



DESIGUALDAD Y SECUESTRO DE LA DEMOCRACIA LA CAPTURA DEL ESTADO POR PARTE DE LAS ÉLITES EN AMÉRICA LATINA

Por **Rosa Cañete Alonso***

En Latinoamérica, el apoyo a los sistemas democráticos es el más bajo observado en los últimos años. El 73 % de los latinoamericanos piensa que los gobiernos actúan en beneficio de los poderosos. La institucionalidad democrática se ha multiplicado en una región marcada por dictaduras y regímenes autoritarios. Sin embargo, esto no siempre ha significado un avance efectivo en la garantía de iguales derechos para todos. Tampoco, en el crecimiento de la representación política de los sectores más excluidos ni en la atención a sus necesidades más urgentes por parte de quienes gobiernan unas democracias que han sido secuestradas por las élites políticas y económicas. Analizar y estudiar este fenómeno resulta fundamental para la construcción de sociedades más justas en la que es hoy la región más desigual del planeta.



Viviendas precarias, una de las dimensiones de la extrema desigualdad en América Latina. PABLO TOSCO OXFAM

***Rosa Cañete Alonso**, economista española. Ejerce como responsable regional de “Desigualdad y captura de la democracia para América Latina y el Caribe” de OXFAM, con sede en República Dominicana. Ha coordinado el estudio **Privilegios que niegan derechos, desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina** (OXFAM, 2015).

El 73% de los latinoamericanos piensa que se gobierna para el beneficio de los poderosos. Hay importantes diferencias entre los países de la región, pero en 17 de los 18 países encuestados por **Latinobarómetro**, más del 50% de la ciudadanía piensa de esta forma. Se trata de un claro llamado de atención a las democracias de la región. Es evidente que no están cumpliendo con uno de sus principios más elementales: la representación de los intereses de sus votantes.

Esta falta de representación política efectiva de los intereses de las mayorías tiene importantes consecuencias negativas en la garantía de derechos. En América Latina la desigualdad se ha vuelto estructural: el 71% de la riqueza se concentra en el 10% más rico de la población. Solo 32 personas, en 2015, concentraban tanta riqueza como la mitad más pobre de la región: 300 millones de personas. **En 2013, 80% de los jóvenes de mayores ingresos culminaron sus estudios secundarios, mientras solo el 34% de los que poseen bajos ingresos lo hicieron.** Los niños pobres de Bolivia, Honduras, República Dominicana y Colombia tienen de 2 a 5 veces mayor probabilidad de morir en el primer año de vida que los niños ricos.

Los avances de la última década mostraron que cuando hay gobiernos decididos a impulsar políticas enfocadas en reducir pobreza y desigualdad, esta gravísima situación puede ser enfrentada. Lamentablemente, falta mucho por hacer: son necesarias reformas estructurales en el aparato productivo, laboral, fiscal y político. Y algunos de los avances democráticos construidos en los últimos años, ya se están perdiendo. Latinoamérica y el Caribe siguen siendo una región con sociedades fracturadas, con sectores privilegiados y excluidos, con ciudadanía de primera y de segunda clase.

Los niveles de desigualdad que exhibe la región sólo son posibles en sistemas democráticos que han sido secuestrados por quienes ejercen el poder económico y político. Son sistemas en los que las élites cooptan, corrompen o desvirtúan la naturaleza de las instituciones democráticas para impulsar políticas que mantengan su posición privilegiada. Este proceso ha derivado en democracias en las que, en ocasiones, unos pocos diseñan las políticas públicas para su propio beneficio, dando así lugar a desequilibrios en el ejercicio de los derechos y en la representación política.

Cuando hay desigualdad la gente cuestiona el sistema democrático y tiene razones para hacerlo

La calidad de la democracia y los niveles de desigualdad económica y social están íntimamente relacionados. Pero ¿la ciudadanía es consciente de la relación entre la desigualdad política y la desigualdad económica y social?

El apoyo al sistema democrático tocó fondo en la región en 2016. Sólo un 54% de los entrevistados por **Latinobarómetro** prefería un sistema democrático a cualquier otro. Nos debe llamar la atención también que la indiferencia hacia el sistema político alcanza su máximo histórico: un 23% de la población se muestra indiferente entre un sistema democrático o autoritario. La frase es aún más lapidaria “a la gente como uno nos da igual un régimen democrático que uno no democrático”. Tantas vidas perdidas en la región para defender las democracias y parece que, si bien hemos conseguido procesos electores más estables, aún estamos muy lejos de que los gobiernos sean efectivos y avancen lo suficiente para disminuir las injusticias sociales que se han acumulado se forma sistemática y progresiva.

