consultar el trabajo de Munck y Luna (2022), así como el análisis de Munck (2023).

Los éxitos de la redistribución fácil tienen relación con dos dinámicas complementarias: el crecimiento económico asociado con el boom de las materias primas y la implementación de nuevos paquetes de política social, especialmente las transferencias monetarias condicionadas (López-Calva y Lustig, 2010). Los programas de transferencias monetarias condicionadas lograron impactar, en algunos casos por primera vez, en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y de los trabajadores informales (Arza et al., 2022; Carnes y Mares, 2009; Sugiyama y Hunter, 2020; Garay, 2016). Esto último plantea una discontinuidad relevante respecto de períodos previos donde la política social era desproporcionalmente apropiada por los sectores medios y medio-altos (Huber y Stephens, 2012; Diaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2016), lo que explica que el gasto social en la región haya tenido (y en algunos casos siga teniendo) efectos regresivos.

Para comprender mejor la paradoja latinoamericana, en la próxima sección se propone un marco teórico unificado para analizar los impactos de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva en los resultados distributivos, con el objetivo de integrar los distintos factores político-institucionales que podrían impactar en la distribución del ingreso en la región. También se procura reflexionar sobre el impacto de la desigualdad y de dichos resultados distributivos sobre el proceso de toma de decisiones democráticas. Al desarrollar dicho marco analítico, también se evaluará, con base en la sistematización de las bases de datos disponibles, la situación comparada de distintos países de la región respecto de las variables teóricamente relevantes.

## 2. Marco teórico y exploración empírica del peso de distintos factores en los patrones distributivos observados

En esta sección se desarrolla el marco teórico sintetizado en el diagrama 1, con el objetivo de identificar qué factores asociados con la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva inciden sobre la distribución del ingreso en América Latina. El marco analítico hará foco en dos momentos distintos: el de la conformación del sistema político (más fuertemente asociado con la noción de *gobernanza democrática*) y el de la formulación e implementación de las decisiones de política pública (más cercano a la noción de *gobernanza efectiva*).

En términos teóricos y para ambos momentos, en el marco analítico se identifican distintos mecanismos causales que permiten explicar la alta desigualdad inicial que caracteriza a las sociedades latinoamericanas y que inhiben los efectos redistributivos potencialmente asociados con la toma de decisiones democrática. En el marco teórico también se considera el impacto del contexto constitucional y de los marcos institucionales que estructuran las reglas de juego en cada país. Si bien las reglas electorales inciden en el primer momento, por ejemplo, mediante la operación de sistemas electorales que incentivan ciertos acuerdos de oferta partidaria por sobre otros, por razones que se explicitan más adelante dichas reglas de juego serán analizadas en relación con el segundo momento (es decir, en función de su posible impacto sobre el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas).

En términos metodológicos, el impacto de cada factor será estimado a partir de la diferencia entre la distribución del ingreso de mercado (antes de impuestos y transferencias estatales) y la distribución del ingreso final (luego de la redistribución generada por la política pública). También se analizará la correlación entre cada factor y los niveles de desigualdad existentes en cada caso en un determinado período de tiempo.

## 2.1. Primer momento: el sistema de formación de las preferencias y la selección de las élites políticas

En una democracia la selección de las élites políticas se configura en torno a variables de oferta y demanda. Por un lado, los partidos políticos –y crecientemente sus sucedáneos (Luna et al., 2021)– generan una oferta determinada de liderazgos que postulan para ocupar cargos de elección popular, y procuran obtener la adhesión ciudadana mediante distintos tipos de vínculos con la ciudadanía que pueden ser programáticos, clientelares o carismáticos, entre otros (Kitschelt, 2000).

Por otro lado, la demanda de representación política se estructura en torno a la “opinión pública” y a la distribución de preferencias y adhesiones entre distintos sectores de la ciudadanía. Como resultado del equilibrio entre oferta y demanda debería observarse una variación entre países y diferencias a lo largo del tiempo en cada país en términos de, al menos, cuatro parámetros relevantes:

i) La relevancia relativa del problema de la desigualdad (y la redistribución) versus otros problemas que compiten por la atención de la ciudadanía (predominancia).

ii) Las preferencias promedio prevalentes en cuanto a la redistribución, así como su dispersión (por ejemplo, existe más bien consenso o polarización en torno a dichas preferencias entre quienes poseen orientaciones ideológicas o adhesiones partidarias diferentes).

iii) El peso relativo de las preferencias programáticas versus otro tipo de vínculo electoral para explicar la relación entre las élites políticas y los votantes.

iv) La segmentación socioeconómica observada en cuanto a los parámetros i, ii y iii (por ejemplo, en sociedades desiguales es posible que las clases altas tengan preferencias distributivas más cristalizadas, que la redistribución les importe menos que otros temas, y que se vinculen con la oferta partidaria en clave más programática que los sectores más pobres de la ciudadanía).

### 2.1.1. Factores de demanda

Los factores asociados con la demanda de representación política son tres: i) los recursos de poder de los sectores populares; ii) el poder estructural e instrumental de las élites, y iii) la capacidad estatal descontada por la ciudadanía.

#### 2.1.1.1. Los recursos de poder de los sectores medios y bajos

En consonancia con lo planteado por la teoría de los recursos de poder<sup>10</sup>, en las sociedades industriales del capitalismo avanzado la fortaleza del sindicalismo posibilita la organización de los trabajadores en torno a demandas distributivas. Dicha capacidad organizativa constituye un mecanismo clave para explicar la creación y la expansión de Estados de bienestar generosos. En el caso latinoamericano, especialmente en torno a las estructuras de movilización corporativistas asociadas con la promoción del modelo de sustitución de importaciones (particularmente relevante en el Cono Sur, en Brasil y en México, pero también en casos como el de Venezuela), el sindicalismo también jugó un rol relevante entre la década de 1940 y la década de 1990 (Filgueira, 2005; Murillo, 2001).

---

<sup>10</sup> La teoría de los recursos de poder (*power resource theory*) se encuentra extensamente reseñada en PNUD (2024).

No obstante, la informalidad del empleo y la actividad económica en América Latina constituyen un rasgo de larga duración, que siempre ha limitado el impacto redistributivo de la organización sindical en la región (Portes y Haller, 2010). A su vez, desde la década de 1990 el sindicalismo ha perdido aún más peso político en la región, aunque lo ha hecho de forma desigual según los distintos países y los diferentes sectores económicos. Por un lado, los procesos de reforma estructural fragmentaron y quebraron la estructura sindical tradicional (por ejemplo, en Argentina) (Murillo, 2001).

Por otro lado, los procesos de desindustrialización y la expansión de las economías de servicio, así como una nueva expansión de la informalidad y el cuentapropismo en años recientes, también restringen el poder de las organizaciones sindicales aún en pie (Cook, 2024; Etchemendy, 2011). Finalmente, el debilitamiento de las estructuras sindicales no ha sido homogéneo en los diferentes sectores de la actividad económica. En términos generales y a consecuencia de los procesos de apertura y de competencia comercial, los sindicatos asociados con la producción de bienes no transables (por ejemplo, aquellos vinculados con el empleo público) han logrado sostener su organización con mayor éxito que los sindicatos asociados con la producción de productos transables (Schneider, 2013).

Ese último proceso, así como la baja cobertura histórica que la sindicalización ha tenido en la región, implican, a su vez, la presencia de conflictos distributivos profundos entre los sectores populares (Rossi, 2017; Semán, 2023). Esas tensiones pueden producirse tanto entre los sectores que congregan a los trabajadores asociados con la producción de bienes transables y los sectores que reúnen a los trabajadores vinculados con bienes no transables, como entre los trabajadores formales y sindicalizados y los amplios sectores informales en los que se ha tendido a concentrar el empleo más precario (Garay, 2016; Silva y Rossi, 2018).

Este tipo de tensión distributiva también se vincula con el conflicto en torno a los sistemas de pensiones, que tradicionalmente han cubierto a los trabajadores formales (usualmente a los sectores formales y a los trabajadores de cuello blanco). Esos sistemas tradicionales dejaban sin cobertura a los trabajadores informales o con una inserción precaria e intermitente en el mercado laboral formal, entre los que, a su vez, predomina el empleo femenino de baja calificación (Huber y Stephens, 2012; Blofield, 2015). Aunque marginalmente, la difusión del mecanismo de las pensiones no contributivas ha comenzado a remediar este déficit de los sistemas de pensión tradicionales en las últimas dos décadas (Huber y Stephens, 2012; Garay, 2016).

En suma, la debilidad de la organización sindical en la región constituye un factor de larga duración que ha contribuido a fragmentar la acción colectiva de los sectores medios y bajos. Desde la década de 1990 la fragmentación y la segmentación de los mercados laborales han ido en aumento, al igual que la debilidad de la organización sindical (especialmente de aquella asociada con la actividad industrial y la producción de bienes transables internacionalmente).

En décadas recientes el peso que han ganado las remesas de dinero (especialmente en Centroamérica, pero también en países como Ecuador y Perú) giradas por personas migrantes a sus países de origen para ayudar a sus familias también parece haber contribuido a profundizar la fragmentación de los sectores populares, al debilitar las demandas de redistribución (Doyle, 2015). Como resultado de lo anterior, aunque se registran variaciones relevantes entre los países de la región en cuanto a la densidad y la cobertura de sus sectores sindicales, las sociedades latinoamericanas poseen clases medias y bajas con poca capacidad para impulsar políticas redistributivas con base en la acción sindical en cuanto recurso de poder.

Como contrapartida de esta debilidad, la movilización social y la protesta se han convertido en un recurso frecuente para canalizar la acción colectiva de los sectores populares y medios. Las olas de protestas masivas en oposición a la implementación de políticas de ajuste estructural (como las registradas en

Bolivia y Ecuador y Venezuela en la década de 1990), así como los estallidos sociales más recientes (Brasil en 2013, Bolivia, Chile y Colombia en 2019; Ecuador en varios momentos de los últimos años) han generado impactos relevantes en los sistemas políticos de distintos países.

Mientras que en algunos casos la movilización social ha precipitado el término anticipado de gobiernos democráticamente electos (este fue el caso de Bolivia y de Ecuador en la década de 1990, de Bolivia en 2019, y de Perú en 2017 y en 2022), en Chile, por ejemplo, las protestas dieron lugar al inicio de dos procesos (ulteriormente fallidos) de reforma constituyente. Es importante señalar que, más allá de algunos episodios de protesta de carácter nacional, la mayoría de las protestas en América Latina se han concentrado en el ámbito local, vinculándose muy centralmente con la oposición a la actividad extractiva (o al denominado neoextractivismo) (Svampa, 2019).

La protesta social tradicional, por ejemplo para demandar mejores condiciones laborales, también ha derivado en un proceso fuertemente fragmentado a nivel territorial y funcional (Rossi, 2017). Esa fragmentación se verifica además en el marco de eventos nacionales, como los estallidos sociales recientes, en los que prima la incapacidad de los actores colectivos para vertebrar e institucionalizar el conflicto social y sus múltiples vertientes. Esos estallidos sociales también se han asociado con las crisis experimentadas por países afectados por la “trampa de los ingresos medios” o por conflictos vinculados con la modernización capitalista (Doner y Schneider, 2016).

Desde esta perspectiva resulta relevante plantear una serie de observaciones estilizadas respecto de la compleja relación que existe entre la desigualdad estructural, los cambios recientemente observados en cuanto a la incorporación social de los sectores tradicionalmente postergados, y la politización de las desigualdades.

A modo de ejemplo, algunos análisis disponibles sobre los casos de Brasil y Chile sugieren que la politización de la juventud (la primera generación de universitarios en sus familias) se asocia con la mayor visibilidad de las desigualdades estructurales (“techos de cristal” y “abusos” que benefician a las élites) en contextos en que esas mismas personas jóvenes han sido beneficiarias de procesos de movilidad ascendente (Caldeira, 2000; López, 2018). Este tipo de discurso es consistente con la hipótesis planteada por Turchin (2016) respecto del potencial de conflicto que genera la “sobreproducción de aspirantes a posiciones de élite”.

A su vez, este mecanismo difiere del que motivó las movilizaciones de las décadas de 1990 y de 2000, que se originaron en torno a conflictos asociados con la incorporación de sectores sociales previamente no incorporados (por ejemplo, las minorías étnicas en los países andinos y los trabajadores informales o “piqueteros” en casos como el de Argentina), o con la desincorporación de sectores previamente incorporados pero cuya situación social se había precarizado (cabe mencionar, por ejemplo, las reformas estructurales asociadas con el Consenso de Washington y su aplicación en la región). Aquellas movilizaciones fueron clave para ambientar procesos profundos de cambio político (por ejemplo, el denominado “giro a la izquierda” de los años 2000), así como la transformación de los sistemas de partidos, especialmente en la región andina y en México (Yashar, 2005; Van Cott, 2005; Roberts, 2015; Silva y Rossi, 2018).

Los efectos potenciales de la difusión y la expansión de la actividad de protesta en términos de impulsar políticas redistributivas son probablemente ambiguos. Por un lado, la actividad de protesta ha propiciado el recambio de las élites gobernantes, así como la llegada de nuevos liderazgos que han desafiado las lógicas tradicionales de la política en la región. Al mismo tiempo, la protesta contribuyó a poner en el tapete problemáticas asociadas con la desigualdad social, el “abuso” de los poderosos y la dignidad humana entendida en un sentido amplio.

Por otro lado, con la única excepción del caso boliviano en que el movimiento de protesta logró construir un instrumento electoral –el Movimiento al Socialismo (MAS)– capaz de institucionalizarse como partido político y de sostener sus apoyos y la agenda redistributiva en el tiempo (Anria, 2018), los movimientos de protesta han mostrado una débil capacidad de articulación política. Mientras que los movimientos locales y territoriales no logran articulaciones que superen sus demandas específicas, los movimientos nacionales, aunque momentáneamente capaces de impulsar cambios relevantes, se vuelven rápidamente intrascendentes.

A su vez, la transformación del movimiento sindical tradicional en países con estructuras de protección social históricamente segmentadas (es decir, en las que se protegía a los sectores formales pero no a los sectores informales) se asocia con la recurrencia de legados de política pública (*policy-legacies*) que reproducen la expansión de la cobertura en formato segmentado (Arza et al., 2022). Es decir, aunque en la década de 2000 se verificó un proceso de expansión de las coberturas sociales en la región, dicha cobertura sigue estructurándose en capas que tienden a favorecer a los sectores tradicionalmente protegidos. En otras palabras, la fortaleza relativa de las organizaciones sociales que protegen los derechos de los sectores populares “privilegiados”, asociada con la competencia electoral y la durabilidad de la democracia en la región, tiende a mantener en pie coberturas desiguales aun en contextos de expansión de la política social (Arza et al., 2022).

Aunque se cuenta con indicadores de la densidad sindical en América Latina, así como de la incidencia de las actividades de protesta en la región, ambos factores deberían afectar también el grado de cristalización programática de la demanda por redistribución que presentan los sectores populares y medios. En otras palabras, el grado de relevancia de la redistribución y la medida en que esa demanda se presenta consistentemente entre los sectores populares y medios constituyen un indicador indirecto del potencial de acción colectiva de los sectores que deberían beneficiarse de las políticas redistributivas, dada su posición de mercado y su adscripción en la estructura social. Sin embargo, esas preferencias y su cristalización no solo dependen de la capacidad unilateral que esos sectores sociales posean para la acción colectiva.

### 2.1.1.2. El poder instrumental y estructural de las élites

En sociedades fuertemente desiguales como las latinoamericanas, las élites económicas poseen vastos recursos de poder asociados con su interés en mantener el *statu quo*. En rigor, podría argumentarse junto con Winters (2011) que las democracias latinoamericanas, al igual que otras democracias liberales que funcionan en contextos en que se registra una profunda desigualdad social, constituyen oligarquías civiles en que una minoría muy rica (es decir, un grupo aún más concentrado que la élite para la que Winters reserva el concepto de oligarquía) despliega una serie de recursos legales para mantener su posición en una sociedad democrática. Respecto a dichos recursos, la clásica distinción entre el poder instrumental y poder estructural de las élites es analíticamente relevante (Fairfield, 2015).

Por un lado, las élites económicas poseen la capacidad de influir directamente sobre la actividad económica y el bienestar agregado de la sociedad mediante sus decisiones de inversión. Que la economía crezca y genere empleo y bienestar social depende en buena medida de las decisiones de inversión y de la salida del capital. En un mercado globalizado y en un contexto en que los Estados deben competir por ofrecer condiciones más ventajosas para la inversión, el poder estructural de las élites y del capital ha aumentado (Campello, 2015). Si bien el aumento del poder estructural del capital se verifica a nivel global (Piketty, 2014), es esperable que su impacto relativo sea mayor en sociedades más pobres y desiguales, y por tanto más dependientes de las decisiones de inversión de los grupos que concentran el poder económico.

El poder de las élites también se ejerce de modo indirecto, a través de su influencia sobre el proceso político. En el contexto de un régimen democrático, dicha influencia se conoce como el poder instrumental de las élites y se asocia con múltiples mecanismos. Uno de esos mecanismos es la influencia de los intereses de élite sobre los discursos predominantes en el debate democrático (PNUD, 2024). A modo de ejemplo, los discursos “procrecimiento” de las élites económicas que usualmente se contraponen a las demandas que reclaman una mayor redistribución de recursos influyen en la formación de la opinión pública de modo significativo.

Otros discursos que afectan la conformación de la opinión pública sobre temas distributivos refieren a la conveniencia (o la factibilidad) de implementar distintos regímenes impositivos, y usualmente contraponen la imposición a las rentas del capital, el patrimonio o la herencia (más dificultosa, capaz de generar una huida de capitales) a la imposición al consumo (de fácil implementación, menos resistida por los inversores). En los últimos años los problemas de seguridad también han ganado centralidad entre las preocupaciones de la población latinoamericana. Aunque esa centralidad se asocia con la continuidad de la región como un continente de democracias violentas, la primacía del crimen y la inseguridad como problemas fundamentales de la región ha contribuido a menguar la importancia relativa de los temas distributivos en la agenda pública.

En algunos casos como el colombiano se propusieron, a su vez, alzas de impuestos pero asociadas directamente con gastos dirigidos a solventar más acciones en materia de seguridad (Flores-Macías, 2014). Ese ejemplo sugiere que las élites cuya posición ha sido recalitrante en cuanto al aumento de impuestos están dispuestas a tolerar una mayor imposición cuando los fondos se destinan a la seguridad y no hacia el logro de una mayor equidad social. Otro discurso relevante que usualmente estructuran las élites apunta al “malgasto” de los recursos por parte de los Estados. En ese sentido se argumenta que la ineficiencia (e incluso la “corrupción”) desincentiva la propensión de las élites a pagar impuestos y a aceptar niveles más elevados de imposición a la riqueza (Manzi, 2024).

Estos discursos ganan centralidad en la sociedad en función de distintos mecanismos del poder instrumental. Por un lado, las élites financian centros de pensamiento (think tanks), al tiempo que concentran la propiedad de medios de comunicación en que estos discursos se socializan profusamente (Kitzberger, 2012; Huges y Lawson, 2005). Si bien las redes sociales han pluralizado el ecosistema de los medios de comunicación, los medios tradicionales y la concentración de su propiedad siguen siendo rasgos centrales de las sociedades latinoamericanas.

Por otro lado, las élites también inciden en la selección de candidatos con plataformas programáticas afines a sus intereses (un factor de oferta) mediante su capacidad de financiar campañas electorales y partidos políticos. Este financiamiento puede realizarse bajo distintos formatos, que varían de acuerdo con la legislación electoral de cada país. A modo de ejemplo, en algunos países de la región el financiamiento de la política por parte de personas jurídicas está fuertemente regulado o directamente prohibido. En otros, las donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas poseen topes de distinta magnitud. A su vez, la transparencia y la publicidad del financiamiento privado de la política varían de un país a otro de forma significativa. Finalmente, la ausencia de financiamiento público para los partidos políticos en varios países supone mayores incentivos para el financiamiento privado de la política. Aunque no sea posible observarlo directamente y solo emerja en el marco de escándalos puntuales, el financiamiento ilegal de la política por parte de élites empresariales y de organizaciones criminales también es frecuente en la región.

De acuerdo con evidencia reciente respecto de las preferencias sociales por redistribución, el impacto de los medios y de los discursos que en ellos circulan sobre la política de la redistribución es relevante en dos sentidos complementarios (Busso et al., 2023). Por un lado, los niveles de desconfianza, resentimiento y quiebre social son hoy muy significativos en la región. Dichas actitudes también se

traducen en una fuerte desconfianza respecto del rol del Estado y la política, en tanto ambos terminan siendo vistos como funcionales a los intereses de élites corruptas y abusivas.

Esto último reduce el grado en que la ciudadanía latinoamericana confía en el Estado y en la política pública como mecanismos redistributivos válidos, al tiempo que retroalimenta un proceso permanente de castigo y reemplazo de élites gobernantes. Por otro lado, la evidencia presentada en el trabajo de Busso et al. (2023) también sugiere que cuando la ciudadanía es correctamente informada respecto del potencial redistributivo de la acción estatal, con base en información realista, el apoyo a las políticas redistributivas aumenta.

### 2.1.1.3. La capacidad estatal descontada por los actores sociales

La baja capacidad estatal también constituye un rasgo de larga duración en la región (Centeno, 2002; Schneider, 2012; Kurtz, 2013; Soifer, 2015; Mahoney, 2010; Mazzuca, 2021). Aunque nuevamente se registra una variación relevante entre los diferentes países (usualmente se argumenta que Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay poseen mayores niveles relativos de capacidad estatal, así como una menor heterogeneidad interna de sus grados de capacidad estatal que otros países de la región), en términos generales, y en comparación con los países desarrollados, la región se ha caracterizado por presentar déficits relativamente permanentes en cuanto a su dotación de capacidad estatal. Dichos déficits, a su vez, pueden ser relevantes para explicar el bajo impacto redistributivo de la política pública en la región. Como se verá más adelante, la débil capacidad estatal impacta sobre la implementación de la política pública. Otros mecanismos potencialmente relevantes vinculados con la falta de capacidad estatal operan a nivel de la formulación de las preferencias programáticas de los distintos sectores sociales. Esos mecanismos son los que tienen más incidencia sobre el proceso de formación de preferencias.

De un modo aparentemente paradójico, la débil capacidad estatal podría ocasionar que las élites interesadas en bloquear las políticas redistributivas realicen un menor esfuerzo para lograr dicho objetivo. Esto se debe a que, en un contexto caracterizado por una baja capacidad estatal, el impacto redistributivo que efectivamente podrían llegar a tener las decisiones de política pública orientadas a redistribuir recursos sería menor que el previsto por ley. En otras palabras, cuando la capacidad estatal es débil, la evasión impositiva es mayor y la implementación de políticas sociales o redistributivas tiene menor alcance. Adicionalmente, la debilidad estatal en América Latina se vincula con la persistencia de estructuras estatales patrimonialistas, que facilitan la captura de los recursos estatales y de los beneficios de la política pública por grupos de interés que no representan al sector más carenciado de la ciudadanía (Mazzuca y Munck, 2020).

En el sentido contrario, también es posible esperar que en contextos caracterizados por una baja capacidad estatal la presión ciudadana por mejorar las prestaciones estatales sea menor, especialmente por parte de los sectores más vulnerables. Esto se debe a que, en casos en que la debilidad del Estado constituye un rasgo estructural, la ciudadanía recurre a la provisión no estatal para solucionar sus necesidades (por ejemplo, la informalidad, las redes de autoayuda, la vinculación con organizaciones del tercer sector, y eventualmente la ilegalidad o las remesas). A modo de ejemplo, Soifer (2015) argumenta que, cuando ocurre un terremoto en Chile (un país con una capacidad estatal relativamente alta en la región), la población recurre al Estado para reclamar ayuda ante la emergencia. Mientras tanto, ante la misma situación, en Perú, un país con baja capacidad estatal, la ciudadanía espera menos del Estado y gestiona sus necesidades por vías alternativas.

Por su parte, Doyle (2015) argumenta que en Centroamérica quienes reciben remesas desde el exterior priorizan mucho menos la necesidad de implementar políticas redistributivas que sus compatriotas que no las reciben y se encuentran en una situación similar en términos socioeconómicos. En suma, la capacidad relativa del Estado, así como la prevalencia de opciones de cobertura no estatales como las remesas o la informalidad o ilegalidad, también podrían incidir en la falta de cristalización de preferencias

programáticas asociadas con la redistribución, tanto entre las élites como entre los sectores populares.

Otro mecanismo eventualmente relevante consiste en recurrir a la renuncia a la coerción por parte del Estado (forbearance) como un instrumento para subrogar la política pública formal. En este sentido, Holland (2016) propone analizar dicha renuncia o abstención como un instrumento de política social subalterno, en que las élites políticas deciden no aplicar la ley (por ejemplo, dejando de perseguir la informalidad o el derecho de propiedad) a fin de posibilitar mayores niveles de incorporación social de los sectores vulnerables.

#### 2.1.1.4. Configuraciones empíricas observadas en relación con la demanda de representación política

Al analizar la interacción entre los factores asociados con la demanda de representación política de los sectores subalternos y los resultados distributivos observados en los países de la región es posible concluir lo siguiente:

i) La participación electoral (tanto neta, como con relación a la población en edad de votar), se correlaciona positiva y significativamente con la redistribución observada. En lo que respecta a la tasa de participación de la población en edad de votar también se observa que mayores niveles de desigualdad tienden a deprimir la participación electoral.

ii) Si bien el número de observaciones con que se cuenta es limitado (15), los datos disponibles señalan que la manifestación violenta se correlaciona significativamente con mayores niveles de desigualdad.

iii) Existe una correlación positiva entre una sociedad civil más libre para expresarse y participar y los niveles de redistribución observada.

iv) Si bien la tasa de sindicalización *per se* no muestra una relación sistemática con las variables de interés, los datos provenientes del Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran que el número de huelgas y de cierres patronales, así como el porcentaje de trabajadores implicados en huelgas y el número total de días no trabajados por huelga, se correlacionan significativa y positivamente con mayores niveles de redistribución observada.

v) El nivel de cobertura de los procesos de negociación colectiva se correlaciona negativamente con los niveles estructurales de desigualdad. Es decir, la negociación colectiva es relevante para la redistribución, pero ocurre más frecuentemente en sociedades menos desiguales.

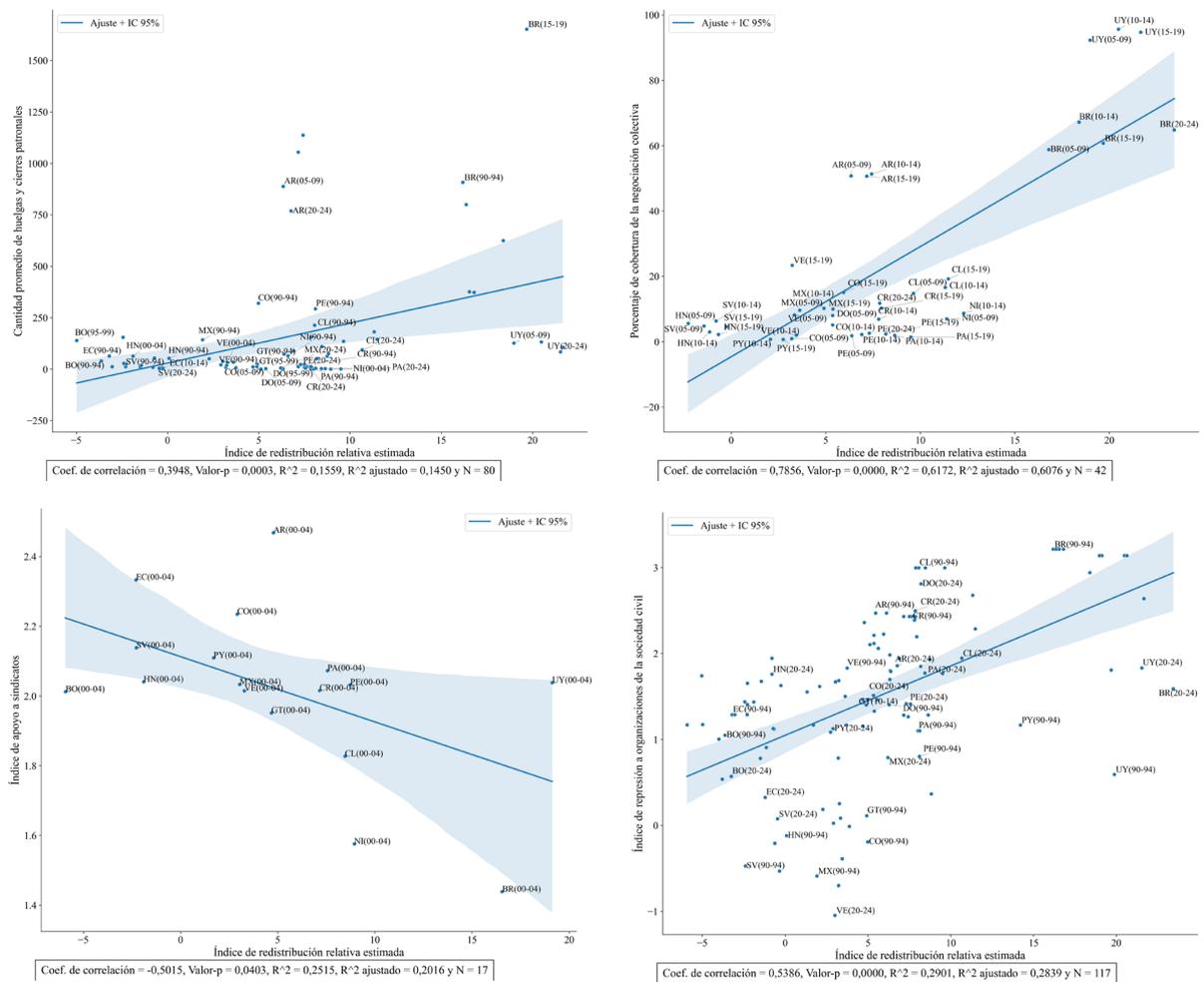
vi) La representación de los grupos desfavorecidos de la sociedad es significativamente menor en las sociedades más desiguales, mientras que es algo mayor en las sociedades que distribuyen más en función de sus niveles de PIB per cápita.

vii) Una mayor participación de la sociedad civil se correlaciona positivamente con la redistribución observada, y se correlaciona negativamente con el grado de desigualdad estructural de una sociedad.

El análisis de los gráficos de dispersión correspondientes a estas correlaciones, que componen el gráfico 1, sugiere una serie de observaciones. Por un lado, Argentina constituye el caso más desviado, en general, respecto de la tendencia modal. Ese desvío responde a los altos niveles de actividad y densidad sindical presentes en el país, que no se condicen con los niveles (relativamente bajos) de redistribución allí observados. Por otro lado, partiendo de una situación similar a la de Argentina, el

caso de Brasil converge en el tiempo hacia el patrón modal. Finalmente, casos con muy baja densidad y penetración sindical muestran mejores patrones distributivos que lo esperable en función de dicha configuración, especialmente en algunos períodos que coinciden con un mayor dinamismo económico (es el caso, por ejemplo, de Perú y Ecuador).

**Gráfico 1. Recursos de poder de los sectores subalternos y patrones distributivos observados en América Latina**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: En el gráfico se consideran las principales tendencias, seleccionadas a partir de datos presentados en el cuadro 1.

A pesar de lo anterior, y teniendo en cuenta el número de observaciones disponibles (15), los datos de Latinobarómetro (2024) permiten complejizar las implicancias de los hallazgos presentados. En este caso se observa que, en las sociedades que exhiben grados relativamente más altos de redistribución (que corresponden a casos caracterizados por mayores niveles de sindicalización), las personas encuestadas tienden a responder que están en desacuerdo con el enunciado que afirma que los trabajadores necesitan sindicatos fuertes para proteger sus condiciones de trabajo y su salario. Esto último es principalmente cierto en el caso brasileño, mientras que no se cumple en el caso de Uruguay. Argentina nuevamente muestra patrones desviados, pues una mayoría relativa de su población considera que los sindicatos fuertes son necesarios, y ese apoyo es superior al que haría esperar el nivel de redistribución observado en ese país (gráfico 1).

Al considerar los recursos de poder de las élites, en esta dimensión y en concordancia con la hipótesis sobre el poder instrumental y estructural de las élites se observa que las sociedades con condiciones más favorables a la redistribución parecerían retroalimentar dichas condiciones, mientras que las sociedades más desiguales tienden a reproducir una opinión pública más desfavorable a la redistribución:

i) En las sociedades menos desiguales parece existir un sistema de medios más imparcial, menos corrupto y libre del acoso y la censura de las autoridades. Al mismo tiempo, en esos países la cobertura mediática de los procesos electorales resulta menos sesgada y la presencia de medios críticos con el gobierno, así como un clima caracterizado por una mayor imparcialidad y más libertad de prensa, se asocian significativamente con niveles mayores de redistribución observada.

ii) La posibilidad de incluir en la campaña anuncios pagados (financiados privadamente) no se correlaciona con los patrones distributivos de modo significativo, excepto de modo marginal cuando el resultado distributivo es previamente controlado por los niveles de PIB per cápita del país<sup>11</sup>.

iii) No obstante, la disponibilidad de financiamiento público para las campañas, así como la presencia de esquemas de financiamiento que requieren que las donaciones para las campañas cumplan con ciertos requisitos (esencialmente límites de los montos y publicidad de la donación), se asocian significativamente con una mayor redistribución observada<sup>12</sup>.

iv) Entre los recursos del poder instrumental también está la posibilidad de corromper al Poder Ejecutivo y realizar la captura ilegal del aparato estatal. Aunque la desigualdad estructural de la sociedad no se correlaciona significativamente con los indicadores de corrupción y captura estatal, sí es posible observar que existe un patrón sistemático y consistente de correlación entre mayores niveles de captura estatal y menores niveles de redistribución.

v) La configuración de una opinión pública en que predominan discursos promercado (o contrarios a la redistribución) en un contexto caracterizado por una alta desigualdad constituye una variable proxy respecto del poder estructural de las élites. En primer lugar, una serie de variables muestran una asociación significativa únicamente con los niveles estructurales de desigualdad. Entre ellas, la aprobación presidencial es significativamente menor en los casos en que los niveles de desigualdad son más elevados.

---

<sup>11</sup> Los sistemas de financiamiento electoral en la región varían significativamente y resulta difícil reducir dichas variantes a índices monotónicos que reflejen razonablemente la realidad de cada caso. En la base de datos y en el libro de códigos (*codebook*) generados para realizar este análisis se incorporó una serie amplia de indicadores construidos con base en informes de IDEA Internacional, que podrían utilizarse en el futuro para realizar una operacionalización más completa de esta variable, que abarque, no obstante, un menor rango temporal.

<sup>12</sup> Aunque las correlaciones observadas son débiles, el resultado del análisis de la varianza muestra un ordenamiento monotónico de los casos según sus niveles de redistribución y la estructura del financiamiento de las campañas.

vi) Si bien en sociedades más desiguales no se observa un mayor grado de polarización (indicado por los resultados obtenidos para el desvío estándar de este indicador), el posicionamiento ideológico de la ciudadanía en la escala izquierda-derecha tiende hacia posiciones más conservadoras. Esto último contrasta con las percepciones respecto de la injusticia de la distribución del ingreso y con una mayor incidencia de la percepción de que el éxito en la vida no depende de los méritos sino de las conexiones. En otras palabras, mientras que la percepción de injusticia aumenta con la desigualdad estructural, dicha percepción parece no estructurarse (al menos del modo tradicional) en torno a la identificación ideológica en el eje izquierda-derecha. Esta configuración es consistente con un contexto en que el poder estructural de las élites contribuye a despolitizar las desigualdades o, al menos, contribuye a desvincularlas de la competencia entre partidos políticos con plataformas ideológicas distintas.

vii) Aunque se basan en muy pocas observaciones (14 y 10, respectivamente), los resultados obtenidos al analizar la interacción entre los niveles de redistribución observados y algunas preguntas explícitas sobre la redistribución también reflejan contradicciones propias de sociedades desiguales. En este sentido, cuanto mayor es el nivel de desigualdad la ciudadanía tiende a preferir más redistribución (es decir, que el gobierno gaste más). Sin embargo, en países que distribuyen proporcionalmente más, la ciudadanía tiende a preferir menos redistribución. A su vez, en ambos ítems (“que el gobierno gaste más” y que “los ricos paguen más y reciban menos”) se tiende a observar una mayor dispersión (es decir, opiniones más divergentes o polarizadas) en lo que respecta a los niveles deseables de redistribución en países que redistribuyen más.

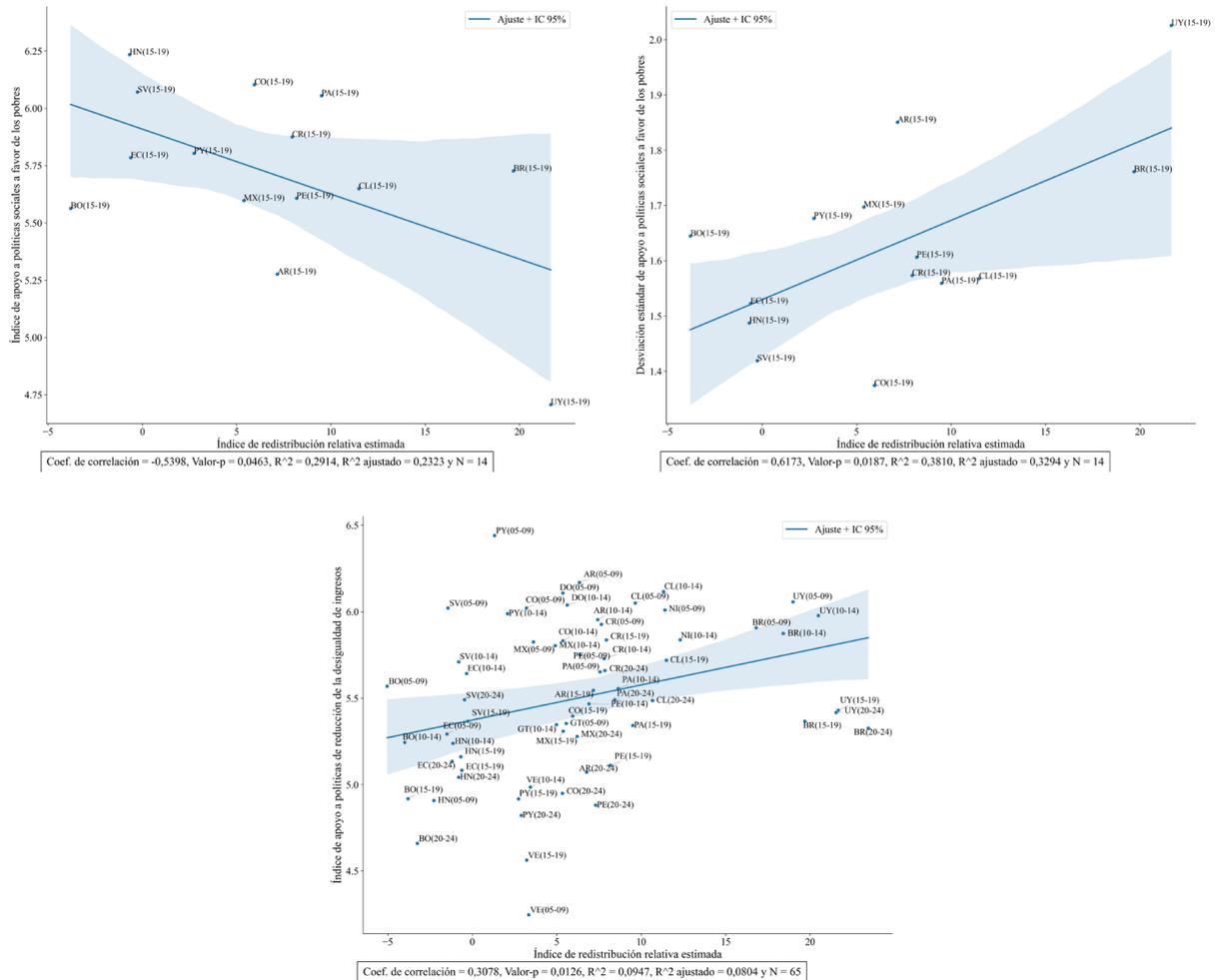
viii) No obstante, al analizar los resultados obtenidos con respecto a la afirmación que sostiene que “el Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad” del Barómetro de las Américas, que cuenta con más observaciones disponibles (65), se observa que, cuanto mayor es la desigualdad y mayor es la redistribución observada, la ciudadanía apoya con más entusiasmo las políticas redistributivas (LAPOP, s/f).

ix) La sumatoria de los desvíos estándar de las variables explícitas sobre redistribución disponibles en el Barómetro de las Américas sugiere (aunque nuevamente con base en solo 10 observaciones) que los países con niveles más altos de redistribución tienden a presentar un poco más de polarización en torno a estas preferencias (LAPOP, s/f).

x) Finalmente, entre una serie amplia de actitudes incluidas en el análisis solo se obtienen resultados significativos para las variables que refieren al interés en la política y la confianza en las elecciones. En ambos casos, cuanto mayor es la desigualdad menor es el nivel de interés de la ciudadanía en la política y menor es su confianza en las elecciones.

En el gráfico 2 se ilustran los patrones de dispersión observados en los datos que resultan de mayor interés. Como se puede observar en el gráfico 2, existen países con perfiles de opinión pública claramente divergentes en cuanto a la tendencia general. A modo de ejemplo, Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú (así como Argentina en el período más reciente) tienden a presentar niveles de preferencia por la redistribución relativamente muy bajos en función de los patrones distributivos presentes en cada caso. En otras palabras, en estos países tienden a circular desproporcionadamente discursos antirredistribución. Por otro lado, entre los países que distribuyen más, Uruguay (así como Argentina con niveles menores de redistribución) exhibe, al menos en lo que refiere a la pregunta explícita sobre la necesidad de aumentar el gasto para redistribuir más, una opinión proporcionalmente más negativa (y más polarizada) que la tendencia general.

**Gráfico 2.** Preferencias redistributivas y patrones distributivos observados en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

Un último factor relevante respecto de la configuración de la demanda por representación política con relación a temas distributivos refiere a la capacidad estatal descontada por la sociedad. Aunque no existen indicadores directos respecto del grado en que la ciudadanía y las élites descuentan la capacidad estatal en el cálculo asociado con sus preferencias distributivas, los resultados obtenidos al correlacionar los patrones distributivos observados en cada caso con posibles indicadores parciales de dicho “descuento” permiten observar patrones que, aunque tentativos, son consistentes con las expectativas establecidas por el marco teórico:

i) Los niveles de desigualdad estructural se asocian significativamente con niveles más bajos de identidad nacional. Es decir, en aquellos países en que la pertenencia al Estado nación de algunos grupos específicos es cuestionada (por ejemplo, las minorías indígenas que han sido sistemáticamente excluidas en términos históricos) se tiende a observar grados de desigualdad más elevados. Mientras tanto, los países con más redistribución observada poseen una identidad estatal un poco más unificada.

ii) Al analizar diversos indicadores provenientes de estudios de opinión pública<sup>13</sup> se observa que la capacidad infraestructural del Estado percibida por la ciudadanía tiende a correlacionarse levemente con una mayor redistribución observada. Por otro lado, en sociedades más desiguales la ciudadanía desconfía más de la justicia de la tributación y del gasto estatal.

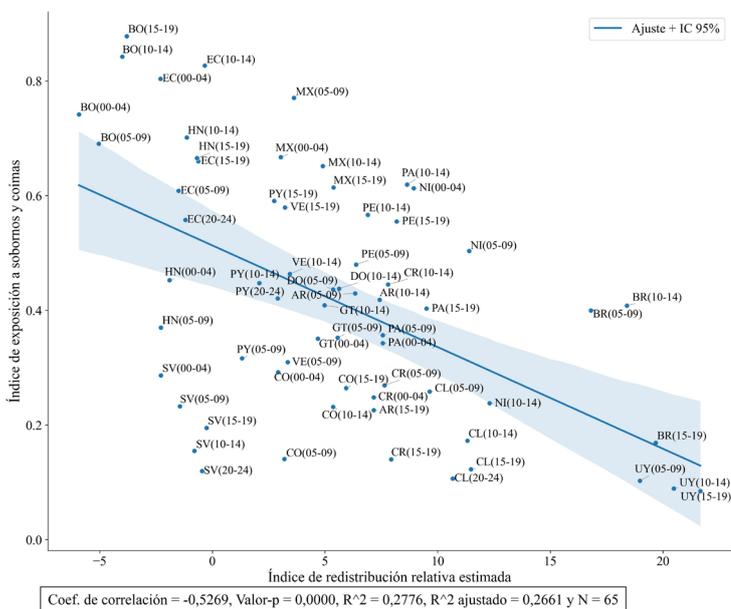
iii) Si bien con niveles de heterogeneidad relevantes (casos como los de Chile, Colombia, Costa Rica y El Salvador presentan relativamente bajos niveles de victimización por corrupción en relación con los niveles observados de redistribución), se observa una relación más fuerte y sistemática entre niveles más altos de victimización por corrupción y grados más bajos de redistribución observada. Aunque de forma menos sistemática, las sociedades más desiguales también parecen contar con niveles más altos de victimización por corrupción.

En el gráfico 3 se presenta un índice general respecto de la victimización por corrupción en cada país calculado con base en indicadores parciales.

---

<sup>13</sup> En primer lugar, el indicador de capacidad infraestructural del Estado incluido en el Barómetro de las Américas mide la expectativa de la ciudadanía respecto del tiempo de respuesta de la policía ante un robo ocurrido en su barrio o su localidad. En segundo lugar, los dos indicadores tomados de Latinobarómetro reflejan qué expectativas tiene la ciudadanía respecto de que sus impuestos sean recaudados “de forma justa” y terminen siendo “bien gastados” por el Estado. Los resultados observados para estos tres indicadores son sumamente tentativos.

**Gráfico 3.** Niveles promedio de victimización por corrupción y patrones distributivos observados en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

## 2.1.2. Factores de oferta

En cuanto a los factores que configuran la oferta de representación política se hace foco en dos tipos de variables: las características del vínculo que los partidos tienden a estructurar para movilizar a los votantes y el nivel de institucionalización del sistema de partidos (y su opuesto, la irrupción de vehículos electorales<sup>14</sup>).

### 2.1.2.1. El tipo de vínculo electoral predominante

Los partidos y los liderazgos políticos pueden movilizar adhesiones mediante distintos tipos de vínculos, entre los que destacan tres principales: la vinculación programática, la movilización clientelar, y la adhesión de tipo carismático o basada en las cualidades personales de un candidato (Kitschelt, 2000). En términos generales, *ceteris paribus*, cuanto menor es la movilización programática y mayor es la movilización clientelar, menor será la presión sobre el sistema político para implementar políticas redistributivas. En este sentido, las estrategias clientelares, basadas en la distribución de prebendas (de origen estatal, pero también crecientemente de origen privado o criminal), descomprimen el empuje o la demanda redistributiva.

Los partidos no necesariamente estructuran vínculos homogéneos al relacionarse con los distintos sectores sociales. En este sentido, algo que caracteriza especialmente a las sociedades desiguales es la segmentación socioeconómica del tipo de vínculos que se establecen entre los partidos y los distintos grupos sociales (Luna, 2014). A modo de ejemplo, un partido puede establecer vinculaciones programáticas con sectores de la élite (representando los intereses de esos sectores al votar en el Congreso o al implementar políticas públicas) y, al mismo tiempo, puede establecer vínculos

<sup>14</sup> Instrumentos para presentarse en elecciones.

clientelares o personalistas con los sectores populares. En algunos casos este tipo de estrategia “dual” se sostiene con base en un mecanismo de redistribución de los recursos de campaña mediante el cual el financiamiento privado de las campañas electorales (otorgado a cambio de representación programática y acceso al *lobby*) sustenta la movilización clientelar de los sectores populares (Luna, 2014).

Nuevamente de forma consistente con la teoría de los recursos de poder<sup>15</sup>, la presencia de partidos programáticos, especialmente de izquierda, constituye un rasgo estructuralmente ligado con mayores niveles de redistribución observada en la región (Huber et al., 2006). El impacto de esos partidos es mayor, a su vez, en aquellos países que muestran también una mayor continuidad democrática, en tanto la persistencia de la competencia electoral tiende a amplificar el efecto distributivo de aquella presencia (Huber et al., 2008; Kitschelt et al., 2010).

Este rasgo estructural se verifica parcialmente en años recientes. Por un lado, Feierherd et al. (2022) muestran que, durante el giro a la izquierda latinoamericano, la redistribución observada fue mayor en los países gobernados por partidos con esa orientación ideológica, que fueron capaces, en promedio, de mejorar el nivel de ingresos de los primeros siete deciles de la distribución. Por otro lado, Niedzwiecki y Pribble (2023) sugieren que, si bien la expansión de la política social tiende a ser llevada adelante por partidos de izquierda, también es posible observar acciones orientadas a la expansión de las coberturas que son impulsadas por liderazgos de derecha (por ejemplo, en México). Al mismo tiempo, la investigación citada también sugiere que las matrices de protección social históricas, así como la presencia de una oposición de izquierda lo suficientemente estructurada en términos políticos, generan un efecto candado (*lock-in effect o policy-feedback*) que ha limitado las acciones de los liderazgos de derecha dirigidas a restringir las coberturas sociales de sectores tradicionalmente incorporados en Chile y Argentina (Niedzwiecki y Pribble, 2023).

En términos históricos y en relación con los sistemas de partidos europeos, la estructuración programática observada en América Latina es relativamente baja (Dix, 1989). Nuevamente con algunas excepciones puntuales (Chile, Costa Rica y Uruguay), los sistemas políticos de la región mostraban ya a mediados de la década de 2000 bajos niveles de estructuración programática en torno a escisiones asociadas con temáticas económicas y distributivas (Kitschelt et al., 2010). Dada la dinámica de los sistemas de partidos de la región y a pesar de la irrupción de fenómenos de polarización en torno a competencias electorales recientes, cabe esperar que aquellos niveles de estructuración programática sean hoy similares o incluso menores. Esto último se debe a que la competencia programática, pero también la competencia clientelar, se estructura en torno a mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) intertemporales.

En el caso de la competencia programática, la ciudadanía selecciona candidatos cercanos a sus preferencias programáticas y los premia o castiga de acuerdo con su acción gubernamental en la siguiente ronda electoral. En cambio, en un sistema de competencia clientelar, los partidos son premiados o castigados en función de su capacidad para ofrecer prebendas a sus votantes. Estos mecanismos de rendición de cuentas intertemporales requieren niveles mínimos de estabilidad en los sistemas de partidos. No obstante, como se argumenta en la próxima sección, los sistemas de partidos tradicionales de la región han ido siendo reemplazados electoralmente por nuevos liderazgos, que en su amplia mayoría no han logrado institucionalizar nuevos referentes partidarios (Levitsky et al., 2016).