Para comprobar la relación entre la desigualdad de ingresos y la opinión de la ciudadanía sobre la calidad de la democracia, desarrollamos en 2015 un análisis de correlación estadística entre la desigualdad medida por el **Índice de Gini** y la encuesta anual de **Latinobarómetro**, que evalúa la calidad de la democracia en los países latinoamericanos.

Los resultados prueban que **la desigualdad económica lleva a la ciudadanía a cuestionar el sistema democrático, lo cual debería preocupar a la clase política.** Cuanto mayor es el nivel de desigualdad económica, mayor es la percepción ciudadana de que algunas personas y grupos tienen tanta influencia sobre las decisiones políticas, que los intereses de la mayoría

son ignorados. Las interacciones entre la desigualdad en el poder político y la desigualdad de ingresos son permanentes, y se refuerzan mutuamente afectando los niveles de satisfacción con la democracia tanto en su capacidad para garantizar iguales derechos a toda la población como en su capacidad de asegurar la representación política de los intereses ciudadanos.

Las fuertes movilizaciones ciudadanas que se han dado en la región y que expresan el descontento de la ciudadanía en los últimos años, muestran claros fallos de interrelación entre el sistema de representación electoral y los intereses de la ciudadanía.

Pese a que cada país en la región tiene dinámicas muy diferentes, estos datos obligan a preguntarse ¿por qué algunos gobiernos no toman más en cuenta el interés de sus votantes? ¿Se expresan en el voto los intereses de la ciudadanía? ¿Los partidos políticos están siendo capaces de canalizar el debate actual de las sociedades latinoamericanas?, ¿Cuáles son las relaciones entre los grupos económicos y las agendas gubernamentales? Son preguntas que las sociedades latinoamericanas, en sus contextos específicos, deben debatir para avanzar en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Esto es importante porque **la lucha contra la desigualdad no es un problema técnico sino político**, y es en esa arena donde debe librarse el debate si se quieren enfrentar las diferentes desigualdades que enfrenta la región.

Mecanismos utilizados por élites políticas y económicas para la captura del Estado, un terrible ejemplo

En América Latina, las políticas públicas que consiguen reducir las desigualdades, cuando han sido aplicadas, probaron de forma contundente sus efectos socialmente democráticos: acceso universal a educación y salud públicos y de calidad, sistemas de protección social, políticas de empleo digno, políticas que reducen las brechas salariales entre mujeres y hombres, políticas tributarias que exigen pagar más a los que más tienen. ¿Por qué es tan difícil que estas políticas sean priorizadas por los gobiernos de la región?

La gente parece tenerlo claro: se gobierna para los intereses de unos pocos. El secuestro de la democracia por parte de las élites impide a los sistemas democráticos garantizar iguales derechos a toda la ciudadanía, ya que los Estados y sus leyes, regulaciones, recursos y políticas son muy a menudo capturados por élites económicas y políticas.

Este proceso toma diferentes nombres y caras, que lamentablemente escuchamos demasiado a menudo en las noticias. Algunas son desarrolladas por el sector privado y otras por el sector público o la clase política que utilizan el Estado y sus recursos para permanecer en el poder; pero, en la mayoría de los casos, las élites económicas y las élites políticas operan articulándose entre sí. Algunas son legales, otras no, pero **todas son ilegítimas.** Estas formas son muy conocidas por la ciudadanía en general:

- **Influencia en la definición de políticas, que adopta la forma de lobby ilegítimo, tráfico de influencias, puerta giratoria, financiamiento partidario, entre otras.**

- **Corrupción, que se concreta, por ejemplo, en la asignación irregular y opaca de contratos, la sobrevaluación de obras, o la entrega o venta de terrenos estatales subvaluados;**

- **Clientelismo, que se manifiesta en compra de votos, contratación de empleados públicos sólo por su adscripción política, priorización de políticas asistenciales y otorgamiento de servicios públicos como favores.**

- **Las formas de secuestro de la democracia a las que recurren las élites económicas y políticas alcanzan también a los medios de comunicación (<https://www.oxfam.org/es/informes/privilegios-que-niegan-derechos>), que son controlados y utilizados, ya sea para promocionar las ideas que los favorecen o para sancionar aquellas ideas que van en contra de sus intereses.**

El escándalo del gigante de la construcción **Odebrecht** que está conmocionando América Latina y el Caribe parecie-

ra un modelo del fenómeno descrito. Hace décadas que el sector privado y la clase política desarrollan todo tipo de estrategias para asegurarse privilegios a costa de los derechos de los demás. El caso Odebrecht, lo tiene todo: ha utilizado la mayoría de las estrategias descritas para capturar al Estado. Podríamos decir que desarrollaron todas las formas relacionadas con la influencia en políticas, leyes y regulaciones, así como acciones de pura y simple corrupción.