---

15 Ver PNUD (2024).

### 2.1.2.2. La irrupción de vehículos electorales (personalistas)

En una democracia liberal la representación política requiere de partidos políticos capaces de desarrollar dos funciones básicas: la integración vertical entre liderazgos partidarios y votantes, y la coordinación horizontal de los liderazgos que pertenecen al mismo partido (Luna et al., 2021). En cuanto a la integración vertical, los partidos desarrollan una “marca” que les permite competir como un colectivo, proveyendo a sus votantes atajos cognitivos valiosos respecto de las posturas y los compromisos programáticos de los liderazgos que compiten bajo una misma etiqueta partidaria. En cuanto a la coordinación horizontal, los partidos poseen mecanismos para coordinar la acción de sus líderes en el gobierno (por ejemplo, disponen de mecanismos que aseguran mínimos razonables de disciplina partidaria en la acción parlamentaria o en el Poder Ejecutivo). Ambas funciones resultan clave, nuevamente, para la rendición de cuentas intertemporal (IDEA, s/f).

Esta expectativa teórica está respaldada por evidencia reciente respecto del rol de la institucionalización del sistema de partidos y su impacto redistributivo. De acuerdo con las investigaciones de Mauro (2022) y Lupu (2024), una mayor institucionalización del sistema de partidos tiende a asociarse con mejores resultados distributivos, pues dicha institucionalización “estira” los horizontes temporales de los actores e introduce incentivos competitivos que tienden a promover una mayor capacidad de respuesta del sistema político. En este sentido, por ejemplo, Mauro (2022) destaca entre los casos positivos el de Brasil, un país donde, en las últimas décadas, se registró la institucionalización del sistema de partidos y el fortalecimiento de un partido programático de izquierda. También en Brasil, pero a nivel subnacional, mayores niveles de institucionalización de los partidos y de la competencia electoral, así como una mayor fortaleza del Partido de los Trabajadores (PT) en el Estado, tienden a asociarse con una reducción de la desigualdad a lo largo del tiempo (Mauro, 2021).

Por su parte, Costa Rica, un caso cuya trayectoria histórica es consistentemente destacada, se encuentra entre los países que en los últimos años han registrado un deterioro significativo de la institucionalización de su sistema de partidos (Rosenblatt, 2018). El caso de Colombia, caracterizado históricamente por una fuerte movilización clientelar (Hartlyn, 1988), pero también por una fortaleza histórica de sus dos partidos tradicionales, también se encuentra entre los países que muestran un deterioro significativo de sus niveles de institucionalización (Mauro, 2022).

Más allá de estas trayectorias puntuales, al observar los sistemas de partidos latinoamericanos a lo largo del tiempo, es posible constatar que los partidos políticos tradicionales han colapsado o bien se ha reducido significativamente su capacidad para retener apoyos electorales (Coppedge, 2001; Munck y Luna, 2022). Simultáneamente han proliferado en la región nuevos partidos políticos (Levitsky et al., 2016). No obstante, solo una mínima fracción de esos nuevos partidos políticos han logrado asentarse y reproducirse en el tiempo.

Como resultado de esta dinámica de desplazamiento sin reemplazo de los partidos políticos, en la región se ha producido la consolidación de una política centrada en candidatos ajenos al terreno político tradicional, en que nuevos liderazgos emergen (y prosperan electoralmente) canalizando el descontento con la “clase política” tradicional. Estas irrupciones personalistas logran polarizar en clave distributiva los sistemas políticos nacionales, e incluso pueden promover un proceso de realineamiento programático. No obstante, en términos generales, la polarización ha tendido a centrarse en liderazgos cuya adhesión se ha vuelto relativamente evanescente y cuyas promesas de campaña no suelen cumplirse. A este respecto el caso del MAS en Bolivia nuevamente constituye una excepción relevante, pues se trata de un caso en que el reemplazo del sistema político tradicional ha generado un realineamiento que supuso densidad programática e implicancias distributivas claras (Anrí, 2018).

En términos generales, sin embargo, tanto el peso de los liderazgos personalistas, así como la desinstitucionalización de los sistemas de partidos de la región, deberían asociarse con una menor incidencia de la representación programática de los intereses vinculados con la redistribución. Esa menor incidencia, a su vez, constituye un mecanismo potencialmente relevante para explicar el hecho de que sociedades profundamente desiguales no logren canalizar el conflicto distributivo mediante la competencia electoral entre partidos políticos que pugnen por representar los intereses de distintos grupos sociales.

Aunque el reemplazo de los partidos y las élites políticas tradicionales podría asociarse con la irrupción de liderazgos con perfiles y discursos programáticos más afines a la redistribución, en realidad la entrada de nuevos liderazgos está fuertemente condicionada por los niveles de desigualdad en que operan las sociedades latinoamericanas. Como argumentan Fergusson et al. (2024), en sociedades desiguales la entrada en la arena política de nuevos contendientes está fuertemente condicionada por la inequidad. Esto último desencadena una “trampa” en la que, cuanto mayor es la desigualdad social, más probable se torna que quienes ingresan en la arena política con chances de ganar las elecciones (porque tienen acceso a los recursos necesarios para prosperar electoralmente en contextos competitivos, sea con base en su riqueza personal o por su acceso a financiamiento privado) posean preferencias contrarias a la implementación de políticas redistributivas.

### 2.1.2.3. Configuraciones empíricas observadas en relación con la oferta de representación política

Al analizar la interacción entre los factores asociados con la oferta de representación política y los resultados distributivos observados en los países de la región es posible identificar las siguientes tendencias empíricas:

i) Respecto a este conjunto de factores se identifica un patrón relativamente consistente en los resultados observados, independientemente del indicador que se considere. En términos generales las sociedades más desiguales tienden a registrar una mayor incidencia de vínculos clientelares y de compra de votos.

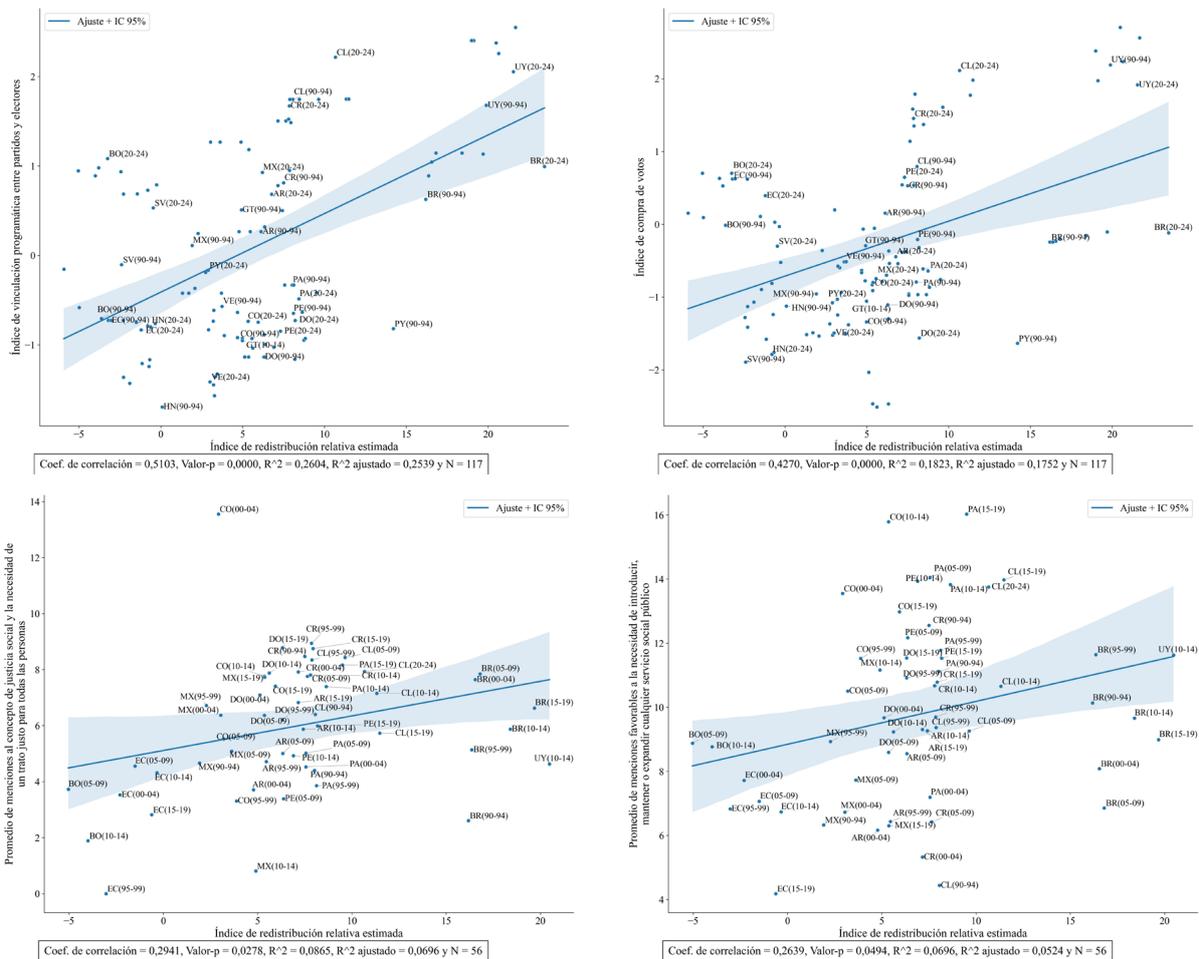
ii) Al mismo tiempo, los casos en que se observa una mayor redistribución tienden a ser aquellos en que menos predominan los vínculos clientelares. En dichos casos, a su vez, suelen observarse vínculos más programáticos entre los partidos y la ciudadanía, y también se registra una mayor diferenciación programática de las plataformas partidarias.

iii) A pesar de la considerable cantidad de indicadores disponibles solo se identifican un puñado de asociaciones significativas entre los énfasis programáticos de los partidos políticos latinoamericanos y los patrones distributivos. Por un lado, las sociedades más desiguales poseen partidos que enfatizan menos en la planificación económica o en los discursos centrados en favorecer a las empresas. Por otro lado, en aquellos casos en que se observa una mayor redistribución tienden a destacarse un poco más las posiciones programáticas afines a la política social y la justicia social. Más allá de esto no se registran patrones sistemáticos respecto de las divergencias programáticas en la mayoría de las variables consideradas.

iv) En suma, los patrones distributivos tienden a asociarse de forma sistemática con la incidencia del clientelismo y los vínculos no programáticos, más que con las diferencias programáticas o discursivas entre los partidos políticos.

En el gráfico 4, se sintetizan las principales tendencias observadas en los datos, así como la presencia de algunos patrones desviados. A modo de ejemplo, Chile y Costa Rica presentan niveles bajos de compra de votos y de vinculación clientelar entre partidos y votantes, aunque logran una redistribución del ingreso menor que la alcanzada por Brasil, un país en que ese tipo de vinculación es más predominante. Por otro lado, varios casos que exhiben una capacidad redistributiva intermedia (por ejemplo, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana) poseen un énfasis programático mayor en el rol de las políticas sociales y la justicia distributiva que aquellos países en que los niveles de redistribución efectivamente son más elevados. En otros términos, esos países poseen partidos que retóricamente se adhieren a un ideal de mayor redistribución, sin que dicha aspiración parezca plasmarse en impactos redistributivos concretos.

**Gráfico 4.** Tipos de vínculos entre partidos y ciudadanía, discursos programáticos y patrones distributivos observados en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

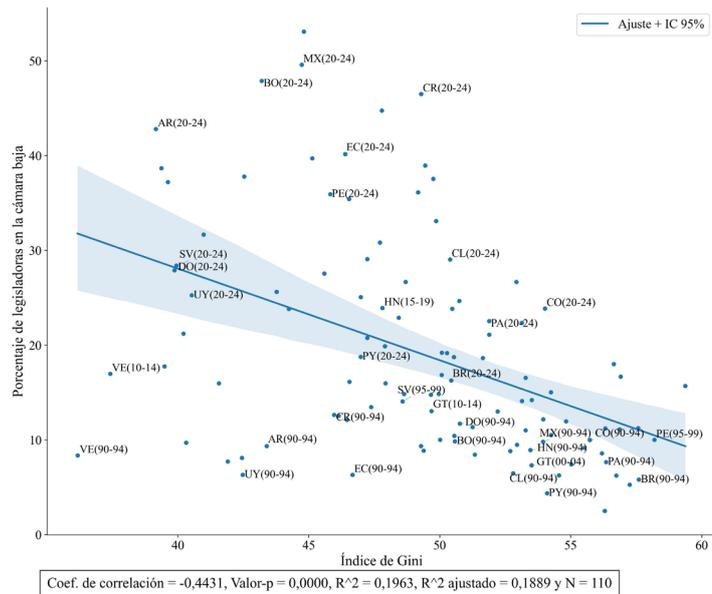
La institucionalización del sistema de partidos y su opuesto, el surgimiento de vehículos electorales –en muchos casos evanescentes–, constituyen otra dimensión relevante para entender las características de la oferta de representación política en las sociedades latinoamericanas contemporáneas. Al igual que en el caso de los vínculos entre los partidos y la ciudadanía, hoy se cuenta con una serie de indicadores que permiten perfilar las características institucionales de los partidos políticos de la región. Los principales hallazgos obtenidos al respecto son los siguientes:

i) Existe un patrón claro de asociación entre las características de los partidos políticos y la estructura de la desigualdad presente en una sociedad. En este sentido, una mayor desigualdad se asocia con sistemas de partidos menos institucionalizados y disciplinados, así como con partidos más desintegrados en términos de la relación entre las organizaciones nacionales y locales. Al mismo tiempo, en las sociedades más desiguales los partidos cuentan con una menor presencia de liderazgos femeninos en el Parlamento, así como con una mayor presencia, en promedio, de legisladores con más alto nivel educativo (lo que indica una extracción socioeconómica más sesgada hacia los sectores altos). Finalmente, en las sociedades menos desiguales, de acuerdo con datos del Barómetro de las Américas, la ciudadanía exhibe un grado mayor de participación en actividades asociadas con los partidos políticos (LAPOP, s/f).

ii) Al analizar los datos correspondientes al nivel de redistribución observado también es posible observar patrones relativamente sistemáticos. En este caso, una mayor redistribución se asocia de modo significativo con un sistema de partidos más institucionalizado, con partidos con densidad organizacional en la sociedad, con partidos más unificados, con una mayor representación de liderazgos femeninos, con partidos cuyos líderes tienen mayor edad (lo que se asocia con niveles menores de rotación e inexperiencia) y con partidos cuyos líderes declaran más frecuentemente representar al conjunto de votantes de su distrito (en lugar de a grupos particulares específicos). A su vez, una mayor redistribución también se asocia con la presencia de fuertes partidos de la oposición en el Parlamento, capaces de actuar como contrapeso del Poder Ejecutivo.

En los gráficos 5 y 6, se sintetizan los hallazgos empíricos más relevantes. En el gráfico 5 puede observarse cómo las sociedades más desiguales de la región cuentan con una representación femenina significativamente menor en sus partidos y parlamentos. No obstante, en los países relativamente menos desiguales de la región varía significativamente el grado en que se incorpora políticamente la participación de las mujeres. En Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y México la incorporación de mujeres en sus partidos y parlamentos es mayor que en países menos desiguales y que cuentan con partidos más institucionalizados, como Uruguay (sobre todo si se consideran períodos previos a 2014).

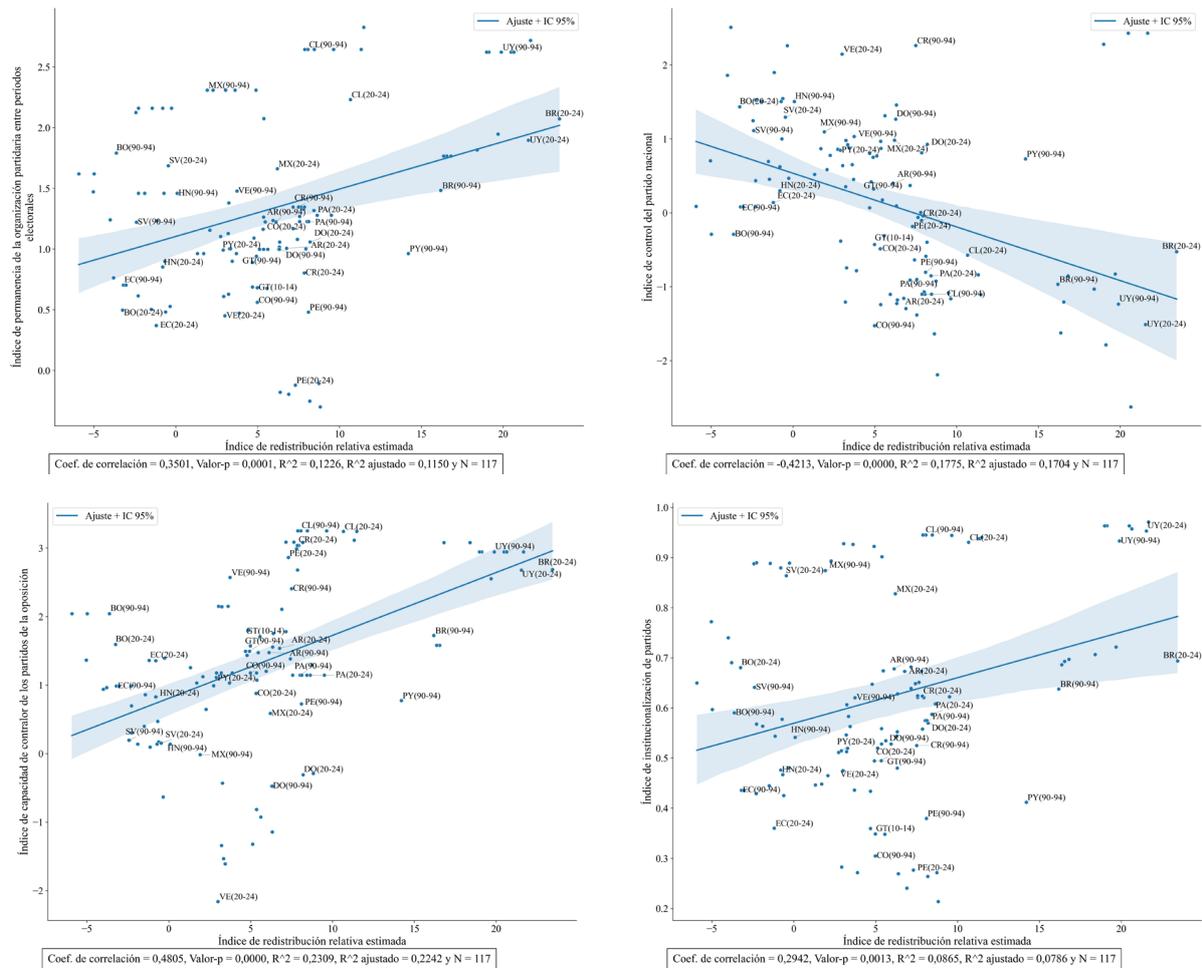
**Gráfico 5.** Presencia de legisladoras mujeres y desigualdad estructural en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 6 se ilustra cómo nuevamente se observan niveles de dispersión significativos, especialmente en los países que presentan un grado de redistribución del ingreso intermedio. En este caso, a pesar de la crisis actual de sus sistemas de partidos, Bolivia, Chile, El Salvador y México tienden a mostrar, en el período de referencia, una configuración del sistema de partidos más favorable de la esperada en función de sus niveles de redistribución observados.

**Gráfico 6.** Características del sistema de partidos y patrones distributivos observados en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

## 2.2. Segundo momento: el proceso de decisión y implementación de las políticas públicas

El sistema en que se basa la definición de las políticas públicas en el marco de un régimen democrático ha sido descrito como uno regido por equilibrios intertemporales (Stein et al., 2008). Dichos equilibrios dependerían, por un lado, de las características de las instituciones políticas (el sistema de partidos políticos, el Congreso, el Poder Judicial), y, por otro lado, de una serie de reglas que determinan a nivel constitucional el papel que juega cada institución política. Esa serie de reglas también rigen el tipo de relación existente entre los poderes del Estado en cada país.

El marco analítico desarrollado por Stein et al. (2008) integra así una serie de factores que determinan la varianza entre los distintos países de la calidad del proceso de definición de las políticas públicas. Entre dichos factores se considera, por ejemplo, el poder legislativo y partidario de los presidentes (derivado, entre otros, del sistema de elección y nominación de candidaturas presidenciales, aunque también de factores asociados, por ejemplo, con la institucionalización del sistema de partidos o con los grados de disciplina partidaria con que cuenta el presidente). También se considera la constitución unicameral o bicameral del Poder Legislativo, así como su nivel de profesionalización, el funcionamiento del sistema de comisiones y la iniciativa parlamentaria en lo que respecta al poder de agenda con relación a las políticas públicas (características derivadas, entre otros factores, de las reglas electorales que determinan la elección de los legisladores). El modelo considera además la distribución inequitativa o inadecuada de los representantes en el cuerpo legislativo (*mallapportionment*), un fenómeno asociado con la representación desigual de los distintos territorios en el Poder Legislativo, la constitución federal o unitaria de los gobiernos subnacionales y el impacto del sistema judicial sobre el proceso de decisión e implementación de la política pública.

En términos generales, el influyente marco analítico propuesto por Stein et al. (2008) asume que los sistemas de decisión de la política pública que funcionan mejor son aquellos que logran la cooperación intertemporal entre los distintos actores del proceso. Dicha cooperación resulta, en particular, de un juego político-institucional en que los actores pueden proyectar horizontes a largo plazo, el número de actores (de veto) es relativamente reducido, existe una rutinización de los intercambios entre los mismos actores y se cuenta con mecanismos para exigir el cumplimiento de las reglas de juego (*enforcement*) o para castigar a quienes las incumplen.

Aunque el modelo descrito resulta útil como modelo heurístico para comparar el funcionamiento de los sistemas de definición de la política pública en el marco de sistemas democráticos, su capacidad para describir cómo funcionan en realidad los sistemas políticos de la región ha perdido realismo. Por ejemplo, el importante cambio que se ha observado en los sistemas de partidos de la región (el ya señalado reemplazo de los partidos tradicionales por vehículos electorales fuertemente personalistas), así como la irrupción de niveles importantes de fragmentación y recambio de las élites políticas, ha generado un acortamiento de los horizontes temporales de acción de las principales instituciones políticas que articulan el proceso de formulación de las políticas públicas en la región. A consecuencia de la fragmentación y de la polarización política, el número de actores involucrados en el proceso ha aumentado, al tiempo que ha disminuido la capacidad para generar acuerdos y poner en funcionamiento mecanismos eficaces para garantizar una implementación exitosa de las políticas públicas.

Estas tendencias son visibles incluso en Chile, un caso emblemático de éxito a nivel regional de acuerdo con los parámetros del modelo propuesto por Stein et al. (2008). A modo de ejemplo, el país enfrenta un bloqueo legislativo que ha impedido a las tres últimas administraciones procesar una reforma del sistema de pensiones sobre cuya necesidad existe un amplio consenso a nivel técnico. En ese mismo período el número de partidos representados en la legislatura ha aumentado radicalmente, a tal punto que hoy existe más de una veintena de organizaciones con representación en el parlamento, cada una con niveles decrecientes de disciplina interna.

En contraposición con el caso chileno, el sistema político peruano constituía el ejemplo de un caso problemático en lo que respecta al proceso de formulación de las políticas públicas. De modo consistente con este diagnóstico, Perú ha vivido durante las últimas dos décadas un proceso caracterizado por la resiliencia democrática, pero en el marco de una inestabilidad política y una fragilidad institucional que se han vuelto permanentes. Sin embargo, al analizar la calidad del proceso de definición de las políticas públicas, especialmente en cuanto a la profesionalización de la planificación y la gestión estatal, se comprueba que Perú ha mejorado consistentemente su desempeño en las clasificaciones regionales (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). Esta aparente paradoja se explica por la autonomía relativa que

desarrollaron el Ministerio de Economía y Finanzas y su tecnocracia ante el colapso del sistema político y partidario (Dargent, 2015; Otero-Bahamon, 2019). Según argumenta Otero-Bahamon (2019), la presencia de élites tecnocráticas a nivel nacional con discursos alineados y capacidad de coordinación en torno a objetivos orientados a atender las situaciones de vulnerabilidad social explicaría parcialmente el mayor logro relativo observado en Perú en comparación con el caso colombiano.

Existen dos restricciones adicionales respecto de la aplicación del marco analítico propuesto por Stein et al. (2008) en el contexto de este trabajo. Por un lado, en una serie relevante de trabajos sobre el funcionamiento de los sistemas políticos de la región se documenta ampliamente la existencia de instituciones “informales” (Helmke y Levitsky, 2012), así como de instituciones débiles (Brinks, Levitsky y Murillo, 2019). De acuerdo con esos trabajos la formulación y la implementación de las políticas públicas en la región en ámbitos clave para determinar los parámetros de funcionamiento de la economía política de los países (por ejemplo, la regulación de la actividad privada o la implementación de políticas sociales) se desvían ampliamente de los procesos formales que derivan del diseño institucional.

A raíz de esta operación “informal” y “débil” de la institucionalidad, el proceso de formación de políticas públicas es una “caja negra” que solo puede ser correctamente caracterizada mediante la realización de estudios de caso en profundidad, para cada país y cada política pública individual. De hecho, según ha afirmado Scott Desposato, quien se ha especializado en el análisis de la dinámica legislativa en la región, los estudios legislativos comparativos son usualmente comparativos solo por su nombre, ya que la mayoría de la investigación sobre el proceso legislativo fuera de Estados Unidos comprende el análisis de un solo caso (Desposato, 2012, pág. 389; traducción propia).

Por otro lado, las decisiones de política pública con potencial impacto distributivo son múltiples y están normadas por distintas reglas institucionales. A modo de ejemplo, en buena parte de los países latinoamericanos el Poder Ejecutivo no tiene la potestad de modificar el régimen tributario sin contar con la aprobación de dichas modificaciones por parte del Poder Legislativo. Sin embargo, otras políticas públicas con impacto distributivo como el rediseño y la implementación de políticas sociales pueden ponerse en marcha en los mismos países por iniciativa del Poder Ejecutivo, ya sea mediante la creación de nuevos programas o vía cambios en la administración y la ejecución de programas ya existentes. En este sentido, Blofield, Pribble y Giambruno (2023) muestran cómo el mayor rango fiscal, así como la capacidad del Poder Ejecutivo para acceder a esquemas de financiamiento en ausencia de una negociación parlamentaria, se asocian con una más rápida y completa respuesta ante la emergencia causada por la pandemia de la COVID-19 en casos como los de Brasil y Chile. Mientras tanto, las restricciones presentes en otros casos, como los de Colombia o Costa Rica, permitirían explicar por qué estos países no lograron responder a la emergencia social desatada por la pandemia de la COVID-19 del modo en que lo hicieron los países con mayor rango y disponibilidad fiscal.

Finalmente, otros factores como el activismo judicial o la discrecionalidad de las burocracias estatales pueden generar amplios impactos distributivos sin que el proceso de decisión de la política pública formal tenga un rol activo. En función de lo anterior, el proceso de la política pública en materia de política distributiva será considerado como una “caja negra”, cuya observación en términos comparativos es virtualmente imposible. No obstante, se propone analizar a continuación cuatro factores que podrían impactar en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas en cada país.

### 2.2.1. El contexto constitucional y el marco institucional

Para intentar mitigar la opacidad del proceso de formación de las políticas públicas se propone analizar la correlación entre los resultados distributivos observados y una serie de factores institucionales que derivan del marco constitucional (el tipo de Poder Legislativo, el federalismo, el sistema electoral y la estabilidad del régimen constitucional) y de la evolución de la institucionalidad política (la fragmentación o la estabilidad del sistema político). Todos estos factores deberían incidir, sino en el funcionamiento concreto del proceso de decisión de la política pública, al menos sobre los parámetros generales que determinan el grado de cooperación intertemporal que cabe esperar en cada caso nacional. A su vez, se consideran una serie de variables que informan sobre el poder relativo del Poder Legislativo en relación con el Poder Ejecutivo en cada país.

Más allá de características puntuales de los sistemas institucionales, también es necesario analizar el impacto de la calidad y la durabilidad democrática en cada país. Los argumentos basados en la teoría de los recursos de poder, pero también aquellos asociados con las características de los sistemas de partidos, plantean como precondition fundamental la presencia de niveles mínimos y extendidos en el tiempo de pluralismo democrático. En virtud de ello, no solo debe explorarse el impacto de instituciones democráticas particulares, sino también la fortaleza del régimen político en términos generales.

### 2.2.2. Configuraciones empíricas observadas en relación con el contexto constitucional y el marco institucional

Al hacer foco en las características del diseño constitucional, del régimen y del funcionamiento institucional que estructuran la política pública en cada país es posible observar que las democracias más consolidadas de América Latina tienden a mostrar una mayor capacidad redistributiva. Asimismo, los sistemas institucionales en que el poder tiende a ser más difuso entre el gobierno y la oposición son aquellos en que también se observa una mayor redistribución. Estas dos observaciones generales pueden ser complementadas por una serie de hallazgos más específicos:

i) Al analizar los resultados obtenidos para cuatro indicadores que miden la calidad de la democracia (el grado en que el régimen político se aproxima al ideal de una poliarquía o a una democracia liberal, así como el grado en que las elecciones son limpias y libres y se desarrollan en un contexto en que circula información alternativa a la del gobierno de forma libre) se observa que no tienen una relación fuerte con los niveles de desigualdad observados. No obstante, los cuatro indicadores sí se correlacionan positivamente, y de modo significativo, con los niveles de redistribución observados.

ii) Más allá de las características generales del régimen político, ciertas configuraciones institucionales también parecen vincularse de modo significativo con un mayor impacto redistributivo. En este sentido, los sistemas institucionales en que el Parlamento tiene más poder relativo frente al Poder Ejecutivo (por ejemplo, vía mayores restricciones legislativas sobre el Ejecutivo, vía menores niveles de presidencialismo, o vía una iniciativa de ley más amplia en la Cámara Baja) son aquellos en que tiende a observarse una mayor redistribución del ingreso. Al mismo tiempo, los sistemas electorales con distritos de mayor magnitud, con umbrales electorales más bajos y con una mayor descentralización a nivel local y regional también parecen asociarse con niveles de redistribución más altos.

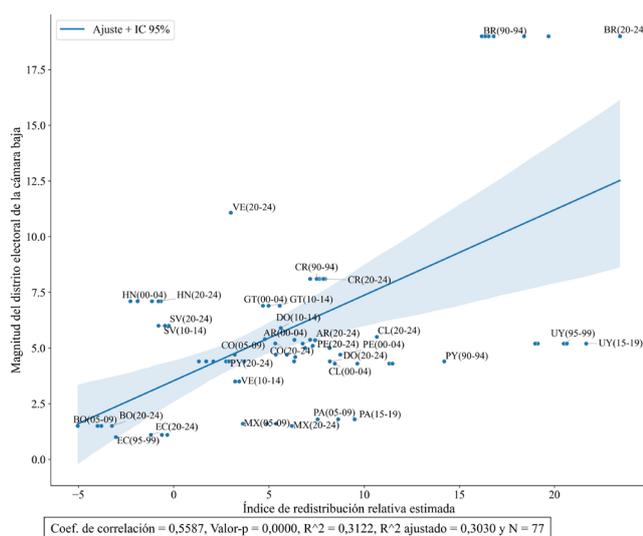
iii) En cuanto al sistema electoral, los sistemas proporcionales obtienen en promedio mejores resultados redistributivos. No obstante, al desagregar la información por período y por país también es posible matizar el impacto directo de las reglas de juego sobre los patrones distributivos observados. La

varianza observada en cuanto a los patrones distributivos es amplia dentro de cada categoría, mientras que también se observan variaciones en función del período.

iv) También se obtuvieron una serie de hallazgos negativos. Por un lado, la fragmentación partidaria en la legislatura no registra asociaciones significativas con los patrones distributivos observados. Por otro lado, los niveles de desigualdad estructural no muestran patrones de asociación sistemáticos con las variables institucionales. El poder relativo o la autonomía de las oficinas regionales de los partidos (cuya correlación con la desigualdad es negativa), así como la magnitud de los distritos representados en la Cámara Baja (que aumenta junto con los niveles de desigualdad), son las únicas dos excepciones a este respecto.

En el gráfico 7, se sintetizan los resultados obtenidos para cada uno de los indicadores disponibles respecto del contexto constitucional y el marco institucional.

**Gráfico 7. Magnitud del distrito electoral y redistribución observada en América Latina**



Fuente: Elaboración propia.

### 2.2.3. Los mecanismos de la democracia directa y las innovaciones democráticas

Más allá del proceso regular de formulación de políticas públicas, que se encuentra regido por el marco constitucional e institucional convencional, es necesario analizar el eventual papel que juega la reciente incorporación y expansión de diversos mecanismos de la democracia directa, así como de una serie de innovaciones democráticas tendientes a aumentar los niveles de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

Durante las últimas décadas los países latinoamericanos han incorporado una serie amplia de innovaciones democráticas, tanto a nivel local como nacional (Pogrebinschi, 2023). En este sentido, el proyecto LATINNO registra más de 2.220 innovaciones democráticas implementadas en 18 países latinoamericanos entre 1990 y 2020 (Pogrebinschi, 2021). Algunas de dichas innovaciones posibilitan

la participación de grupos subalternos en el diseño de las políticas públicas, lo que les permite eventualmente incidir en la formulación e implementación de políticas con impacto redistributivo.

Por otra parte, los mecanismos de la democracia directa también han ganado preeminencia en la región (Altman, 2010), aunque nuevamente exhiben una variación relevante respecto de su lógica de funcionamiento. Por ejemplo, su funcionamiento varía si se utilizan reactivamente, desde abajo, para reclamar ante decisiones del sistema político, o si son promovidos por liderazgos del Ejecutivo como un mecanismo para afianzar su poder y legitimar sus decisiones. En particular los mecanismos impulsados desde abajo han demostrado ser relevantes en algunos casos, como el de Uruguay, para bloquear el avance de reformas promercado, así como para proteger los beneficios de la población pensionada y del personal estatal (Altman, 2010), generando en ambos casos sesgos distributivos relevantes.

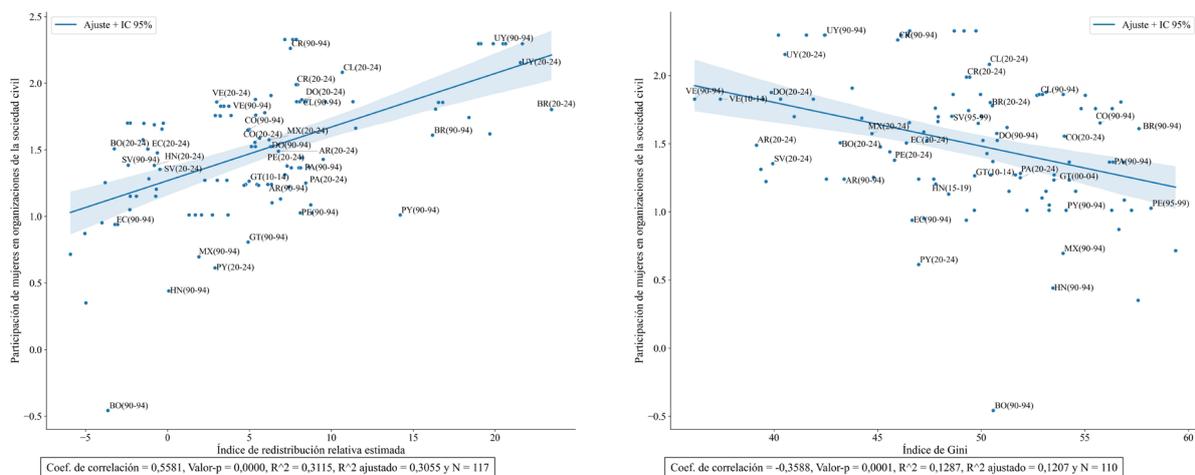
### 2.2.4. Configuraciones empíricas observadas en relación con las innovaciones democráticas y la utilización de mecanismos de la democracia directa

Los datos analizados sugieren la presencia de un patrón claro y relativamente extendido:

- i) Tanto la presencia de innovaciones democráticas y la frecuencia de su utilización, como el uso de mecanismos de la democracia directa, tienden a correlacionarse de modo significativo con menores niveles de desigualdad estructural.
- ii) Al mismo tiempo, una utilización más frecuente de ambos tipos de mecanismos tiende a correlacionarse positivamente con niveles más altos de redistribución.

Ambos hallazgos se evidencian claramente en los resultados presentados en el gráfico 8.

**Gráfico 8.** Participación de las mujeres en organizaciones de sociedad civil y patrones distributivos observados en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

### 2.2.5. La judicialización de derechos sociales, económicos y culturales

Comenzando por la Constitución mexicana de 1917, las constituciones latinoamericanas han sido pioneras en la incorporación de derechos sociales, económicos y culturales en su cuerpo dogmático. A raíz de dicha incorporación, pero también de la desigual realización de aquellos derechos en la vida cotidiana de la ciudadanía latinoamericana, clásicamente se ha cuestionado la brecha entre los derechos constitucionalmente consagrados y la realidad (Gargarella, 2006).

No obstante, en décadas recientes y por medio de distintos mecanismos algunos países han avanzado en lo que respecta a convertir los derechos sociales, económicos y culturales en derechos justiciables. Entre ellos, destacan los casos de Colombia y Costa Rica (dos casos que en general presentan patrones distributivos más regresivos en la región), así como los casos de Argentina y Perú en menor grado (Nash Rojas, 2011; Rodríguez-Garavito, 2010).

Por su parte, en el caso brasileño el activismo de las burocracias estatales, aunado a la acción colectiva de grupos de la sociedad civil interesados en la promoción del acceso a la salud, por ejemplo, ha logrado promover la protección de los derechos constitucionales de grupos carenciados (Mayka y Rich, 2021). Si bien no existen indicadores comparados respecto de la judicialización de los derechos sociales, económicos y culturales a nivel regional, este es un factor relevante que también debe ser considerado.

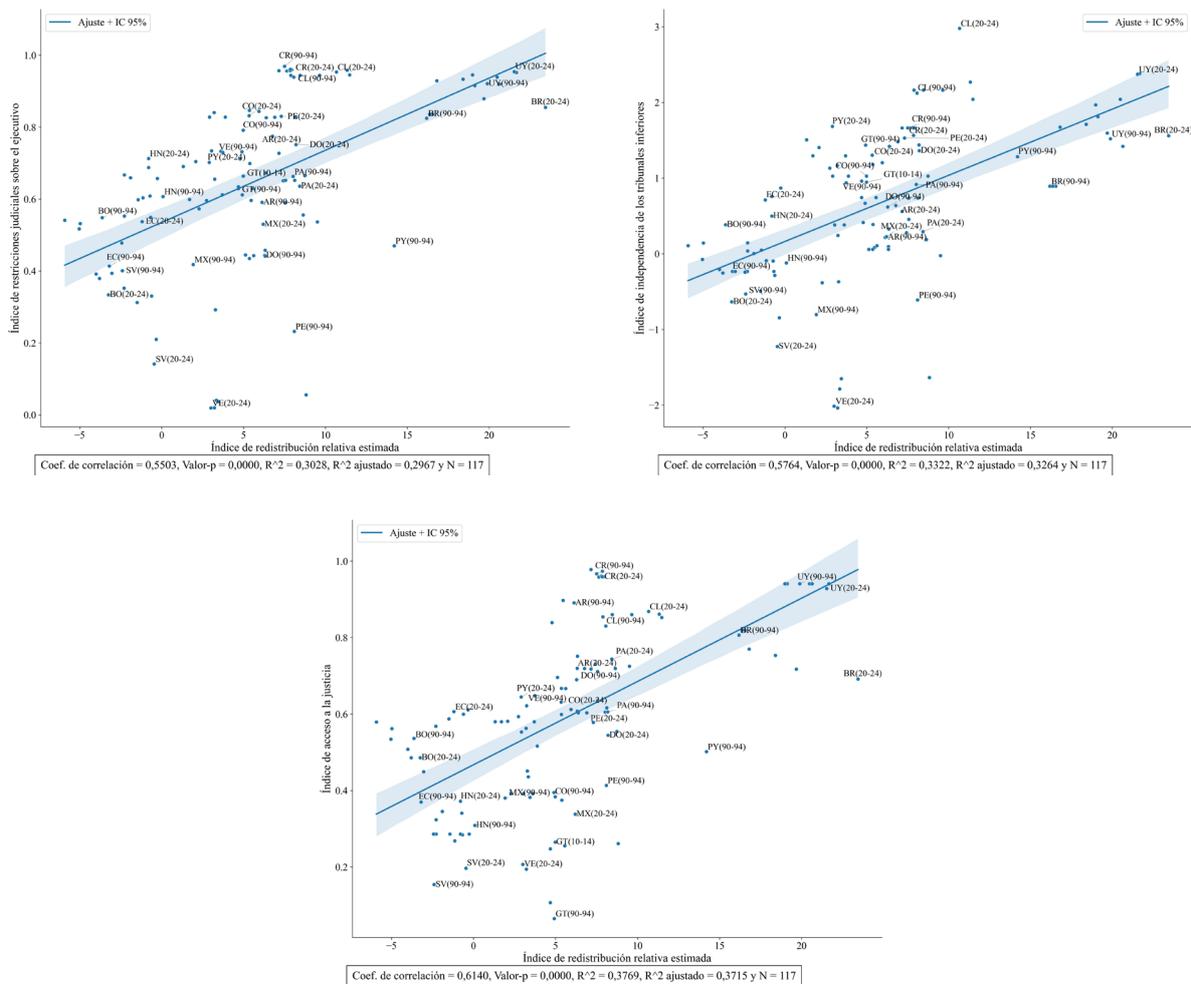
### 2.2.6. Configuraciones empíricas observadas en relación con la judicialización de derechos

Al igual que en el caso de los mecanismos participativos, el acceso a la justicia parece incidir positivamente sobre los resultados distributivos observados en la región:

i) Al analizar seis indicadores que permiten cuantificar la posibilidad de que el Poder Ejecutivo politice al Poder Judicial, la independencia de los tribunales inferiores (a los que usualmente recurre la ciudadanía que litiga por sus derechos sociales), la independencia de la Corte Suprema y la eventual corrupción o rendición de cuentas social del Poder Judicial, se observa que todos resultan independientes de los niveles de desigualdad observados en una sociedad. Al mismo tiempo, los seis indicadores se correlacionan de forma positiva y significativa con los niveles de redistribución observados en cada caso.

En el gráfico 9 se presentan los hallazgos empíricos correspondientes a este factor.

**Gráfico 9.** Restricciones judiciales sobre el Poder Ejecutivo, independencia judicial, acceso a la justicia y redistribución observada en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

### 2.2.7. La capacidad estatal para implementar la política pública y los mecanismos de captura del proceso para su diseño e implementación

Si bien el proceso de formación de políticas públicas es clave para lograr la redistribución, sin capacidad de implementación las políticas públicas son letra muerta. Dicha implementación es contingente, a su vez, pues depende de la capacidad del Estado, cuyo registro histórico ha sido deficitario en América Latina. Por esta razón es necesario examinar el posible impacto de la estatalidad en el logro de mejores resultados distributivos.

La capacidad estatal ya fue mencionada como un mecanismo capaz de afectar los factores de oferta y demanda de representación política, así como los discursos predominantes en el sistema político sobre

las opciones disponibles para la política pública. Sin embargo, la capacidad estatal también afecta directamente la implementación de la política pública. En otras palabras, una proporción muy relevante de los efectos distributivos de una política pública podría depender de la capacidad de implementación de las burocracias estatales, especialmente en sociedades como las latinoamericanas, donde dicha capacidad ha sido históricamente acotada y se ha mantenido mal distribuida en términos territoriales.

Aunque la construcción de capacidad estatal es endógena respecto de la voluntad política a mediano plazo, la complejidad que supone desarrollar dicha capacidad a corto plazo la transforma en un constreñimiento relevante y exógeno respecto de las decisiones en materia de política pública a corto plazo (Thomas y Grindle, 1990; Grindle, 2004; Grindle, 2017). Por ejemplo, en un caso en que el sistema político debiera procesar un paquete de políticas sociales destinadas a redistribuir recursos hacia sectores rurales largamente postergados, un contexto caracterizado por una baja capacidad estatal y por capacidades estatales concentradas en los sectores urbanos ocasionaría que el efecto de dicha política termine siendo acotado e incluso regresivo.

La administración patrimonialista de los recursos estatales constituye otro rasgo de larga duración que limita la capacidad de los Estados latinoamericanos (Grindle, 2012). Mediante este mecanismo, los sectores con acceso privilegiado a los recursos estatales distorsionan su distribución, apropiándose de rentas que no les corresponden de acuerdo con el diseño de la política pública. Dichas rentas pueden volcarse al enriquecimiento personal de quienes las obtienen o pueden destinarse, por ejemplo, a la movilización electoral mediante el clientelismo y el patronazgo (Keefer, 2005; Oliveros, 2021). En cualquier caso, la infiltración patrimonialista de la administración de las burocracias públicas constituye un mecanismo que también perfora la capacidad estatal.

La posibilidad de ejercer lobby sobre el sistema político y la burocracia estatal en el momento del diseño y la implementación de la política pública constituye otro recurso del poder estructural de las élites. La presión ejercida por las élites durante el diseño y la implementación de la política pública puede incidir en los efectos distributivos de dicha política. En efecto, las élites y sus representantes no solo pueden influir en la discusión legislativa de reformas que les atañen (a modo de ejemplo, una reforma tributaria), sino que también pueden incidir en el modo en que esas reformas son implementadas por las burocracias estatales. En este sentido, Guzmán (2024) documenta, por ejemplo, la forma en que, en el caso chileno, los abogados “tributaristas” negocian con el equipo del Servicio de Impuestos Internos cómo se van a aplicar en la práctica las nuevas normas tributarias aprobadas en cada uno de los procesos de reforma impulsados desde la década de 1990.

### 2.2.8. Configuraciones empíricas observadas en relación con la capacidad estatal

Si bien no existen indicadores plenamente satisfactorios para medir la capacidad estatal, el patrimonialismo y su distribución en el territorio, se recurre a una serie de variables proxy disponibles a nivel comparativo. La captura estatal, así como el lobby como expresión del poder estructural de las élites, tampoco pueden ser observados directamente ni de manera comparativa a nivel regional. No obstante, los niveles de corrupción reportados y percibidos en cada país constituyen una variable proxy razonable respecto de la brecha probablemente existente en cada caso entre el marco legal y su

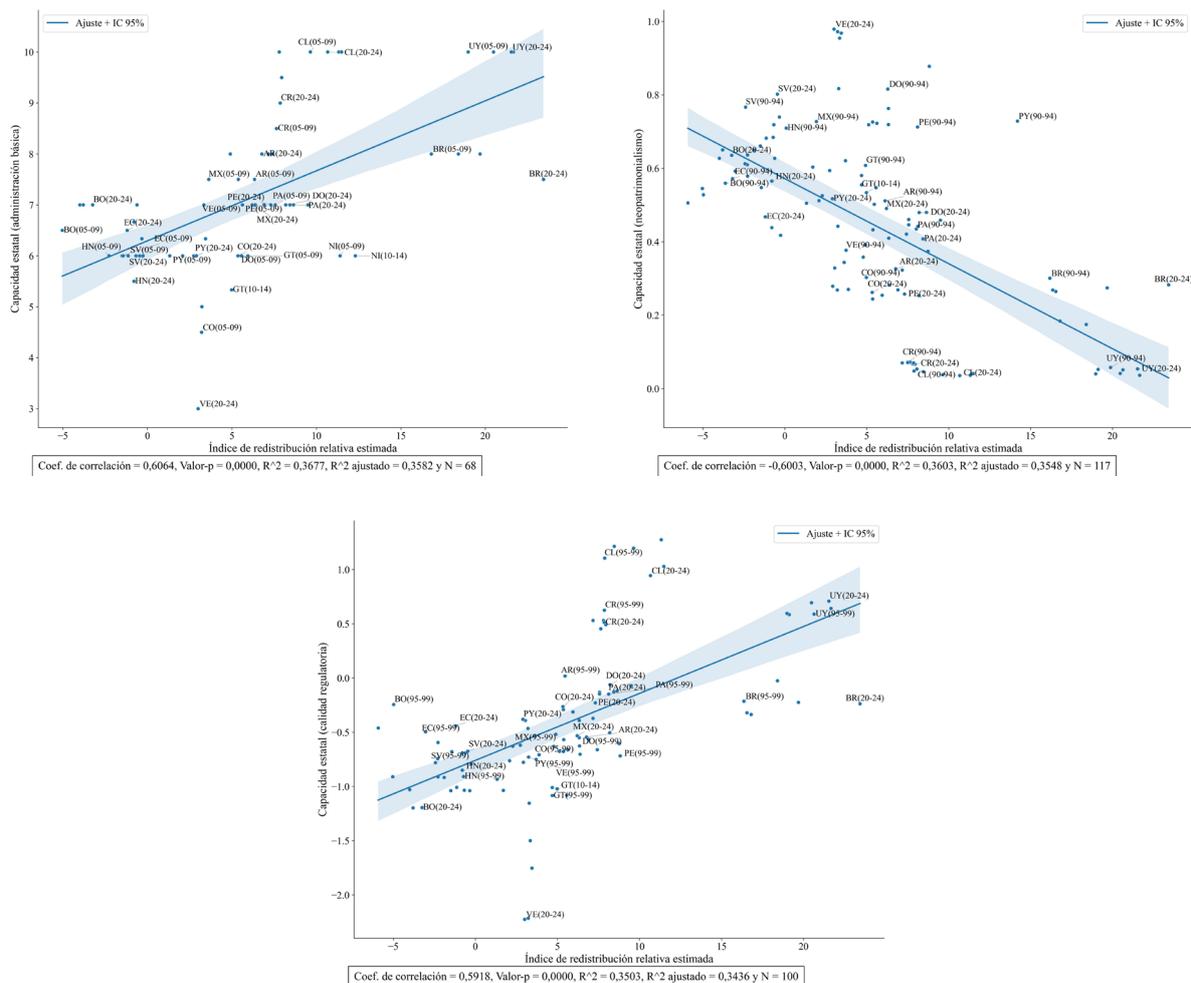
vigencia relativa. Los principales hallazgos obtenidos, entre los que se observa un nivel de saturación relevante, son los siguientes:

i) Con solo un par de excepciones, los índices incorporados al análisis se correlacionan de modo significativo y en el sentido esperado con los niveles de redistribución observados. Los países cuyos Estados son más capaces, así como menos corruptos y patrimonialistas, tienden a redistribuir significativamente más que aquellos países en que se observan deficiencias relevantes de estos indicadores. Los casos más problemáticos, a su vez, tienden a coincidir con patrones más desiguales de distribución del ingreso.

ii) Respecto de este patrón general, los casos de Chile y Costa Rica constituyen excepciones relevantes pues poseen una capacidad estatal relativamente más alta que el nivel de redistribución que logran generar.

En el gráfico 10 se sintetizan los principales resultados obtenidos.

**Gráfico 10. Capacidad del Estado y patrones distributivos observados en América Latina**



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Análisis comparativo multivariado

La exploración empírica realizada a lo largo de este trabajo adolece de una serie de limitaciones relevantes. Por un lado, la varianza a explicar (los patrones distributivos observados) es reducida. Esto, porque los sistemas políticos latinoamericanos y los Estados que dichos sistemas gobiernan logran generar relativamente bajos niveles de redistribución de los ingresos. Por otro lado, los patrones que emergen de los datos señalan la existencia de configuraciones estructurales, que permanecen relativamente estables a través del tiempo en cada país. Finalmente, si bien el análisis permite identificar correlaciones posibles entre los factores teóricamente relevantes y los patrones distributivos observados en los diferentes casos, dichas correlaciones no son causales ni están controladas por los efectos de variables de control relevantes.

Por esta razón es difícil derivar conclusiones firmes a partir de los datos disponibles. A su vez, el bajo número de casos y la reducida varianza a explicar, así como el amplio número de variables independientes relevantes, dificultan la realización de un análisis econométrico más riguroso.

Con el objetivo de mitigar parcialmente estas limitaciones, en esta sección se presentan los resultados de un análisis factorial cuyo objetivo es reducir la varianza contenida en el corpus de variables independientes a un número más reducido de dimensiones latentes<sup>16</sup>.

El primer componente y el más relevante respecto de la varianza explicada combina tres tipos de variables: las variables de régimen político que permiten distinguir un sistema democrático de uno no democrático (nivel de proximidad con una democracia liberal, ausencia de represión de las organizaciones de la sociedad civil e independencia judicial), las variables asociadas con la capacidad del Estado (capacidad administrativa del Estado, niveles de patrimonialismo y corrupción estatal) y las variables asociadas con un presidencialismo atenuado donde los partidos de la oposición, el sistema de justicia y la Cámara Baja pueden imponer restricciones al Poder Ejecutivo. Estas variables, que anteriormente se analizaron como pertenecientes a dimensiones teóricas distintas, covarían en términos empíricos. Cuando este factor exhibe puntajes altos, ello indica la existencia de configuraciones menos favorables respecto del nivel de democracia, la capacidad del Estado, y el balance de poder entre los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

El segundo componente representa la correlación empíricamente existente entre la participación electoral, el nivel de acceso a la justicia, la presencia de casos de compra de votos y el nivel de participación de la sociedad civil. En función del sentido de la correlación de cada variable con el índice, un mayor puntaje indica una mayor autonomía y participación de la sociedad civil. Dicha participación se traduce en niveles más altos de participación electoral, niveles más bajos de compra de votos (es decir, mayor autonomía de la decisión electoral), una mayor movilización de los grupos de la sociedad civil y un acceso más fácil a los tribunales de justicia.

---

<sup>16</sup> Para realizar el análisis se seleccionaron variables con relevancia teórica y cuya correlación con los patrones distributivos observados fuera significativa en el análisis bivariado. Una restricción adicional para esta selección resultó de la necesidad de contar con el mayor número posible de casos, por lo que se decidió trabajar con los datos provenientes del Proyecto V-Dem a fin de lograr mantener unas 115 observaciones en todo el análisis. En términos de estimación el análisis factorial se realizó con base en la extracción de componentes principales, sobre los que se ejecutó una rotación varimax. Luego de evaluar distintas opciones, en función de los autovalores o valores propios (eigenvalues) obtenidos, se decidió retener tres factores, para los que luego se estimaron puntajes factoriales para cada caso. La solución de tres componentes logra explicar un 75% de la varianza representada en el conjunto original de 18 variables.

Finalmente, el tercer componente se correlaciona más fuertemente con la presencia de partidos políticos basados en organizaciones territoriales densas y con partidos que estructuran su vínculo con los votantes en función de plataformas programáticas. Este factor también se asocia con una mayor participación de las mujeres en la sociedad civil y con una mayor prevalencia de los mecanismos de la democracia directa (específicamente, la iniciativa ciudadana) en el país. En suma, se trata de una dimensión que recupera características de la oferta partidaria, así como el acceso a mecanismos vinculados con la democracia directa y la participación femenina en la sociedad civil.

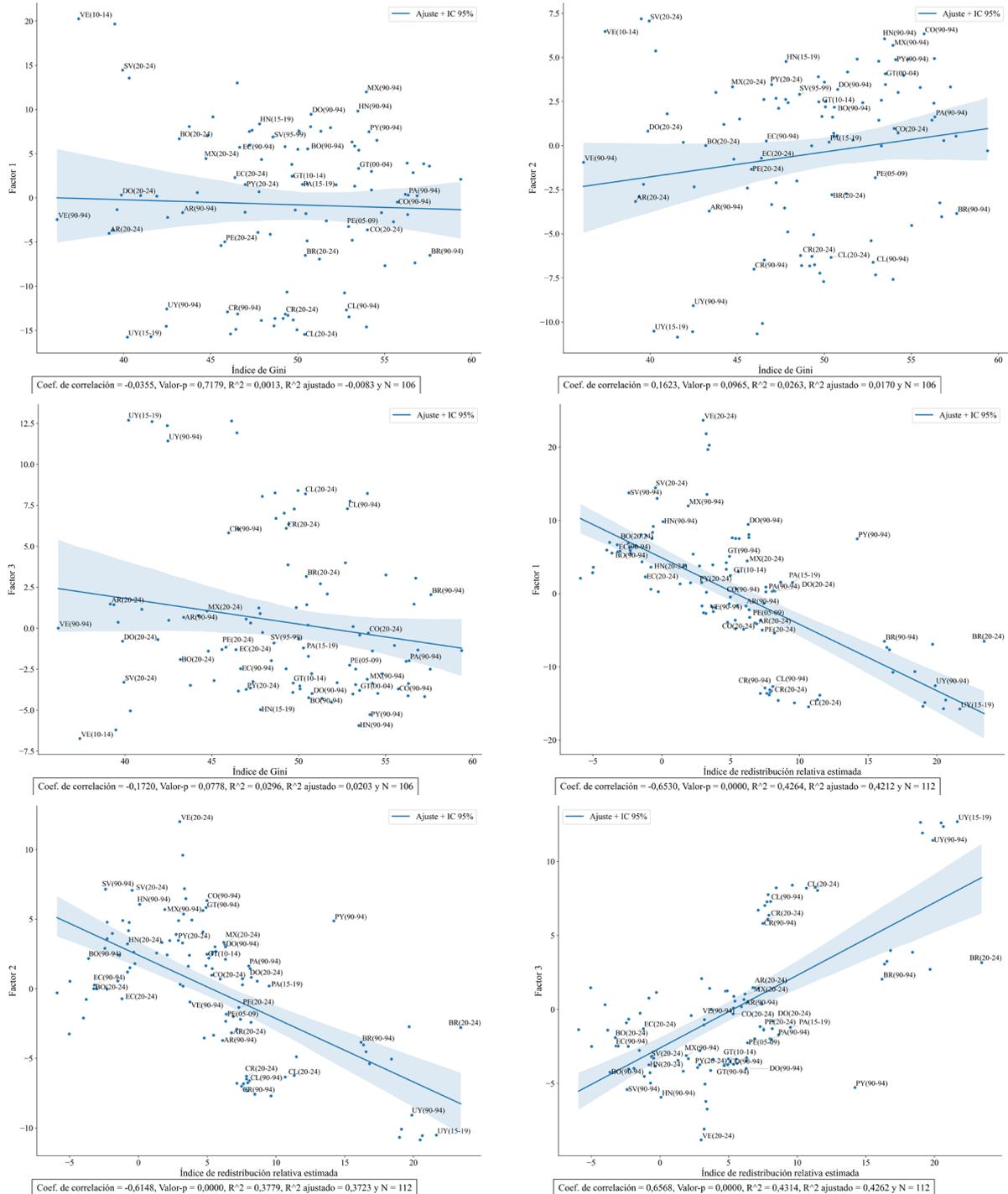
Los tres factores extraídos se encuentran altamente correlacionados entre sí (en todos los casos exhiben puntajes superiores a 0,9, en una escala cuyo máximo es 1). Por esta razón deben ser interpretados, más que como representativos de fenómenos distintos, como dimensiones que combinan elementos que en la realidad tienden a presentarse unos junto a otros. Esto último es consistente con un síndrome en que “todo lo bueno (y lo malo) tiende a ir junto”<sup>17</sup>. En suma, este resultado reafirma la intuición sobre la fuerte endogeneidad de los diversos factores considerados en el marco teórico.

Los seis paneles que componen el gráfico 11 permiten observar las trayectorias de cada caso para cada factor, así como el nivel de desigualdad y de redistribución observados en cada uno de los períodos de cinco años considerados en el análisis. Como es posible observar, existe una correlación significativa entre los tres factores y los niveles de redistribución observados. Es decir, una mejor configuración de los factores de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva asociados con cada uno de los tres factores considerados se correlaciona con una mayor capacidad redistributiva. Al mismo tiempo, no existe una relación significativa entre los tres factores examinados y los niveles de desigualdad observados. Esto último indica que la desigualdad de base no necesariamente se asocia de modo sistemático con una mejor o peor configuración de los factores asociados con el momento 1 y el momento 2 del marco teórico.

---

17 Si bien la rotación varimax aplicada sobre los componentes principales maximiza la carga de cada variable en uno de los factores, lo que genera en principio factores ortogonales, los resultados observados sobre el set de datos utilizados en este análisis exhiben niveles altos y significativos de colinealidad entre los factores obtenidos.

**Gráfico 11. Factores extraídos y patrones distributivos observados en América Latina**



Fuente: Elaboración propia.

Con el objetivo de evaluar el impacto neto de cada factor en la capacidad redistributiva se estimó un modelo de regresión (con efectos fijos por país) utilizando los tres factores como variables predictoras del nivel de redistribución observado. Esto último es problemático, no obstante, debido a los altos niveles de correlación entre las tres variables independientes, los cuales complican la capacidad de este tipo de modelo para estimar con precisión el efecto individual de cada factor. En ambos modelos los factores 2 y 3 resultan significativos (y presentan el signo teóricamente esperado) en el momento de predecir el nivel de desigualdad estructural, así como el resultado distributivo observado.

En la medida en que se sabe que en realidad los sistemas de gobernanza democrática que caracterizan a cada país son el resultado de acuerdos configuracionales (más combinatorios que lineales), es más productivo explorar la forma en que los casos nacionales se distribuyen en función de sus similitudes y diferencias en el espacio multidimensional definido por los tres factores. Con el objetivo de concretar esta exploración se creó un clúster jerárquico para clasificar los casos períodos considerados previamente en el análisis.

En el cuadro 2 se presenta el resultado del análisis de conglomerados realizado, en que se optó por una solución de tres grupos. El fundamento para optar por dicha solución consiste en la división natural de los casos períodos en tres grupos claramente definidos,. Los grupos 1 y 3 representan a casos períodos en que se observan condiciones desfavorables (grupo 3) y muy desfavorables (grupo 1) de los factores de gobernanza democrática y gobernanza efectiva representados en el análisis factorial previo. Como puede observarse en el cuadro 2, la mayoría de los casos de la región pertenecen al grupo que reúne las condiciones más desfavorables. Al mismo tiempo, el grupo 2, que representa a aquellos casos períodos en que se observa una configuración favorable, es el grupo menos numeroso y está integrado por Brasil (entre 2005 y 2014), así como por Chile, Costa Rica y Uruguay (en todos los períodos considerados para cada caso). Los resultados también sugieren la presencia de una fuerte estabilidad, pues los casos tienden a mantenerse en un mismo grupo, o alternan entre condiciones desfavorables y muy desfavorables. Finalmente, si bien la asociación entre los patrones distributivos observados en cada caso y la pertenencia a clústeres reportada aquí está lejos de ser perfecta, sí es posible observar que existe un patrón claro de distribución de los casos. Al comparar estos resultados con los patrones distributivos estilizados descritos en el cuadro 1 se observa que los países incluidos en los grupos 1 y 3 redistribuyen poco, especialmente aquellos que pertenecen al grupo con condiciones más desfavorables. En cambio, Brasil (durante el período 2005-2014, durante el cual se expande significativamente su capacidad redistributiva) y Uruguay se ubican junto a Chile y Costa Rica en el grupo con condiciones más favorables. Estos últimos dos casos poseen estructuras de gobernanza descritas como consistentemente mejores, en términos relativos, que los niveles de redistribución de ingresos que logran alcanzar.

**Cuadro 2.** Pertenencia a grupos según análisis de clústeres con base en un análisis factorial realizado para clasificar elementos de la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva en América Latina

Clúster 1: muy desfavorable	Clúster 2: más favorable	Clúster 3: desfavorable
República Dominicana (1990-1994)	Brasil (2005-2009)	Brasil (1990-1994)
República Dominicana (1995-1999)	Brasil (2010-2014)	Brasil (1995-1999)
República Dominicana (2000-2004)	Uruguay (1990-1994)	Brasil (2000-2004)
República Dominicana (2005-2009)	Uruguay (1995-1999)	Brasil (2015-2019)
República Dominicana (2010-2014)	Uruguay (2000-2004)	Brasil (2020-2024)
República Dominicana (2015-2019)	Uruguay (2005-2009)	Argentina (1990-1994)
República Dominicana (2020-2024)	Uruguay (2010-2014)	Argentina (1995-1999)
México (1990-1994)	Uruguay (2015-2019)	Argentina (2000-2004)
México (1995-1999)	Chile (1990-1994)	Argentina (2005-2009)
México (2020-2024)	Chile (1995-1999)	Argentina (2010-2014)
Bolivia (1990-1994)	Chile (2000-2004)	Argentina (2015-2019)
Bolivia (1995-1999)	Chile (2005-2009)	Argentina (2020-2024)
Ecuador (1990-1994)	Chile (2010-2014)	República Dominicana (2020-2024)
Ecuador (1995-1999)	Chile (2015-2019)	México (2000-2004)
Ecuador (2000-2004)	Chile (2020-2024)	México (2005-2009)
Ecuador (2005-2009)	Costa Rica (1990-1994)	México (2010-2014)
Ecuador (2010-2014)	Costa Rica (1995-1999)	México (2015-2019)
Ecuador (2015-2019)	Costa Rica (2000-2004)	Panamá (1990-1994)
El Salvador (1990-1994)	Costa Rica (2005-2009)	Panamá (1995-1999)
El Salvador (1995-1999)	Costa Rica (2010-2014)	Panamá (2000-2004)
El Salvador (2000-2004)	Costa Rica (2015-2019)	Panamá (2005-2009)
El Salvador (2005-2009)	Costa Rica (2020-2024)	Panamá (2010-2014)
El Salvador (2020-2024)		Panamá (2015-2019)
Guatemala (1990-1994)		Perú (2005-2009)
Guatemala (1995-1999)		Perú (2010-2014)
Guatemala (2000-2004)		Perú (2015-2019)
Guatemala (2005-2009)		Perú (2020-2024)
Guatemala (2010-2014)		Bolivia (2000-2004)
Guatemala (2015-2019)		Bolivia (2005-2009)
Guatemala (2020-2024)		Colombia (1995-1999)
Honduras (1990-1994)		Colombia (2000-2004)
Honduras (1995-1999)		Colombia (2005-2009)
Honduras (2000-2004)		Colombia (2010-2014)
Honduras (2005-2009)		Colombia (2015-2019)
Honduras (2010-2014)		Colombia (2020-2024)
Honduras (2015-2019)		Ecuador (2020-2024)
Honduras (2020-2024)		El Salvador (2010-2014)

Paraguay (1990-1994)		El Salvador (2015-2019)
Paraguay (1995-1999)		Venezuela (1990-1994)
Paraguay (2000-2004)		Venezuela (1995-1999)
Paraguay (2005-2009)		
Paraguay (2010-2014)		
Paraguay (2015-2019)		
Paraguay (2020-2024)		
Venezuela (2000-2004)		
Venezuela (2005-2009)		
Venezuela (2010-2014)		
Venezuela (2015-2019)		
Venezuela (2020-2024)		

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados recién reseñados resultan desalentadores. Si “todo lo bueno va junto”; si países como Chile y Costa Rica, que presentan condiciones de base favorables, exhiben un efecto redistributivo reducido, y si los países con condiciones desfavorables se encuentran entrampados en un equilibrio difícil de romper, entonces los rangos de acción posible parecen reducidos. Desde esta perspectiva resulta relevante observar de forma más detallada casos con configuraciones causales típicas y desviadas respecto de lo esperado en función del marco teórico.

## 4. Análisis de casos teóricamente relevantes

En esta sección se analizan brevemente casos cuyas trayectorias son teóricamente más interesantes debido a la interacción entre los resultados redistributivos observados y las configuraciones de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva que presentan. Por un lado, el caso brasileño y su trayectoria positiva en las últimas décadas, partiendo de una configuración de los factores de la gobernanza democrática relativamente desfavorable, resulta de alto interés como caso parcialmente desviado. Chile y Costa Rica también son casos interesantes desde esta perspectiva, pues poseen configuraciones positivas de los factores de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva, pero no logran reflejar dicha configuración en sus resultados distributivos. Finalmente, los casos de Guatemala y Uruguay son casos típicos. Guatemala representa un caso en que la configuración observada en ambos momentos del marco teórico es la más desfavorable. Así, junto a Honduras y Paraguay, Guatemala integra el grupo de países donde se observa una peor dotación de factores (en ambos momentos del marco teórico) en los períodos más recientes. Uruguay, por su parte, constituye un caso típico en que existe una correlación positiva entre una configuración positiva de los factores de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva y los patrones distributivos observados.

#### 4.1. Un caso en que se mejora la redistribución partiendo de altos niveles de desigualdad iniciales y de una configuración inicial menos favorable de los factores de la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva: Brasil

Al intentar identificar los factores que hicieron posible que Brasil mitigase su trampa de la desigualdad con base en la literatura disponible sobre su trayectoria reciente, es posible distinguir tres factores consistentes con el marco teórico planteado en este trabajo. Mientras que el primer factor corresponde al primer momento del marco teórico (gobernanza democrática), los dos factores restantes corresponden al segundo momento (gobernanza efectiva).

i) En primer lugar se destaca la presencia de un partido programático (el PT) que a lo largo de las últimas décadas ha logrado dotar de estructura al sistema en conjunto, así como incrementar los niveles de institucionalización del sistema de partidos y los niveles de competitividad electoral. Esto último se verifica especialmente en estados de la federación donde los sistemas de partidos tradicionales, fuertemente clientelares, han mutado hacia patrones caracterizados por una mayor estructura programática y una mayor competitividad electoral (Mauro, 2021). Es en esos estados en particular donde se han registrado las reducciones más significativas de los niveles de desigualdad, las cuales impactan en el promedio nacional (Góes y Karpowicz, 2017).

ii) Históricamente Brasil ha contado con “islotos de excelencia” en su aparato estatal, que provienen en algunos casos del intento de refundación liderado por Getúlio Vargas a mediados del siglo pasado. Dichos islotos de excelencia han sido destacados en la literatura comparada por dotar a Brasil de áreas técnicas en que la calidad de su aparato estatal es superior a la observada en otros países de la región, incluso en países que cuentan con un Estado, en promedio, más capaz (Evans, 1992; Bersch, Praça y Taylor, 2017). Esta mayor capacidad estatal tiende a predominar, por ejemplo, en algunas áreas del sector social, como las que administran el sistema de salud (Rich, 2019; Mayka, 2019). A diferencia de lo que sucede en otras federaciones latinoamericanas (Argentina y México, por ejemplo), la fortaleza de la burocracia brasileña también se manifiesta en el nivel subnacional, lo que permite coordinar centralmente e impulsar políticamente procesos de reforma social relevantes (Giraudy y Pribble, 2012). Cabe destacar que en países unitarios, a partir de la comparación entre Colombia y Perú, Otero-Bahamon (2019) encuentra evidencia paralela respecto del papel de este tipo de activismo burocrático en el logro de mejores impactos sociales en el caso peruano. La mayor calidad y legitimidad social y política del Estado social brasileño también permite explicar la incorporación de los programas de transferencias monetarias condicionadas en la infraestructura institucional existente. Esto último difiere de lo observado en México, donde el programa Progres-a-Oportunidades funcionó “aislado” de otras estructuras estatales para evitar, por diseño, su captura. De acuerdo con el análisis elaborado por De Souza Leão (2022), la integración del programa Bolsa Família en la estructura burocrática preexistente de Brasil lo dotó de mayor resiliencia ante los intentos de discontinuarlo, que sí se concretaron en México.

iii) El activismo burocrático se combina en Brasil con la presencia de niveles comparativamente muy altos de innovación democrática y de participación política directa de la ciudadanía mediante mecanismos institucionales participativos (Mayka y Rich, 2021; Rich, Mayka y Montero, 2019). Además de destacarse por la proliferación de mecanismos participativos Brasil constituye uno de los casos en que la litigación de derechos sociales en las cortes más ha prevalecido. Aunque los efectos distributivos de dicha litigación son controversiales (Mota Prado, 2013), es posible que al menos en términos indirectos esa práctica haya contribuido a generar, junto con la activación de la movilización y la participación ciudadanas y el activismo burocrático, impactos distributivos tangibles.

iv) Además de los tres elementos mencionados, Brasil también promovió un conjunto de políticas públicas con un fuerte impacto distributivo que exceden el marco teórico planteado aquí. En ese sentido, existe un cuarto factor que permite extraer lecciones relevantes para otros países de la región. Brasil es también un país pionero en la incorporación de cuotas en el sistema educativo terciario para las minorías étnicas y la población vulnerable (proveniente de escuelas públicas). En las universidades en que el sistema de cuotas fue aplicado generó impactos significativos en la diversificación de la matrícula, especialmente en los programas y las universidades más reputados del país (Schwambach Vieira y Arends-Kuenning, 2019). De acuerdo con el mecanismo identificado por Morgan y Kelly (2017), la formación de capital humano proveniente de sectores pobres y vulnerables genera impactos redistributivos más significativos que el sistema de redistribución estatal vía impuestos y transferencias. La incorporación educativa de minorías poco privilegiadas en los procesos de formación de capital humano avanzado, como las universidades, también debería haber impactado en los resultados observados en el caso de Brasil.

En suma, esta combinación de factores (varios de ellos incluidos en el marco teórico desarrollado en este trabajo) podría explicar el desajuste (positivo) de Brasil respecto de un patrón regional en que dichos desajustes tienden a ser marginales o negativos. El caso brasileño es relevante porque se trata de un país en que la desigualdad tiende a reducirse a partir de la acción estatal, a pesar de haber registrado índices muy altos de desigualdad al comienzo del período analizado (asociados con su trayectoria colonial y con el patrón de desarrollo seguido en los siglos XIX y XX). Una parte importante de la excepción brasileña tiene relación con mecanismos asociados con el segundo momento del marco teórico (la gobernanza efectiva), es decir, con el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. En particular, se relaciona con la incorporación en el Estado de activistas sociales que logran institucionalizar y promover, junto con sectores de la sociedad civil, políticas públicas que incorporan socialmente a los grupos más vulnerables (como las mujeres pobres o las minorías étnicas).

No obstante, Brasil también presenta fortalezas parciales respecto del primer momento (la gobernanza democrática). En particular, este país muestra un fortalecimiento relevante de la oferta de representación política, pues se trata de un caso en que la institucionalización del sistema de partidos y su reorientación en clave programática (en buena medida impulsadas por el crecimiento electoral y el desarrollo organizacional del PT, partido que también se embarca en la articulación de grupos de base en la sociedad, así como en políticas que promueven la participación y la organización ciudadana) resultan fundamentales para la implementación de políticas redistributivas desde el gobierno. El caso de Brasil y el rechazo conservador que desatan las políticas redistributivas impulsadas por el PT también ilustran la precariedad de esta construcción, especialmente en sociedades muy desiguales.

En cualquier caso, la trayectoria de Brasil sugiere la importancia de lograr transformaciones relevantes en los dos momentos considerados en el marco teórico. En este sentido, podría argumentarse que existe una relación de codependencia cruzada entre la transformación positiva de los factores de la gobernanza democrática y la mejora de factores de la gobernanza efectiva. En este sentido cabe pensar que transformaciones de los factores asociados con el primer momento podrían generar la oportunidad para promover cambios de los factores asociados con el segundo momento, y viceversa.

## 4.2. Dos casos con resultados consistentes con el modelo teórico: Uruguay y Guatemala

Los casos de Uruguay y Guatemala ilustran configuraciones típicas, aunque contrapuestas: positiva en Uruguay y negativa en Guatemala. El caso de Uruguay presenta una configuración relativamente positiva con relación a buena parte de las variables identificadas como relevantes. En ese sentido el caso uruguayo tiende a sugerir que “todo lo bueno va junto”.

En cuanto al primer momento, Uruguay posee un sistema de partidos institucionalizado y estructurado programáticamente. Al mismo tiempo, los sectores medios y populares presentan niveles de densidad organizacional altos, mientras que los sectores de la élite poseen (dados los niveles relativamente bajos de desigualdad inicial) niveles más bajos de poder estructural e instrumental. En cuanto al segundo momento, Uruguay posee un Estado relativamente capaz y menos afectado por la corrupción y el patrimonialismo. La menor desigualdad inicial también implica una mejor distribución del acceso a la justicia. No obstante, Uruguay también experimenta desafíos relevantes. A modo de ejemplo, más allá de su éxito relativo, el país vive hoy una crisis de su sistema educativo, que impacta en su capacidad para mitigar desigualdades futuras y actúa como un potente freno ante las acciones dirigidas a reducir el núcleo duro de la pobreza.

Por su parte, el caso de Guatemala ilustra una configuración consistentemente negativa. Junto con otros casos como los de Honduras y Paraguay, Guatemala comenzó el período analizado con niveles medios y altos de desigualdad y lo terminó con niveles bajos de capacidad redistributiva. El caso guatemalteco destaca por presentar patrones de desigualdad históricamente muy elevados, asociados con la herencia colonial y con la reproducción en el tiempo de patrones sumamente desiguales de acceso a la tierra y al bienestar social. Esos patrones de desigualdad también se vinculan muy centralmente con la alta riqueza que concentra una pequeña élite criolla y mestiza frente a las mayorías indígenas que permanecen excluidas.

Si bien Guatemala comenzó un período marcado por la sucesión de gobiernos democráticos en 1986, luego de casi treinta años de autoritarismo, el país no ha logrado fortalecer ni la gobernanza democrática (por ejemplo, el sistema de partidos sigue siendo extremadamente débil y está dominado por liderazgos personalistas), ni un sistema de gobernanza efectiva (por ejemplo, la capacidad del Estado sigue siendo muy baja, mientras predominan prácticas extendidas de patrimonialismo y corrupción). En este sentido, el caso de corrupción conocido como La Línea o el caso Cooptación del Estado, entre otros<sup>18</sup>, que ocasionaron el retiro prematuro del presidente Otto Pérez Molina en 2015, ilustran con claridad los profundos desafíos que enfrentan la democracia y la gestión pública en Guatemala (CICIG, s/f).

De acuerdo con el marco teórico y la evidencia presentada aquí, esas deficiencias son consistentes con un sistema que reproduce y profundiza la desigualdad, aun en el contexto de un régimen en que se produce la alternancia democrática por la vía electoral. A su vez, aunque la instauración de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CIGIB) constituyó un hecho positivo e inédito, que contribuyó a develar los mecanismos que reproducen el privilegio y debilitan la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva en el país, su expulsión también ilustra las dificultades que deben enfrentar las acciones que procuran impulsar cambios positivos en un contexto pautado por altos niveles de desigualdad estructural<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Ver CICIG (s/f).

<sup>19</sup> Sobre este punto, ver González Díaz (2023).

### 4.3. Dos casos desviados con resultados peores que lo previsto: Chile y Costa Rica

La inferencia derivada de los dos casos anteriores (“todo lo bueno (o lo malo) va junto”) debe problematizarse, no obstante, mediante el análisis de los casos de Costa Rica y Chile. Ambos países poseen una dotación similar a la de Uruguay de factores de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva, aunque presentan resultados distributivos peores que los previstos de acuerdo con el marco teórico.

El caso de Chile ilustra la resiliencia de los recursos de poder de las élites, incluso en el contexto de una fuerte movilización social y electoral de los sectores medios y populares en los años recientes. Esos recursos se expresan fundamentalmente en una “reacción conservadora” que enfatiza la necesidad de “volver a crecer” en un contexto caracterizado por el estancamiento económico y la crisis de la seguridad pública (que desplaza la atención respecto de las demandas en pos de una mayor incorporación y equidad social). Al mismo tiempo, también respecto del primer momento, el proceso chileno expresa la debilidad organizativa de los sectores populares y medios, y de sus intermediarios en el sistema político, frente al poder estructural e instrumental de las élites económicas.

En cuanto al segundo momento, Chile posee una institucionalidad estatal dispar en lo que respecta a su despliegue territorial. La política social y su implementación se encuentran en manos de gobiernos municipales cuya capacidad técnica y su probidad han sido cuestionadas recurrentemente en los últimos años.

El caso de Costa Rica refleja, en particular, dos tendencias. Por un lado, un empeoramiento de la calidad institucional de su sistema político a partir de la desinstitucionalización de su sistema de partidos, así como la incidencia de mayores niveles de fragmentación partidaria (Rosenblatt, 2018). En cuanto al primer momento, esos factores dificultan la construcción de acuerdos amplios y la obtención de mayorías legislativas que permitan a los gobiernos avanzar con la implementación de sus propuestas de reforma. Por otro lado, en cuanto al segundo momento, si bien Costa Rica posee un Estado capaz y de buena calidad, dicho Estado enfrenta restricciones fiscales para profundizar el gasto fiscal. En este sentido, según lo observado durante el período de la pandemia de la COVID-19, Costa Rica parece enfrentar mayores dificultades para compensar, mediante el gasto fiscal y las políticas redistributivas, un proceso de crecimiento económico que ha ido profundizando las desigualdades de mercado.

Más allá de lo anterior, el caso de Costa Rica (así como también, en menor medida, el caso de Uruguay por los desafíos que hoy enfrenta) señala a una limitación potencialmente relevante del marco teórico desarrollado en este trabajo. Diversos informes recientes señalan que Costa Rica enfrenta hoy un desafío significativo para lograr llegar, con su política social tradicionalmente exitosa, a nuevos grupos vulnerables (por ejemplo, las mujeres jóvenes y madres solteras, la población migrante nicaragüense, las minorías indígenas residentes en el medio rural o nuevos sectores de población pobre urbana) (Banco Mundial, 2022). Dada su baja calificación, esos sectores no han logrado una inserción laboral que les permita beneficiarse del crecimiento económico reciente. También se observan deficiencias relevantes respecto del sistema de datos con que cuenta el Estado, lo que dificulta la posibilidad de realizar una mejor focalización de la política social.

En otras palabras, los casos de Costa Rica y Uruguay muestran cómo sistemas de gobernanza democrática de buena calidad relativa pueden enfrentar restricciones en el momento de reducir la desigualdad dura. Esa dificultad radica en la presencia de estructuras de riesgo social emergentes que afectan a los sectores vulnerables y con una reducida influencia política en el sistema. Mientras que en dicho contexto otros actores de la sociedad civil (por ejemplo, los sindicatos y los trabajadores

formales) protegen sus prestaciones mediante mecanismos eficientes de acción política, los sectores más vulnerables quedan “invisibilizados”. Este desafío también se traduce en limitaciones para el desarrollo de la gobernanza efectiva, pues la arquitectura de los sistemas de protección social y el sistema de políticas públicas que los implementan quedan sujetos a lógicas políticas y administrativas predominantes, y dejan de responder a la estructura de riesgo social que genera la sociedad en respuesta a nuevas tendencias del mercado o demográficas, entre otras.

## 5. Conclusiones

En este trabajo se analizaron los impactos actuales de los factores de la gobernanza democrática (momento 1) y de la gobernanza efectiva (momento 2) sobre la dinámica distributiva de América Latina. La conclusión general del análisis realizado es que América Latina está presa en una trampa de desigualdad. Por un lado, los factores que configuran el proceso de toma de decisiones democráticas están fuertemente condicionados por niveles de desigualdad de base que afectan a mecanismos institucionales clave. Por otro lado, las configuraciones problemáticas que se observan en cuanto a la dotación de factores de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva en América Latina contribuyen a explicar el reducido impacto redistributivo que logran generar los sistemas políticos de la región. Por esta razón la acción estatal, sobre la que tiene impacto el sistema de gobernanza democrático, tiene un limitado efecto redistributivo en la región, fundamentalmente si dicho efecto se compara con el que logran las sociedades del capitalismo avanzado. Asimismo, en un número importante de casos el proceso político (estilizado en los momentos primero y segundo del marco analítico) empeora la distribución de ingresos del mercado, al reproducir en el proceso político y sus resultados las desigualdades estructurales que caracterizan a las sociedades latinoamericanas.

El resultado de la aplicación del marco teórico y su comprobación con base en los patrones de redistribución observados en los casos analizados en este trabajo tiene implicancias claras.

Por un lado, los resultados alcanzados señalan que los países que distribuyen menos en la región coinciden en cuanto al hecho de que tienden a presentar una configuración particularmente negativa de los factores de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva. Por otro lado, los resultados sugieren que los dos países que distribuyen más (Brasil y Uruguay) tienen configuraciones de gobernanza estructuralmente distintas (mejores en el caso de Uruguay y algo peores en el caso de Brasil). No obstante, entre 2005 y 2014 Brasil se integró a los países que como Uruguay poseen estructuras de gobernanza democrática de mejor calidad. Finalmente, el análisis también sugiere que casos que presentan estructuras de gobernanza democrática y de gobernanza efectiva similares a las de Brasil y Uruguay (Chile y Costa Rica) logran un impacto distributivo menor. Es posible que este resultado se asocie con el deterioro reciente pero progresivo de los factores de la gobernanza democrática en Chile y Costa Rica. En ambos países los sistemas de partidos han perdido institucionalización y estructura programática, lo que también ha complicado la gobernanza efectiva al generar mayores niveles de fragmentación legislativa.

En suma, de acuerdo con estos resultados contar con una buena configuración histórica de las variables de gobernanza no parece ser un factor suficiente (Chile y Costa Rica) para obtener un mayor impacto redistributivo en la región. El caso de Brasil (y su cercanía con este grupo, al que ingresó y del que luego volvió a salir a partir de 2014) sugiere que dichas configuraciones podrían ser consideradas como necesarias (aunque insuficientes) para observar patrones de redistribución como los que alcanzan Brasil y Uruguay. Por otro lado, como lo ilustra el caso de Guatemala, configuraciones menos virtuosas de dichos factores de gobernanza parecen ser una condición suficiente para observar una capacidad

significativamente menor para mejorar la distribución de los ingresos, más allá de las fluctuaciones marginales asociadas con el ciclo económico y del impacto acotado de los nuevos paquetes de políticas de protección social.

En suma, la región muestra una configuración causal en que “todo lo bueno (y lo malo)” tiende a covariar. Los países que logran un impacto redistributivo algo mayor presentan al mismo tiempo las siguientes características: cuentan con democracias de mejor calidad; tienen sistemas de partidos más institucionalizados y programáticos; registran niveles más altos de acción colectiva de los sectores populares y medios; en esos países es menor el poder estructural e instrumental de las élites y del capital; los Estados son menos patrimonialistas y menos corruptos; los Estados son más capaces; los sistemas políticos incorporan más liderazgos femeninos y exhiben un mayor balance de la distribución de poder entre los poderes del Estado, y en esos países la ciudadanía tiene un mayor acceso a una justicia autónoma y a mecanismos de participación ciudadana y de democracia directa. Sin embargo, los casos de Costa Rica y Uruguay sugieren que una buena dotación de estos factores podría implicar también un creciente desfase entre las estructuras de riesgo social emergente y una arquitectura de políticas públicas que cristaliza crecientemente un sesgo que tiende a favorecer a los sectores populares organizados por sobre los nuevos sectores vulnerables. A modo de ejemplo, Uruguay muestra una creciente infantilización de la pobreza, en un contexto en que su sistema de protección social cubre mejor a la población adulta y mayor, cuyo peso electoral es fundamental. En Costa Rica el sistema de bienestar posee fuertes limitaciones para alcanzar a las minorías indígenas o a la población migrante que ha llegado masivamente a residir en el país pero carece de derechos políticos.

Como contrapartida, aquellos casos en que se observan condiciones menos favorables de esos factores se encuentran atrapados en un equilibrio de baja calidad, donde la desigualdad afecta la calidad de múltiples factores de la gobernanza democrática, mientras que dichos factores restringen en conjunto el efecto redistributivo teóricamente asociado con la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva. En esos casos, a su vez, se tiende a observar niveles más elevados de insatisfacción con la democracia, que también terminan debilitando la legitimidad y la calidad de las instituciones políticas.

## 6. Recomendaciones

En función del marco teórico y con base en los hallazgos empíricos alcanzados se presentan a continuación seis recomendaciones para la política pública con el fin de guiar la acción de los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, la academia y las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de impactar sobre la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva y, de ese modo, profundizar los efectos que ambas tienen en el resultado distributivo de los sistemas políticos latinoamericanos.

Recomendación 1	Pactos sociales para superar trampas de desigualdad-democracia (Nivel 1)
Visión	<p>Desarrollar una línea explícita de incidencia y cooperación que enfatice la interrelación problemática entre los ODS 10, 16 y 17. Los hallazgos de este trabajo muestran con claridad que las desigualdades (ODS 10) no pueden ser mitigadas efectivamente en ausencia de instituciones sólidas (ODS 16). Al mismo tiempo, niveles altos y durables de desigualdad se asocian a un descontento creciente de la ciudadanía con las instituciones y la democracia, así como a la profundización de mecanismos que consolidan el deterioro institucional. En otras palabras, las democracias latinoamericanas enfrentan una “trampa de desigualdad”: mientras la desigualdad contribuye al deterioro de la institucionalidad (al punto que hoy cabe preguntarse cuánta más desigualdad resiste la democracia en América Latina); una institucionalidad deteriorada consolida desigualdades de base (“todo lo malo tiende a ir junto”). Lograr sortear la trampa de la desigualdad en la región requiere a su vez forjar alianzas amplias entre actores sociales que hoy se autoperceben como portadores de agendas enfrentadas (ODS 17). Por esta razón, las democracias de la región requieren encontrar un nuevo pacto social que permita compatibilizar mejoras incrementales en cuanto a la equidad, así como en cuanto a los factores que hoy saturan en procesos deficientes de gobernanza democrática y gobernanza efectiva en la mayoría de los países.</p>
Problema	<p>El pacto social que se requiere para sortear la trampa de la desigualdad en América Latina no posee hoy actores (ni instituciones) capaces de promoverlo. Esos actores deben ser “articulados”, especialmente en el caso de los sectores más vulnerables de la ciudadanía. A su vez, en el contexto de las sociedades actuales, sostener esas articulaciones en el tiempo, así como lograr que se mantengan como actores representativos y legítimos ante sus propios mandantes constituye un desafío complejo.</p>
Meta	<p>El objetivo consiste en cambiar los términos del debate sobre desigualdad en América Latina, con el objetivo de promover la articulación de actores, grupos de interés y mecanismos institucionales capaces de promover un nuevo pacto social en la región. En los nuevos términos del debate, la desigualdad debe ser vista como un bien común, más que como el resultado de un juego de suma cero.</p>
Indicadores de impacto	<p>Indicadores cualitativos: en lugar de entender la desigualdad como un asunto que enfrenta a ricos y pobres, las elites latinoamericanas, así como la ciudadanía en general, deben comenzar a concebir a la equidad como una condición necesaria (aunque insuficiente) para la consolidación de la democracia, la convivencia social, y el desarrollo; cristalización de la desigualdad como un problema central de la sociedad y como un <i>valence issue</i> (no se discute su valor normativo, sino la capacidad de distintos actores e instituciones de promoverla y potenciarla); revalorización y utilización incremental de instrumentos de concertación social.</p>
Instrumentos de política	<p>Promoción de procesos de diálogo y concertación social sobre los principales problemas del país, así como de ámbitos regionales y locales relevantes; vinculación y articulación de instancias de diálogo y concertación social con mecanismos tradicionales de gobernanza democrática y gobernanza efectiva.</p>
ODS	<p>ODS que coinciden con la meta: 10, 16, y 17; también 2, 3, 4, 5 y 8.</p>
Referencias e investigación adicional	<p>Visser, Jelle, and Anton Hemerijck. <i>A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands</i>. Amsterdam University Press, 1997; Avdagic, Sabina, ed. <i>Social pacts in Europe: Emergence, evolution, and institutionalization</i>. Oxford University Press, 2011; Baccaro, Lucio, and Jorge Galindo. <i>Are Social Pacts Still Viable in Today's World of Work?</i>. Geneva: ILO, 2017; Munck, Gerardo L., and Juan Pablo Luna. <i>Latin American Politics and Society</i>. Cambridge University Press, 2022; Martínez Franzoni, Juliana, and Diego Sánchez Ancochea. “Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis.” (2020); Hopenhayn, Martín, et al. “Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa.” (2014)</p>

Recomendación 2	Promover debate sobre tributación e ingreso básico supranacional (Nivel 2)
Visión	Contribuir al debate emergente sobre impuestos globales e ingreso básico universal, apalancando el rol potencial de América Latina como una región cuyas características institucionales (democracias durables) y sociales (inequidades interseccionales profundas y persistentes; creciente migración intraregional) la tornan en escenario ideal para la implementación de pilotos para ambas iniciativas. Esta iniciativa está siendo impulsada, entre otros, por el International Panel for Social Progress; cuyo capítulo global y regional, han comenzado a empujar la realización de programas piloto para evaluar la plausibilidad e implicancias de su implementación a nivel global. A su vez, esta visión es consistente y compatible con la línea institucional que el PNUD ha desarrollado sobre la necesidad de reformar la arquitectura financiera global, a modo de lograr alinearla de mejor modo con los ODS.
Problema	La globalización del capital, así como la concentración de riqueza por parte de nuevas compañías que logran evadir la tributación a nivel local, generan desafíos masivos respecto a la capacidad fiscal de las arquitecturas de protección social tradicionales. Al mismo tiempo, la creciente informalización del trabajo y la precariedad laboral, amplían las brechas de cobertura y bienestar entre trabajadores formales e informales, insiders y outsiders, migrantes y nacionales.
Meta	Los objetivos son dos: a) apalancar mecanismos regulatorios regionales e internacionales para desarrollar mínimos básicos de tributación a grandes capitales globales; b) generar un piso mínimo de incorporación social de carácter universal a nivel internacional.
Indicadores de impacto	Cuantitativo: aumentar los niveles de tributación de grandes capitales globales; proveer un ingreso ciudadano universal a cada individuo, independientemente de su condición de ciudadanía.
Instrumentos de política	Generar incidencia a nivel multilateral para impulsar la realización de un piloto sobre impuestos globales e ingreso universal global en países de la región.
ODS	ODS que coinciden con la meta: 10, 16, y 17; también 2, 3, 4, 5 y 8.
Referencias e investigación adicional	Fleurbaey, Marc, et al. <i>A manifesto for social progress: ideas for a better society</i> . Cambridge University Press, 2018; Mendez, Ruben P. "The case for global taxes: an overview." United Nations ad hoc Expert Group Meeting on Innovations in Mobilising Global Resources for Development. 2001; van Apeldoorn, Laurens. "Exploitation, international taxation, and global justice." <i>Review of Social Economy</i> 77.2 (2019): 163-183; Milanovic, Branko. "The three eras of global inequality, 1820–2020 with the focus on the past thirty years." <i>World Development</i> 177 (2024): 106516; Bidanure, Juliana Uhuru. "The political theory of universal basic income." <i>Annual Review of Political Science</i> 22.1 (2019): 481-501; Banerjee, Abhijit, Paul Niehaus, and Tavneet Suri. "Universal basic income in the developing world." <i>Annual Review of Economics</i> 11.1 (2019): 959-983; Howard, Michael W. "Basic income and migration policy: a moral dilemma?." <i>Basic Income Studies</i> 1.1 (2006); Van Parijs, Philippe, and Yannick Vanderborght. "Basic income in a globalized economy." <i>Inclusive Growth, Development and Welfare Policy</i> . Routledge, 2015. 241-260; <a href="http://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-05/undp-inff-making-finance-work-for-people-and-planet-executive-summary-es.pdf">www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-05/undp-inff-making-finance-work-for-people-and-planet-executive-summary-es.pdf</a>

Recomendación 3	Transformar discursos sobre desigualdad a nivel de elites y ciudadanía (Nivel 2)
Visión	<p>El resultado esperado es incidir positivamente en los discursos de las nuevas generaciones de elites latinoamericanas, en cuanto a su percepción sobre la utilidad de pagar impuestos e impulsar la redistribución en sus países. En otras palabras, el resultado deseado es alterar de forma significativa los discursos que circulan entre elites sociales latinoamericanas, y que se difunden mediante el poder instrumental y estructural de dichas elites a nivel de la sociedad en cuanto a: a) impuestos, b) eficiencia del gasto público social y c) la necesidad de mejorar la distribución de recursos como bien público fundamental. Realizar esta visión debería también incidir en los discursos predominantes entre sectores populares y medios, en los que la desigualdad y la redistribución de recursos también son vistos con reticencia o adversidad, especialmente en las sociedades más desiguales de la región. Si bien existe un equilibrio difícil entre empujar por una mayor formalización y la expulsión de trabajadores formales hacia el sector informal, el costo de la informalidad para los actores formales podría motivar también una mayor propensión a la cooperación en este ámbito. A modo de ejemplo, mayores grados de formalización y mejores condiciones de empleo y salario en la economía formal podrían reducir la desigualdad de mercado, volviendo menos relevante en términos netos, la necesidad de redistribuir en función de la acción estatal (de la que las elites desconfían) mediante impuestos y transferencias. Esta visión es consistente con la noción aludida recurrentemente por la cooperación internacional respecto a la necesidad de fraguar un “nuevo pacto social” en la región.</p>
Problema	<p>Los niveles de segregación residencial y segmentación en la provisión de servicios que caracterizan a la región, vuelven relativamente invisible para los ricos, los altísimos niveles de desigualdad que caracterizan a las sociedades en que habitan. Concientizar a las elites sobre dichos niveles de inequidad, así como sobre sus efectos para la cohesión social, la seguridad pública y la sobrevivencia y calidad de la democracia resulta sumamente relevante. Resulta necesario entonces intentar influir sobre los discursos y preferencias de las elites políticas y económicas, con el objetivo de posicionar a la desigualdad como una amenaza fundamental que enfrentan los países de la región y las propias elites. En ese sentido, buena parte de los países de la región poseen niveles de desigualdad dura y durable que ponen en riesgo, no solo la democracia, sino la vigencia del estado de derecho (y de los derechos de propiedad). Al mismo tiempo, la percepción de “corrupción” e “ineficiencia del gasto público” constituye uno de los principales discursos con que las elites de la región justifican el foco en el crecimiento (por sobre la distribución), así como esfuerzos y acciones públicas y privadas (evasión y elusión), para reducir las tasas de imposición a las que están obligadas. También hemos podido constatar que en las sociedades más desiguales de la región, la ciudadanía posee preferencias más adversas respecto a la redistribución de recursos. Si bien se trata de un problema histórico en la región, los escándalos de corrupción, así como la desinstitucionalización de los sistemas de partido tradicionales, estimulan una mayor deserción impositiva por parte de las elites tradicionales. La mayor movilidad del capital, en un contexto en que también se han incrementado las rentas provenientes de los activos financieros, estimula a su vez, una mayor salida de capitales de las economías de la región. Al mismo tiempo, sabemos que en algunos casos en que una mayor impositiva se ha justificado a través de “earmarks” atractivos para las elites (por ejemplo, el impuesto de seguridad en Colombia), las elites han estado dispuestas a pagar más impuestos para el logro de objetivos específicos. Debiera trabajarse, por tanto, en posicionar al logro de una mejor distribución de ingresos en cada país como un objetivo capaz de proveer mayores niveles de bienestar agregado. Una posibilidad adicional para intentar fraguar un pacto con las elites radica en el avance (y peso histórico) que la informalidad ha tenido en la región.</p>
Meta	<p>Los objetivos son: 1) lograr que las elites se apropien del problema de la distribución del ingreso como un problema “país” y una traba al desarrollo social, económico y democrático; 2) lograr que las elites confíen en la política pública desarrollada por el estado como mecanismo efectivo para mitigar desigualdades interseccionales (las que afectan mayoritariamente a minorías étnicas, a mujeres y a la infancia); 3) lograr que las elites aumenten su propensión a financiar la política pública a través de sus impuestos.</p>

Indicadores de impacto	Indicadores cualitativos: 1) cambios relevantes (a partir de línea de base) en cuanto a los discursos que circulan entre las elites, así como en medios de comunicación afines a sus intereses, sobre la desigualdad, la eficiencia del gasto social, y la utilidad de pagar impuestos. Indicadores cuantitativos: 1) mejoras tangibles en cuanto a la evasión y elusión tributaria; 2) mayor cristalización de visiones favorables (a nivel de elites y ciudadanía) a la redistribución de recursos como un bien público deseable.
Instrumentos de política	Se proponen tres instrumentos principales: 1) desarrollar “observatorios fiscales” (por ej., <a href="https://observatoriosfiscal.cl/Informe?tag=&amp;page=1&amp;order=1&amp;s=">https://observatoriosfiscal.cl/Informe?tag=&amp;page=1&amp;order=1&amp;s=</a> ), a través de los que se difunda información clara, veraz y verificable sobre el gasto fiscal y sus impactos en el logro de distintos objetivos de política pública, especialmente enfocados en el gasto social; 2) involucrar directamente a asociaciones empresariales en políticas de observación y auditoría del gasto fiscal (con el objetivo de mitigar discursos sobre la ineficiencia y corrupción del gasto público); 3) desarrollar una política de incidencia, a nivel de elites en cada país, para lograr alterar los discursos predominantes sobre el gasto público y los impuestos.
ODS	ODS que coinciden con la meta: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 17
Causa	Discursos predominantes a nivel de elites sociales en América Latina en un contexto de desigualdades estructurales; foco en el crecimiento (especialmente en momentos de recesión y desempleo) por sobre la desigualdad; framings predominantes en torno a problemáticas de crimen y corrupción que restan importancia relativa y figuración a problemáticas asociadas a la desigualdad.
Referencias e investigación adicional	Manzi, Pilar. Poverty, Inequality, and Policy Preferences: Economic Elite Attitudes in Latin America. Diss. Northwestern University, 2024; Atria, Jorge, Julius Durán, and Simón Ramírez. “Unwilling to Pay? Business Elites and State Performance in Chile.” <i>Pléyade</i> 28 (2021): 84-115; Berens, Sarah, and Armin von Schiller. “Taxing higher incomes: what makes the high-income earners consent to more progressive taxation in Latin America?” <i>Political Behavior</i> 39 (2017): 703-729; Ondetti, Gabriel. “The power of preferences: economic elites and light taxation in Mexico.” <i>Revista mexicana de ciencias políticas y sociales</i> 62.231 (2017): 47-76; Rafael Carranza, Dante Contreras, Gabriel Otero, What makes elites more or less egalitarian? Variations in attitudes towards inequality within the economic, political and cultural elites in Chile, <i>Socio-Economic Review</i> , Volume 22, Issue 3, July 2024, Pages 1141–1167; Flores-Macías, Gustavo A. “Financing security through elite taxation: The case of Colombia’s “democratic security taxes”.” <i>Studies in Comparative International Development</i> 49 (2014): 477-500.
Instrumentos de política	Se proponen tres instrumentos principales: 1) desarrollar “observatorios fiscales” (por ej., <a href="https://observatoriosfiscal.cl/Informe?tag=&amp;page=1&amp;order=1&amp;s=">observatoriosfiscal.cl/Informe?tag=&amp;page=1&amp;order=1&amp;s=</a> ), a través de los que se difunda información clara, veraz y verificable sobre el gasto fiscal y sus impactos en el logro de distintos objetivos de política pública, especialmente enfocados en el gasto social; 2) involucrar directamente a asociaciones empresariales en políticas de observación y auditoría del gasto fiscal (con el objetivo de mitigar discursos sobre la ineficiencia y corrupción del gasto público); 3) desarrollar una política de incidencia, a nivel de elites en cada país, para lograr alterar los discursos predominantes sobre el gasto público y los impuestos.
ODS	ODS que coinciden con la meta: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 17
Causa	Discursos predominantes a nivel de elites sociales en América Latina en un contexto de desigualdades estructurales; foco en el crecimiento (especialmente en momentos de recesión y desempleo) por sobre la desigualdad; framings predominantes en torno a problemáticas de crimen y corrupción que restan importancia relativa y figuración a problemáticas asociadas a la desigualdad.
Referencias e investigación adicional	Manzi, Pilar. Poverty, Inequality, and Policy Preferences: Economic Elite Attitudes in Latin America. Diss. Northwestern University, 2024; Atria, Jorge, Julius Durán, and Simón Ramírez. “Unwilling to Pay? Business Elites and State Performance in Chile.” <i>Pléyade</i> 28 (2021): 84-115; Berens, Sarah, and Armin von Schiller. “Taxing higher incomes: what makes the high-income earners consent to more progressive taxation in Latin America?” <i>Political Behavior</i> 39 (2017): 703-729; Ondetti, Gabriel. “The power of preferences: economic elites and light taxation in Mexico.” <i>Revista mexicana de ciencias políticas y sociales</i> 62.231 (2017): 47-76; Rafael Carranza, Dante Contreras, Gabriel Otero, What makes elites more or less egalitarian? Variations in attitudes towards inequality within the economic, political and cultural elites in Chile, <i>Socio-Economic Review</i> , Volume 22, Issue 3, July 2024, Pages 1141–1167; Flores-Macías, Gustavo A. “Financing security through elite taxation: The case of Colombia’s “democratic security taxes”.” <i>Studies in Comparative International Development</i> 49 (2014): 477-500.

Recomendación 4	Islotes de excelencia y advocacy estatal en áreas críticas para mitigar desigualdades interseccionales (Nivel 2)
Visión	<p>La capacidad estatal constituye una variable estructural sobre la que es difícil actuar en el corto y mediano plazo. No obstante, tanto el éxito de los CCTs en la década pasada, así como el caso de Brasil destacado en el documento, sugieren que es posible buscar avances incrementales en función de la innovación estatal. Estas innovaciones deben incorporar también procesos que amplíen las oportunidades de participación social en el diseño e implementación de políticas asociadas a la reducción de la desigualdad y la incorporación social de sectores vulnerables. En este sentido, empujar procesos de cooperación entre emprendedores de policy, activistas de la sociedad civil e islotes de alta calidad en la burocracia estatal puede derivar en cambios positivos y significativos. En términos más generales, mejoras progresivas en la calidad del servicio civil y su lógica de reclutamiento también pueden generar impactos positivos a mediano y largo plazo, complementando el trabajo sobre los discursos prevalentes en las elites respecto a la ineficiencia y corrupción en el manejo del estado. Ante las restricciones fiscales y de calidad de las burocracias estatales latinoamericanas, se busca impulsar la creación y fortalecimiento de islotes de capacidad burocrática en áreas de política pública especialmente relevantes para mitigar desigualdades “duras”, las que afectan a los grupos más vulnerables y con poca capacidad de articular “voz” y “acción colectiva” mediante el proceso político tradicional (momento 1).</p>
Problema	<p>Los sectores más vulnerables poseen poca capacidad de presión sobre el sistema institucional, lo que se ve agravado en función de la debilidad histórica de la articulación política y social de los sectores populares en América Latina. A su vez, los estados de la región poseen limitaciones técnicas y fiscales; al tiempo que la política pública social tradicional tiende a cubrir a sectores medios y medios-altos, sin lograr alcanzar a los sectores menos privilegiados en cada sociedad. Entre dichos sectores predominan las mujeres, las minorías étnicas, la infancia, los inmigrantes, y los sectores informales de la economía.</p>
Meta	<p>Los objetivos son: 1) dotar al aparato estatal de cada país de islotes burocráticos comprometidos con monitorear, diseñar e implementar políticas sociales enfocadas en los sectores más vulnerables; 2) lograr un ensamble dinámico entre la estructura del riesgo social y la arquitectura de las políticas de protección social; 3) evitar la consolidación y profundización de sesgos distributivos asociados a la mayor activación y capital político de sectores no vulnerables que se apropian desproporcionalmente del gasto social.</p>
Indicadores de impacto	<p>Indicadores cuantitativos: 1) establecer líneas de base respecto a los núcleos duros de la vulnerabilidad social en el país; 2) lograr avances significativos en la reducción de brechas de vulnerabilidad detectadas por la línea de base.</p>
Instrumentos de política	<p>La evidencia disponible sugiere apostar a dos instrumentos de política pública que emulen antecedentes exitosos en tres ámbitos: 1) la implementación de políticas de transferencia condicionada con una focalización precisa en los sectores más vulnerables; 2) la incorporación al aparato estatal de “activistas burocráticos” que logren empujar alianzas de política pública en ámbitos de su interés en base a la cooperación entre burocracias estatales, redes de activistas sociales y grupos de beneficiarios; 3) la apuesta a mecanismos de upgrading laboral (capacitación; formalización) que permitan aumentar el ingreso de mercado por parte de los beneficiarios de la política pública.</p>
ODS	<p>ODS que coinciden con la meta: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 17</p>
Causa	<p>Burocracias estatales con alta incidencia de patrimonialismo; política pública capturada por actores no vulnerables pero con acceso privilegiado al proceso político; reducida capacidad de los sectores más vulnerables para activar su voz en el proceso de política pública.</p>
Referencias e investigación adicional	<p>Grindle, Merilee S. “Good enough governance revisited.” <i>Development policy review</i> 25.5 (2007): 533-574; Bersch, Katherine. When democracies deliver: governance reform in Latin America. Cambridge University Press, 2019; Rich, Jessica. State-sponsored activism: Bureaucrats and social movements in democratic Brazil. Cambridge University Press, 2019; Rich, Jessica AJ, Lindsay Mayka, and Alfred P. Montero. “Introduction the politics of participation in Latin America: new actors and institutions.” <i>Latin American Politics and Society</i> 61.2 (2019): 1-20; Rich, Jessica AJ. “Outsourcing bureaucracy to evade accountability: How public servants build shadow state capacity.” <i>American Political Science Review</i> 117.3 (2023): 835-850; Garay, Candelaria. Social policy expansion in Latin America. Cambridge University Press, 2016; Niedzwiecki, Sara, and Jennifer Pribble. “Social policy expansion and retrenchment in Latin America: Causal paths to successful reform.” <i>Journal of Social Policy</i> (2023): 1-21; Niedzwiecki, Sara, and Jennifer Pribble. “Social policy and state capacity from a sub-national perspective.” (2023); Mayka, Lindsay. Building participatory institutions in Latin America: reform coalitions and institutional change. Cambridge University Press, 2019.</p>

Recomendación 5	Reforzar cooperación sobre factores asociados a la gobernanza democrática y su impacto en redistribución (Nivel 2)
Visión	Continuar intentando incidir sobre la calidad del proceso democrático, para mitigar fenómenos de deterioro (por ejemplo, la desinstitucionalización y creciente fragmentación de los sistemas de partido; la creciente influencia de actores de facto en el proceso político, vía financiamiento electoral o su incidencia en los mecanismos de formación de preferencias, etc.) y buscando promover mejoras incrementales en los mecanismos que hoy afectan la interacción entre “oferta” y “demanda” de representación política. Continuar intentando fortalecer mecanismos de agregación de intereses de los sectores populares y medios de modo de emparejar la cancha respecto a los recursos de poder instrumental y estructural de las elites. Dichos mecanismos se asocian a la presencia de organizaciones de trabajadores y sociales más fuertes y empoderadas, así como a la presencia de partidos políticos más programáticos e institucionalizados.
Problema	Como resultado de la ausencia (y en algunos casos, del debilitamiento progresivo) de partidos políticos institucionalizados y programáticos, así como de la debilidad histórica (y creciente) de los recursos de poder de los sectores populares (por ej., los sindicatos y otros grupos de interés de la sociedad civil), la gobernanza democrática puede terminar siendo crecientemente capturada por parte de actores con altos grados de poder estructural e instrumental. La fortaleza relativa de dichos actores se asocia, a su vez, con resultados crecientemente regresivos en cuanto a la redistribución de recursos en la sociedad.
Meta	El objetivo consiste en: 1) lograr un fortalecimiento relativo de los recursos de poder con que cuentan los sectores populares y medios en los regímenes democráticos actuales.
Indicadores de impacto	Indicadores cuantitativos: 1) establecer líneas de base respecto a recursos de poder con que cuentan los sectores populares y medios al momento de incidir en el proceso de gobernanza democrática; 2) lograr avances significativos en cuanto al empoderamiento relativo de dichos sectores en los mecanismos que articulan la gobernanza democrática.
Instrumentos de política	Lograr mayor incidencia de instrumentos de política que ya forman parte de la cartera de acciones que desarrollan IDEA-Internacional y el PNUD (Gobernabilidad Democrática) en cada país: 1) promover más activamente la participación de los sectores más vulnerables en los procesos electorales; 2) promover mecanismos de financiamiento (público) de campañas que logren mitigar más efectivamente la incidencia del poder instrumental de las elites en los procesos electorales; 3) intentar incidir de modo de “nivelar” la cancha en términos del acceso de distintos movimientos políticos a los medios de comunicación y nuevas tecnologías; 4) promover la densidad programática de las organizaciones políticas, así como intentar mitigar la incidencia del clientelismo y el personalismo en la vinculación entre aspirantes a cargos electivos y votantes; 5) presionar por la incorporación y representación equitativa de minorías en el proceso político y en la competencia por cargos electivos; 6) promover instancias de articulación política de grupos vulnerables, cuya fragmentación funcional y territorial les impide lograr visibilidad en el proceso político que estructura la gobernanza democrática.
ODS	ODS que coinciden con la meta: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 17
Causa	Desigualdades estructurales que en lugar de ser mitigadas por el proceso de gobernanza democrática, terminan siendo amplificadas en dicho proceso, de modo tal de consolidar la paradoja latinoamericana que combina igualdad política (una persona, un voto) con desigualdades sociales profundas y durables.
Referencias e investigación adicional	Luna, Juan Pablo, et al., eds. <i>Diminished Parties: Democratic Representation in Contemporary Latin America</i> . Cambridge University Press, 2021; Levitsky, Steven, et al., eds. <i>Challenges of party-building in Latin America</i> . Cambridge University Press, 2016; Bogliaccini, Juan A. <i>Empowering Labor: Leftist Approaches to Wage Policy in Unequal Democracies</i> . Cambridge University Press, 2024; Pérez, Pérez Bentancur, et al. <i>How party activism survives: Uruguay’s Frente Amplio</i> . Cambridge University Press, 2020; Rosenblatt, Fernando. <i>Party vibrancy and democracy in Latin America</i> . Oxford University Press, 2018; Anria, Santiago. <i>When movements become parties: The Bolivian MAS in comparative perspective</i> . Cambridge University Press, 2018; Vommaro, Gabriel. <i>Conservatives against the Tide: The Rise of the Argentine PRO in Comparative Perspective</i> . Cambridge University Press, 2023; Rodríguez, Rafael Piñeiro, et al. “Parties and New Technologies in Latin America.” (2024); Existe también una extensa línea de publicación, así como líneas de cooperación activa por parte de International-IDEA respecto a partidos programáticos, sistemas de financiamiento de campañas, sistemas de financiamiento de campañas digitales, promoción de la participación política de minorías, etc.

Recomendación 6	Promoción de mecanismos de participación e incidencia directa en políticas públicas por parte de la ciudadanía (Nivel 2)
Visión	Trabajar sobre las potencialidades observadas en casos con resultados distributivos relativamente positivos (Brasil, Uruguay) en factores asociados al “momento 2” del marco teórico. Más específicamente se busca ampliar la incidencia de mecanismos de democracia participativa, mecanismos de democracia directa, procesos de justicialización de derechos sociales y mecanismos de transparencia y contralor social del gasto público capaces de incidir en la implementación de políticas con mayor impacto redistributivo.
Problema	Los sectores populares, así como los sectores sociales más vulnerables, poseen limitaciones estructurales para hacer oír su “voz” mediante los mecanismos tradicionales de representación de intereses; dichos mecanismos, por lo demás, se encuentran en crisis, sin que sea plausible esperar una reconstitución efectiva en el corto y mediano plazo.
Meta	El objetivo es el de buscar y potenciar mecanismos que operan más directamente sobre el diseño e implementación de política pública, ambientando una participación más directa de grupos de interés que representan beneficiarios potenciales de las políticas redistributivas; un objetivo secundario que puede lograrse mediante la consolidación de dichos mecanismos es el de contribuir a la agregación de intereses entre beneficiarios potenciales que hoy son débiles políticamente en función de su alto grado de fragmentación y debilidad organizativa.
Indicadores de impacto	Indicadores cuantitativos: 1) establecer líneas de base respecto a mecanismos de incidencia de grupos de beneficiarios potenciales en diseño, implementación y monitoreo social de políticas públicas redistributivas; 2) lograr avances significativos en cuanto a la incorporación, utilización y participación social en nuevos mecanismos para la participación ciudadana en el diseño, implementación y contralor de políticas públicas redistributivas.
Instrumentos de política	En este caso es posible desarrollar un portfolio de instrumentos de política pública, los que podrían buscar ser implementados de forma parcial, de acuerdo al marco constitucional e institucional vigente en cada país. Entre los principales instrumentos de política pública posibles se encuentran los siguientes: a) diseño de mecanismos de democracia participativa y directa, así como incorporación de innovaciones democráticas en los procesos de diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas sociales a nivel local, regional y nacional; b) promoción de instancias que habiliten la justicialización de derechos sociales por parte de grupos de beneficiarios potenciales con débil articulación/organización; c) incidencia sobre factores que profundizan la capacidad de la oposición de establecer chequeos y contrapesos sobre el ejecutivo (especialmente en cuanto a la ejecución del gasto público y la implementación y monitoreo de políticas públicas); d) incidencia sobre factores que aumenten el acceso a una justicia independiente e imparcial por parte de sectores vulnerables y la ciudadanía en general.
ODS	ODS que coinciden con la meta: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 17
Causa	Debilidad estructural de los sectores vulnerables en los procesos que configuran la gobernanza democrática en América Latina; oportunidades que provee la incidencia sobre mecanismos de “gobernanza efectiva” para empoderar y articular a los sectores vulnerables y a la ciudadanía en general.
Referencias e investigación adicional	Altman, David. Direct democracy worldwide. Cambridge University Press, 2010; Lissidini, Alicia, Yanina Welp, and Daniel Zovatto. Democracia directa en Latinoamérica. Prometeo Editorial, 2008; Pogrebinschi, Thamy. Innovating democracy?: The means and ends of citizen participation in Latin America. Cambridge University Press, 2023; Rodríguez-Garavito, César. “Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America.” Tex. L. Rev. 89 (2010): 1669; Rodríguez Garavito, César. “El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales.” Revista Argentina de Teoría Jurídica. Vol. 14, n. 2,(dic. 2013). ISSN: 1851-684X (2013); ; Existe también una extensa línea de publicación, así como líneas de cooperación activa por parte de International-IDEA respecto a partidos programáticos, sistemas de financiamiento de campañas, sistemas de financiamiento de campañas digitales, promoción de la participación política de minorías, etc.

## 7. Agenda futura de investigación

Con base en los hallazgos teóricos y empíricos alcanzados es posible delinear la siguiente agenda de investigación sobre la relación entre la gobernanza democrática, la gobernanza efectiva y la desigualdad. En primer lugar se plantea la necesidad de estimar más rigurosamente los efectos de una reducción de la desigualdad sobre los niveles de descontento ciudadano con la democracia y sus principales instituciones. Si bien en varios contextos la desigualdad es desplazada de la agenda del debate público por otros temas que afectan a la ciudadanía de manera más próxima, como la seguridad y el desempleo, diversas mediciones muestran que, después de 40 años de alternancia democrática en un contexto caracterizado por la persistencia de desigualdades duras, subyace un descontento creciente con la democracia que podría terminar coadyuvando a la erosión de la calidad de los regímenes políticos en la región.

Examinar y promover mecanismos efectivos que permitan a las instituciones democráticas (por ejemplo, a los partidos políticos) agregar intereses y canalizar el descontento es central para mejorar la gobernanza y la gobernabilidad democrática en la región. En este sentido es preciso identificar con más claridad quién se beneficia de la reducción de la desigualdad observadas en la región y cómo esos impactos afectan, a su vez, la legitimidad de la democracia y la satisfacción con el funcionamiento del régimen político. En cuanto a los beneficios de lograr una menor desigualdad es preciso complementar el foco que habitualmente recae en los ingresos e incorporar en mayor medida en el análisis la fuerte interseccionalidad que subyace a los patrones de desigualdad observados en la región. Esto implica hacer foco en las desigualdades de género, étnicas y territoriales, así como en su interacción con las desigualdades de los ingresos. Asimismo, también es necesario estimar a partir de qué umbrales una caída de la desigualdad interseccional genera impactos tangibles en la ciudadanía.

El debilitamiento progresivo de las ya débiles estructuras de representación política presentes en la región (los partidos políticos programáticos, las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos, entre otras) plantea desafíos adicionales en cuanto a los recursos de poder relativo que poseen los sectores populares y en particular los sectores más vulnerables: ¿cómo suplir funcionalmente el rol tradicionalmente ejercido por las estructuras de representación tradicional? En otras palabras, aunque se sabe que la democracia liberal funciona mal en ausencia de partidos políticos, los intentos de promover y sostener la organización de partidos programáticos e institucionalizados no han logrado los impactos deseados. Ante dicho panorama resulta necesario repensar esquemas de representación política que permitan empoderar institucionalmente a los sectores que carecen de otros recursos de poder en la sociedad.

La disrupción tecnológica en curso (mediante la penetración de las redes sociales y la expansión de la inteligencia artificial) tendrá un impacto significativo sobre los factores asociados con la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva. En este sentido, la estructura de la comunicación social, así como la dinámica que domina el mercado de los medios de comunicación, están transformándose radicalmente en la región. También están en curso cambios fundamentales en el mercado laboral, por ejemplo, mediante la expansión de un mercado de trabajadores precarios “de plataforma”. Abrir una agenda de investigación sobre las implicancias de las nuevas tecnologías en la formación de las preferencias políticas (por ejemplo, estudiar cómo la transformación de la comunicación social afectará el poder instrumental de las élites), y analizar la distribución de recursos económicos entre los diferentes sectores sociales (por ejemplo, entre los trabajadores formales y los trabajadores precarizados), resulta clave para poder anticipar los nuevos desafíos que incidirán en la interacción entre la desigualdad, la gobernanza y la gobernabilidad democrática. En cuanto a la implementación de políticas estatales, así como de mecanismos de participación política, la incorporación de soluciones algorítmicas también

posee implicancias (positivas y negativas) que deben ser exploradas con el objetivo de mitigar los riesgos y aprovechar las oportunidades.

Finalmente, la expansión de los mercados ilegales en la región<sup>20</sup> posee múltiples implicaciones respecto de los patrones de desigualdad observados, así como en cuanto a diversas variables asociadas con la gobernanza democrática. Esta agenda de investigación debería estudiar, por un lado, cómo la incorporación en los mercados ilegales puede mejorar los ingresos de los sectores vulnerables o puede cambiar los incentivos asociados con la búsqueda de la movilidad social ascendente (por ejemplo, los retornos y la inversión educativa pueden reducirse a medida que se prefiere más apostar por una carrera criminal). Por otro lado, esta agenda debería evaluar en qué grado y bajo qué modalidades la expansión de los mercados ilegales ocasiona la infiltración y la corrupción de las instituciones estatales y del sistema político, afectando así factores esenciales para la gobernanza democrática y la gobernanza efectiva.

---

**20** Los mercados ilegales en la región comprenden desde el narcotráfico hasta las múltiples expresiones de la extorsión, pasando por la minería ilegal y distintas modalidades de la trata de personas, entre otras múltiples prácticas ilegales en expansión en América Latina.

## Bibliografía

- Aaberge, Rolf, Anthony B. Atkinson y Sebastian Königs.** 2018. "From classes to copulas: wages, capital, and top incomes". *The Journal of Economic Inequality*, 16: 295-320.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson.** 2001. "The colonial origins of comparative development: an empirical investigation". *American Economic Review*, 91(5): 1369-1401.
- ACLEDA** (Datos sobre la ubicación y los acontecimientos de conflictos armados). 2024. Data Export Tool. [acleddata.com/data-export-tool](https://acleddata.com/data-export-tool) [última actualización: 13 de diciembre de 2024].
- Alcántara, Manuel.** 1994-2021. Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca. [oir.org.es/pela/bases-datos-paises](https://oir.org.es/pela/bases-datos-paises)
- Altman, David.** 2010. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press.
- Anria, Santiago.** 2018. *When Movements Become Parties: The Bolivian MAS in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Antía, Florencia.** 2018. "Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura". *Desafíos*, 30(2): 193-235.
- Arza, Camila.** 2018. "Cash transfers for families and children in Argentina, Brazil and Chile: segmented expansion or universal benefits?". *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34(1): 58-75.
- Arza, Camila, Rossana Castiglioni, Juliana Martínez Franzoni, Sara Niedzwiecki, Jennifer Pribble y Diego Sánchez-Ancochea.** 2022. *The Political Economy of Segmented Expansion: Latin American Social Policy in the 2000s*. Cambridge University Press.
- Banco Mundial.** 2022. "Oportunidades para reducir la pobreza y la desigualdad en Costa Rica. Estudio de pobreza y desigualdad del Banco Mundial".
- Bertelsmann Stiftung.** s/f. Bertelsmann Transformation Index (BTI). [bti-project.org/en/downloads](https://bti-project.org/en/downloads)
- Bersch, Katherine, Sérgio Praça y Matthew M. Taylor.** 2017. "State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state". *Governance*, 30(1): 105-124.
- Blofield, Merike.** 2015. *Care Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*. Penn State University Press.
- Blofield, Merike y Juan Pablo Luna.** 2011. "Public opinion on income inequalities in Latin America". En: Merike Blofield (ed.). *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (págs. 147- 182). Penn State University Press.
- Blofield, Merike, Jennifer Pribble y Cecilia Giambruno.** 2023. *The Politics of Social Protection during Times of Crisis*. Cambridge University Press.
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky y María Victoria Murillo.** 2019. *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*. Cambridge University Press.
- Brooks, Sarah M.** 2008. *Social Protection and the Market in Latin America: The Transformation of Social Security Institutions in Latin America*. Cambridge University Press.
- Busso, Matias, Ana María Ibáñez, Julián Messina y Juliana Quigua.** 2023. "Preferences for Redistribution in Latin America". Documento de trabajo núm. 120. *Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR)*.
- Caldeira, Teresa P. R.** 2000. *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. University of California Press.
- Campello, Daniela.** 2015. *The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy*. Cambridge University Press.
- Carranza, Rafael, Dante Contreras y Gabriel Otero.** 2024. "What makes elites more or less egalitarian? Variations in attitudes towards inequality within the economic, political and cultural elites in Chile". *Socio-Economic Review*, 22(3): 1141-1167.
- Centeno, Miguel Angel.** 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Penn State University Press.
- CICIG** (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala). s/f. Casos 2009-2028. [www.cicig.org/casos-listado](https://www.cicig.org/casos-listado)

**Cook, María Lorena.** 2024. "Unions, markets, and democracy in Latin America". En: Julius G. Getman y Ray Marshall (eds.). *The Future of Labor Unions: Organized Labor in the 21st Century* (págs. 237-254). Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin.

**Coppedge, Michael.** 2001. "Political Darwinism in Latin America's lost decade". En: Larry Diamond y Richard Gunther (eds.). *Political Parties and Democracy* (págs. 173-205). Johns Hopkins University Press.

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Knutsen, Staffan Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Fabio Angiolillo, Michael Bernhard, Cecilia Borella, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Linnea Fox, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Ana God, Sandra Grahn, Allen Hicken, Katrin Kinzelbach, Kyle L. Marquardt, Kelly M. McMann, Valeriya Mechkova, Anja Neundorff, Pamela Paxton, Dan Pemstein, Oskar Rydén, Johannes von Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Luca Jacopo Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig y Daniel Ziblatt. 2024. "V-Dem Codebook v14". Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

**DALP** (Democratic Accountability and Linkages Project). s/f. Data. [sites.duke.edu/democracylinkage/data/](https://sites.duke.edu/democracylinkage/data/)

**Dargent, Eduardo.** 2015. *Technocracy and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

**Desposato, Scott.** 2012. "Book review: The Handbook of National Legislatures". *Legislative Studies Quarterly*, 37(3): 389-396.

**De Souza Leão, Luciana.** 2022. "Optics of the state: the politics of making poverty visible in Brazil and Mexico". *American Journal of Sociology*, 128(1): 1-46.

**Díaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni.** 2016. *The Political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*. Cambridge University Press.

**Dix, Robert H.** 1989. "Cleavage structures and party systems in Latin America". *Comparative politics*, 22(1): 23-37. Doner, Richard F. y Ben Ross Schneider. 2016. "The middle-income trap: more politics than economics". *World Politics*, 68(4): 608-644.

**Doyle, David.** 2015. "Remittances and social spending". *American Political Science Review*, 109(4): 785-802.

**Esteve, Albert, Andrés Felipe Castro Torres y Federica Becca.** 2023. "Family Change in Latin America: Schooling and Labor Market Implications for Children and Women". Documento de trabajo núm. IDB-WP-01516. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Etchemendy, Sebastián.** 2011. *Models of Economic Liberalization: Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. Cambridge University Press.

**Evans, Peter.** 1992. "The state as problem and solution: prédation, embedded autonomy, and structural change". En: Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (eds.). *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State* (págs. 138-181). Princeton University Press.

**Fairfield, Tasha.** 2015. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge University Press.

**Fergusson, Leopoldo, James A. Robinson y Santiago Torres.** 2024. "The Interaction of Economic and Political Inequality in Latin America". Documento CEDE núm. 5. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

**Ferreira, Francisco H. G., Nora Lustig y Daniel Teles.** 2015. "Appraising cross-national income inequality databases: an introduction". *The Journal of Economic Inequality*, 13: 497-526.

**Filgueira, Fernando.** 2005. "Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States". Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Filgueira, Carlos y Fernando Filgueira. 1996. "Domando la reforma del mercado: política de la reforma del Estado social en Uruguay".

**Flores-Macías, Gustavo A.** 2014. "Financing security through elite taxation: the case of Colombia's 'democratic security taxes'". *Studies in Comparative International Development*, 49: 477-500.

**Foxley, Alejandro y Barbara Stallings (eds.).** 2016. *Innovation and Inclusion in Latin America: Strategies to Avoid the Middle-Income Trap*. Palgrave Macmillan.

**Garay, Candelaria.** 2016. *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge University Press.

**Garfinkel, Irwin, Lee Rainwater y Timothy M. Smeeding.** 2006. "A re-examination of welfare states and inequality in rich

nations: how in-kind transfers and indirect taxes change the story”. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(4): 897-919.

**Gargarella, Roberto.** 2006. “¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?”. *Perfiles Latinoamericanos*, 13(28): 9-32.

**Gill, Indermit S. y Homi Kharas.** 2015. “The Middle-Income Trap Turns Ten”. Documento de trabajo sobre investigación de políticas núm. 7403. Banco Mundial.

**Giraudy, Agustina y Jennifer Pribble.** 2012. “Rethinking measures of democracy and welfare state universalism: lessons from subnational research”. En: Andres Mejia Acosta y Louise Tillin (eds.). *Negotiating Universalism in India and Latin America: Fiscal Decentralization, Subnational Politics and Social Outcomes* (págs. 21-49). Routledge.

**Góes, Carlos y Izabela Karpowicz.** 2017. “Inequality in Brazil: A Regional Perspective”. Documento de trabajo núm. 17/225. Fondo Monetario Internacional.

**Goldstone, Jack A.** 2017. “Demographic structural theory: 25 years on”. *Cliodynamics: The Journal of Quantitative History and Cultural Evolution*, 8(2): 85-112.

**González, Lucas I. y Marcelo Nazareno.** 2024. “States, alliances, and subnational inequality: Argentina in comparative perspective, 2003-2019”. *Publius: The Journal of Federalism*, 54(4): 737-762.

**González Díaz, Marcos.** 2023. “Cómo Guatemala pasó de ser un ejemplo contra la corrupción a criminalizar a jueces, periodistas y candidatos políticos”. *BBC News Mundo*. 19 de junio. [www.bbc.com/mundo/articles/cw8ld1799d3o](http://www.bbc.com/mundo/articles/cw8ld1799d3o)

**Grindle, Merilee S.** 2004. “Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries”. *Governance*, 17(4): 525-548.

**Grindle, Merilee S.** 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.

**Grindle, Merilee S.** (ed.). 2017. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton University Press.

**Guzman, Juan Andres.** 2024. *The Politics of Tax Avoidance: Lessons from Chile, 1990-2014*

**Hartlyn, Jonathan.** 1988. *The Politics of Coalition Rule in Colombia*. Cambridge University Press.

**Helmke, Gretchen y Steven Levitsky.** 2012. “Informal institutions and comparative politics: a research agenda”. En: Thomas Christiansen y Christine Neuhold (eds.). *International Handbook on Informal Governance*. Edward Elgar Publishing.

**Holland, Alisha C.** 2016. “Forbearance”. *American Political Science Review*, 110(2): 232-246.

**Holland, Alisha C. y Ben Ross Schneider.** 2017. “Easy and hard redistribution: The political economy of welfare states in Latin America”. *Perspectives on Politics*, 15(4): 988-1006.

**Huber, Evelyne y John D. Stephens.** 2012. *Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America*. The University of Chicago Press.

**Huber, Evelyne, Thomas Mustillo y John D. Stephens.** 2008. “Politics and social spending in Latin America”. *The Journal of Politics*, 70(2): 420-436.

**Hughes, Sallie y Chappell Lawson.** 2005. “The barriers to media opening in Latin America”. *Political Communication*, 22(1): 9-25.

**IDEA Internacional** (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral). s/f. “El dinero en la política. Financiamiento político y digitalización”. [www.idea.int/es/theme/financiamiento-politico-y-digitalizacion?theme=512](http://www.idea.int/es/theme/financiamiento-politico-y-digitalizacion?theme=512)

**Izquierdo, Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin (eds.).** 2018. “Better institutions: the key to better public spending”. En: *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less* (págs. 273-323). Banco Interamericano de Desarrollo.

**Jenkins, Stephen P.** 2015. “World income inequality databases: an assessment of WIID and SWIID”. *The Journal of Economic Inequality*, 13(4): 629-671.

**Katzman, Rubén.** 2010. “La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina”. En: *Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores* (págs. 39-84).

**Katzman, Rubén y Alejandro Retamoso.** 2007. “Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo”. *Revista de la CEPAL*, 91: 133-152.

- Keefer, Philip.** 2005. "Democratization and Clientelism: Why Are Young Democracies Badly Governed?". Documento de trabajo sobre investigación de políticas núm. 3594. Banco Mundial.
- Kitschelt, Herbert.** 2000. "Linkages between citizens and politicians in democratic polities". *Comparative Political Studies*, 33(6-7): 845-879.
- Kitschelt, Herbert, Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth J. Zechmeister.** 2010. *Latin American Party Systems*. Cambridge University Press.
- Kitzberger, Philip.** 2012. "The media politics of Latin America's leftist governments". *Journal of Politics in Latin America*, 4(3): 123-139.
- Kurtz, Marcus J.** 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge University Press.
- LAPOP** Lab. s/f. AmericasBarometer. [www.vanderbilt.edu/lapop](http://www.vanderbilt.edu/lapop)
- Latinobarómetro.** 2024. Informe 2024: La democracia resiliente.
- Lehmann, Pola, Simon Franzmann, Tobias Burst, Sven Regel, Felicia Riethmüller, Andrea Volkens, Bernhard Weßels y Lisa Zehnter** (2023). "The Manifesto Project Dataset - Codebook". Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Versión 2023a. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)/Göttingen: Institut für Demokratieforschung (IfDem).
- Levitsky, Steven, James Loxton, Brandon Van Dyck y Jorge I. Domínguez** (eds.). 2016. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge University Press.
- López-Calva, Luis F. y Nora Lustig** (eds.). 2010. *Declining Inequality in Latin America: A decade of Progress?* Rowman & Littlefield Publishers/Brookings Institution Press.
- López, Matias.** 2018. "States, elites, and inequality in Latin America". *Sociology Compass*, 12(8).
- Love, Gregory James y Ryan Carlin.** 2023. Executive Approval Project. [osf.io/kmw7q](https://osf.io/kmw7q)
- Luna, Juan Pablo.** 2014. *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford University Press.
- Luna, Juan Pablo y Rodrigo M. Medel.** 2023. "Uneven states, unequal societies, and democracy's unfulfilled promises: Citizenship rights in Chile and contemporary Latin America". *Latin American Politics and Society*, 65(2): 170-196.
- Luna, Juan Pablo, Rafael Piñeiro Rodríguez, Fernando Rosenblatt y Gabriel Vommaro** (eds.). 2021. *Diminished Parties: Democratic Representation in Contemporary Latin America*. Cambridge University Press.
- Lupu, Noam.** 2024. "Weak Parties and the Inequality Trap in Latin America". Documento de trabajo núm. IDB-WP-01591. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lustig, Nora, Valentina Martínez Pabon y Carola Pessino.** 2023. "Fiscal Policy, Income Redistribution, and Poverty Reduction in Latin America". Documento de trabajo núm. IDB-WP-01530. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mahoney, James.** 2010. *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Manzi, Pilar.** 2024. "Poverty, Inequality, and Policy Preferences: Economic Elite Attitudes in Latin America". Northwestern University.
- Mares, Isabela y Matthew E. Carnes.** 2009. "Social policy in developing countries". *Annual Review of Political Science*, 12(1): 93-113.
- Mauro, Vincent.** 2021. "Party systems, political competition, and inequality in subnational Brazil". *Latin American Research Review*, 56(4): 797-813.
- Mauro, Vincent.** 2022. "Party systems and redistribution in democratic Latin America". *Comparative Politics*, 54(3): 429-452.
- Mayka, Lindsay.** 2019. *Building Participatory Institutions in Latin America: Reform Coalitions and Institutional Change*. Cambridge University Press.
- Mayka, Lindsay y Jessica A. J. Rich.** 2021. "Brazil's participatory infrastructure: opportunities and limitations for inclusion". En: Diana Kapiszewski, Steven Levitsky y Deborah J. Yashar (eds.). *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies* (págs. 155-182). Cambridge University Press.

- Mazzuca, Sebastián.** 2021. *Latecomer State Formation: Political Geography & Capacity Failure in Latin America*. Yale University Press.
- Mazzuca, Sebastián L. y Gerardo L. Munck.** 2020. *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge University Press.
- Meltzer, Allan H. y Scott F. Richard.** 1981. "A rational theory of the size of government". *Journal of Political Economy*, 89(5): 914-927.
- Morgan, Jana y Nathan J. Kelly.** 2017. "Social patterns of inequality, partisan competition, and Latin American support for redistribution". *The Journal of Politics*, 79(1): 193-209.
- Mota Prado, Mariana.** 2013. "The debatable role of courts in Brazil's health care system: does litigation harm or help?". *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 41(1): 124-137.
- Munck, Gerardo L.** 2023. "The state as a determinant of democracy: durable poor-quality democracies in contemporary Latin America". *Democratization*, 31(2): 341-365.
- Munck, Gerardo L. y Juan Pablo Luna.** 2022. *Latin American Politics and Society: A Comparative and Historical Analysis*. Cambridge University Press.
- Murillo, María Victoria.** 2001. *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Cambridge University Press.
- Nash Rojas, Claudio.** 2011. "Los derechos económicos, sociales y culturales y la justicia constitucional latinoamericana: tendencias jurisprudenciales". *Estudios Constitucionales*, 9(1): 65-118.
- Niedzwiecki, Sara y Jennifer Pribble.** 2023. "Social policy expansion and retrenchment in Latin America: causal paths to successful reform". *Journal of Social Policy*, 54(1): 1-21.
- OECD.** 2024. *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2*, OECD Publishing, Paris, [doi.org/10.1787/d8814e8b-en](https://doi.org/10.1787/d8814e8b-en).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo).** s/f. ILOSTAT. Indicadores y herramientas de datos. [ilostat.ilo.org/es/data/](https://ilostat.ilo.org/es/data/)
- Oliveros, Virginia.** 2021. *Patronage at Work: Public Jobs and Political Services in Argentina*. Cambridge University Press.
- Osorio Gonnet, Cecilia.** 2015. "Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina: el caso chileno". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (53): 31-48.
- Otero-Bahamon, Silvia.** 2019. "Subnational inequality in Latin America: empirical and theoretical implications of moving beyond interpersonal inequality". *Studies in Comparative International Development*, 54(2): 185-209.
- Paus, Eva.** 2014. *Latin America and the Middle-Income Trap. Financing for Development Series*, núm. 250.
- Piketty, Thomas.** 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Pogrebinschi, Thamy.** 2021. *LATINNO Dataset on Democratic Innovations in Latin America*. WZB Berlin Social Science Center. Data File Version 1.0.0. <https://doi.org/10.7802/2278>
- Pogrebinschi, Thamy.** 2023. *Innovating Democracy? The Means and Ends of Citizen Participation in Latin America*. Cambridge University Press.
- Portes, Alejandro y William Haller.** 2010. "The informal economy". En: Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).** 2021. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).** 2024. "The Politics of Inequality: Why are Governance Systems not More Responsive to the Unequal Distribution of Income and Wealth?". [www.undp.org/publications/politics-inequality-why-are-governance-systems-not-more-responsive-unequal-distribution-income-and-wealth](https://www.undp.org/publications/politics-inequality-why-are-governance-systems-not-more-responsive-unequal-distribution-income-and-wealth)
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).** s/f. *Human Development Reports. Data Center. Documentation and Downloads*. <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>
- PNUD e IDEA Internacional (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia**

y la Asistencia Electoral). 2022. "Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe". [www.undp.org/es/latin-america/publications/gobernanza-democracia-y-desarrollo-en-america-latina-y-el-caribe](http://www.undp.org/es/latin-america/publications/gobernanza-democracia-y-desarrollo-en-america-latina-y-el-caribe)

**Przeworski, Adam.** 2019. *Crises of Democracy*. Cambridge University Press.

**Reis, Elisa P.** 2000. "Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15(42): 143-152.

**Reis, Elisa P. y Mick Moore** (eds.). 2005. *Elite Perceptions of Poverty and Inequality*. Zed Books.

**Reuters Institute for the Study of Journalism.** 2021. *Digital News Report 2021*. [reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2021](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2021)

**Reuters Institute for the Study of Journalism.** 2022. *Digital News Report 2022*. [reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022)

**Reuters Institute for the Study of Journalism.** 2023. *Digital News Report 2023*. [reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023)

**Rich, Jessica.** 2019. *State-Sponsored Activism: Bureaucrats and Social Movements in Democratic Brazil*. Cambridge University Press.

**Rich, Jessica A. J., Lindsay Mayka y Alfred P. Montero.** 2019. "Introduction. The politics of participation in Latin America: new actors and institutions". *Latin American Politics and Society*, 61(2): 1-20.

**Roberts, Kenneth M.** 2015. *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*. Cambridge University Press.

**Rodríguez-Garavito, César.** 2010. "Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America". *Texas Law Review*, 89: 1669-1698.

**Roope, Laurence, Finn Tarp y Miguel Niño-Zarazúa.** 2016. "Income inequality in a globalising world". VoxEU. [cepr.org/voxeu/columns/income-inequality-globalising-world](https://cepr.org/voxeu/columns/income-inequality-globalising-world)

**Rosenblatt, Fernando.** 2018. *Party Vibrancy and Democracy in Latin America*. Oxford University Press.

**Rossi, Federico M.** 2017. *The Poor's Struggle for Political Incorporation: The Piquetero Movement in Argentina*. Cambridge University Press.

**Schneider, Aaron.** 2012. *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge University Press.

**Schneider, Ben Ross.** 2013. *Hierarchical Capitalism in Latin America*. Cambridge University Press.

**Schwambach Vieira, Renato y Mary Arends-Kuenning.** 2019. "Affirmative action in Brazilian universities: Effects on the enrollment of targeted groups". *Economics of Education Review*, 73.

**Semán, Pablo** (coord.). 2023. *Está entre nosotros. De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir*. Siglo Veintiuno Editores.

**Silva, Eduardo y Federico M. Rossi** (eds.). 2018. *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. University of Pittsburgh Press.

**Soifer, Hillel David.** 2015. *State Building in Latin America*. Cambridge University Press.

**Solt, F.** 2019. *The Standardized World Income Inequality Database, Versions 8-9*. Harvard Dataverse, V13. [doi.org/10.7910/DVN/LM4OWF](https://doi.org/10.7910/DVN/LM4OWF)

**Stampini, Marco, Nadin Medellín y Pablo Ibararán.** 2023. "Transferencias monetarias, pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe". Documento de trabajo núm. IDB-WP-01531. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Stein, Ernesto, Mariano Tommasi** (eds.), **Pablo T. Spiller y Carlos Scartascini.** 2008. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Sugiyama, Natasha Borges y Wendy Hunter.** 2020. "Do conditional cash transfers empower women? Insights from Brazil's Bolsa Família". *Latin American Politics and Society*, 62(2): 53-74.

**Svampa, Maristella.** 2019. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld University Press.

**Telles, Edward Eric.** 2014. *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. University of North Carolina Press Books.

**Thomas, John W. y Merilee S. Grindle.** 1990. "After the decision: implementing policy reforms in developing countries". *World Development*, 18(8): 1163-1181.

**Tilly, Charles.** 1998. *Durable Inequality*. University of California Press.

**Turchin, Peter.** 2016. *A Structural-Demographic Analysis of American History*. Beresta Books.

**UNU WIDER** (Instituto Mundial de Investigaciones sobre Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas). 2023a. GRD-Government Revenue Dataset. [www.wider.unu.edu/project/grd-government-revenue-dataset](http://www.wider.unu.edu/project/grd-government-revenue-dataset)

**UNU WIDER** (Instituto Mundial de Investigaciones sobre Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas). 2023b. World Income Inequality Database-WIID). 28 de noviembre. [doi.org/10.35188/UNU-WIDER/WIIDcomp-281123](https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/WIIDcomp-281123)

**Van Cott, Donna Lee.** 2005. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge University Press.

**Winters, Jeffrey A.** 2011. *Oligarchy*. Cambridge University Press.

**Yashar, Deborah J.** 2005. *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge University Press.

[PNUD LAC C19 PDS N°. 1](#)

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas  
Constantino Hevia y Andy Neumeyer

[PNUD LAC C19 PDS N°. 2](#)

Sugerencias para la Emergencia  
Santiago Levy

[PNUD LAC C19 PDS N°. 3](#)

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo  
Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

[PNUD LAC C19 PDS N°. 4](#)

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras  
Andrés Ham

[PNUD LAC C19 PDS N°. 5](#)

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú  
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 6](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina  
María Laura Alzúa y Paula Gosis

[PNUD LAC C19 PDS N°. 7](#)

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana  
José Antonio Ocampo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 8](#)

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual  
Nora Lustig y Mariano Tommasi

[PNUD LAC C19 PDS N°. 9](#)

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica  
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 10](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay  
Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

[PNUD LAC C19 PDS N°. 11](#)

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política  
Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

[PNUD LAC C19 PDS N°. 12](#)

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador  
Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 13](#)

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico  
Oficina del PNUD en México

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A](#)

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe  
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B](#)

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI  
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 15](#)

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana  
Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

[PNUD LAC C19 PDS N°. 16](#)

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas  
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 17](#)

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19  
Oficina del PNUD en Paraguay

[PNUD LAC C19 PDS N°. 18](#)

El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina  
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 19](#)

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe  
Arachu Castro

[PNUD LAC C19 PDS N°. 20](#)

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe  
Sandra García Jaramillo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 21](#)

Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe  
Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

[PNUD LAC C19 PDS N°. 22](#)

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación del desarrollo  
Oficina de PNUD Bolivia

[PNUD LAC C19 PDS N°. 23](#)

¿Necesitamos repensar la política de deuda en Latinoamérica?  
Federico Sturzenegger

[PNUD LAC C19 PDS N°. 24](#)

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social  
Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

[PNUD LAC C19 PDS N°. 25](#)

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe  
Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina Bercovich

[PNUD LAC C19 PDS N°. 26](#)

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano  
Orazio Attanasio y Ranjita Rajan

[PNUD LAC C19 PDS N°. 27](#)

A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil  
André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhaes, Gabriel Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo, Luciano Máximo (FGV EESP Clear)

[PNUD LAC PDS N°. 28](#)

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma  
Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter

[PNUD LAC PDS N°. 29](#)

Las repercusiones económicas de la guerra en Ucrania sobre América Latina y el Caribe  
Mauricio Cárdenas y Alejandra Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 30](#)

La complejidad del fenómeno migratorio en México y sus desafíos  
Elena Sánchez-Montijano y Roberto Zedillo Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 31](#)

La migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades  
Daniel Morales y Catherine Rodríguez

[PNUD LAC PDS N°. 32](#)

Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021  
Carolina Stefoni y Dante Contreras

[PNUD LAC PDS N°. 33](#)

Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000-2021  
Gioconda Herrera

[PNUD LAC PDS N°. 34](#)

Migración en Colombia y respuestas de política pública  
Sebastián Bitar

[PNUD LAC PDS N°. 35](#)

Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades  
María Cecilia Dedios y Felipe Ruiz

[PNUD LAC PDS N°. 36](#)

Las migraciones en Costa Rica: desarrollo de políticas migratorias recientes para su atención  
Laura Solís y Jason Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 37](#)

Migración en Trinidad y Tobago: tendencias y políticas actuales  
Elizabeth Thomas-Hope

[PNUD LAC PDS N°. 38](#)

Migración en Barbados: ¿Qué sabemos?  
Natalie Dietrich Jones

[PNUD LAC PDS N°. 39](#)

Impactos en Panamá del conflicto Rusia-Ucrania  
Pablo Sanguinetti

[PNUD LAC PDS N°. 40](#)

Los desafíos de la mitigación del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunas propuestas de acción  
Mauricio Cárdenas y Sebastián Orozco

[PNUD LAC PDS N°. 41](#)

Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social: el caso paraguayo  
Agustina Carvallo, Carlos Charotti, Carlos Fernández y Felipe González

[PNUD LAC PDS N°. 42](#)

Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe  
Resumen por Santiago Rodríguez y Almudena Fernández

[PNUD LAC PDS N°. 43](#)

Sistema tributário Brasileiro: Diagnóstico e alternativas de reformas  
Rodrigo Orair

[PNUD LAC PDS N°. 44](#)

El sistema tributario en la República Dominicana  
Mariana Viollaz

[PNUD LAC PDS N°. 45](#)

Impuestos en el Ecuador: sistema tributario y opciones para elevar los ingresos permanentes del fisco  
José Hidalgo Pallares

[PNUD LAC PDS N°. 46](#)

Tax reform for fiscal sustainability and social development in Jamaica  
Manuel Mera y Federico Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 47](#)

Análisis del sistema tributario chileno  
Ricardo Guerrero, Jorge Atria, Michel Jorratt e Iván Ramírez

[PNUD LAC PDS N°. 48](#)

Avances y obstáculos en el sistema de pensiones en Chile (1980-2023)  
Osvaldo Larrañaga

[PNUD LAC PDS N°. 49](#)

Protestas, derechos humanos y prevención de conflictos  
Propuestas para repensar los modelos de respuesta estatal a la movilización social  
Emanuele Sapienza, Gloria Manzotti y Luqman Patel

[PNUD LAC PDS N°. 50](#)

Mercado laboral en Guatemala: análisis de los últimos 10 años, proyecciones para los próximos 30 años y recomendaciones de políticas de empleo  
Luis Henrique da Silva de Paiva, Valentina Calderón Mejía, Elias Miguel Ahuat Valencia y Patricia Carolina Joachin Godínez

[UNDP LAC PDS N°. 51](#)

Mapping climate mobility hotspot risks: An Approach for development organizations to assess risks and responses to climate mobility  
Robert Muggah

[UNDP LAC PDS N°. 52](#)

Reviewing climate-related human mobility in Latin American and Caribbean's Nationally Determined Contributions (NDCs) and National Action Plans (NAPs)  
Robert Muggah

[PNUD LAC PDS N°. 53](#)

Movilidad climática, adaptación y resiliencia: lecciones de Colombia para América Latina y el Caribe  
Robert Muggah

[PNUD LAC PDS N°. 54](#)

El uso de futuros en los parlamentos  
Guía para la transformativa

[PNUD LAC PDS N°. 55](#)

Análisis de los cambios recientes de la pobreza por ingresos en Chile

[PNUD LAC PDS N°. 56](#)

Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina

SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



[www.undp.org/es/latin-america](http://www.undp.org/es/latin-america)



[twitter.com/PNUDLAC](https://twitter.com/PNUDLAC)



[www.facebook.com/pnudlac](https://www.facebook.com/pnudlac)



[www.instagram.com/pnudlac](https://www.instagram.com/pnudlac)



[www.linkedin.com/company/pnudlac](https://www.linkedin.com/company/pnudlac)



[www.youtube.com/PNUDLAC](https://www.youtube.com/PNUDLAC)

Agradecemos el apoyo de