Odebrecht operó, a través de una compleja red de empresas en paraísos fiscales, la financiación de múltiples candidatos presidenciales en la región de derechas y de izquierdas. Negociaban directamente a nivel presidencial, y fueron muy exitosos colocándolos en el poder. Así aseguraban que el poder les beneficiaría.

En América Latina y el Caribe, distribuyeron 780 millones de dólares en sobornos en 10 países. Gracias a esto, Odebrecht declara haber conseguido la asignación de grandes obras de infraestructura de manera ilícita, obteniendo ganancias que se han pagado con los impuestos aportados por toda la ciudadanía. Mientras las estadísticas nos muestran que los Estados no cuentan con suficientes ingresos para garantizarle derechos a la población, Odebrecht y sus dueños se hacían cada vez más ricos, poderosos, influyentes y privilegiados, y la élite política y sus partidos también.

El caso de República Dominicana permite hacernos una idea de lo que significa la corrupción en países pobres, desiguales e injustos. **Con los 163 millones de US\$ que Odebrecht confiesa haber ganado de manera ilícita en los sobrecostos de las obras,** se podría:

- **Haber construido 158 escuelas para la primera infancia que permitan a las mujeres reducir su carga de trabajo de cuidado de niños de 0 a 5 años y tener espacio para introducirse en el mercado laboral remunerado.**

- **Haber construido 9.140 viviendas sociales, garantizando el derecho a la vivienda a miles de personas.**

- **Haber construido y equipado 350 centros de salud primaria, facilitando la garantía del derecho a la salud.**

- **Haber duplicado, durante un año, el salario de 42,500 empleados públicos que ganan menos que el costo de la canasta básica familiar y, por lo tanto, garantizarles el derecho a tener un salario digno.**

El huevo y la gallina: la concentración de riqueza y la concentración de poder

La concentración de la riqueza y la concentración de poder se dan simultáneamente y se retroalimentan. Para analizar este tema es importante identificar en qué sectores empresariales se concentran las personas más ricas de la región.

Cuatro sectores en los que se concentran los multimillonarios en América Latina, según la lista de **Forbes** en 2017: sector financiero (25%), bebidas (22%), telecomunicaciones (19%) y las industrias extractivas (15%). Juntos comprenden el 82% de la riqueza de los multimillonarios de la región.

El sector de las telecomunicaciones es paradigmático. Es uno de los que más riqueza suma de los millonarios de la región, y además la concentra casi en una sola persona: Carlos Slim, el hombre más rico de la región y el sexto más rico del mundo en 2015. Según el informe realizado por Oxfam México en 2015, **Concentración del Poder Económico y Político**, la OCDE concluyó que entre 2005 y 2009 el comportamiento monopolístico de las empresas de telecomunicaciones de Carlos Slim se tradujo en una pérdida de bienestar para los mexicanos superior a los 129 mil millones de dólares, lo que equivale a cerca del 1.8% del PIB por año.

El sector minero, agrupa a tres de los diez empresarios más ricos de la región. Su fortuna, así como el auge del sector se cimenta en la explotación de recursos naturales concesionados por el Estado y muy beneficiados por el boom de los precios de las materias primas en la pasada década. Pero también por los grandes privilegios a los que acceden.

La degradación de las regulaciones ambientales y de los procedimientos para obtener licencias, los beneficios tributarios y el relajamiento de las sanciones aplicables por infracciones contra el medio ambiente, son otras áreas donde las élites mineras aplican su influencia con el fin de adquirir y preservar privilegios.

Este es el caso del Perú. En el informe de OXFAM, **Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú**, Francisco Duran analiza el proceso con el que lobbies y grupos de poder económico, a través de fuertes presiones, lograron que el gobierno de Ollanta Humala aprobara en 2014 la **Ley 30230**, conocida como el “paquetazo ambiental”. Este estudio devela la indebida influencia y las alianzas que se tejieron entre el poder económico, mediático y político, así como los costos que tuvieron para el Estado y la sociedad. Puertas giratorias, captura de medios de comunicación y *think tanks*, pérdidas tributarias millonarias, condonación y reducción de deudas y sanciones por contaminación ambiental, desconocimiento de los derechos propiedad de los territorios de los pueblos indígenas y, por lo tanto, de la consulta previa necesaria para dar una licitación, que contribuyeron a generar desigualdad material y afectar los derechos humanos.

Herramientas para la lucha por sociedades más justas y democráticas

Tener medios de comunicación plurales y diversos constituye una vía efectiva para luchar contra la desigualdad, en países donde las élites políticas y económicas imponen sus narrativas sobre el desarrollo y sus justificativas acerca del por qué los pobres siguen siempre siendo pobres y los ricos se vuelven cada vez más ricos. La rendición de cuentas y la participación ciudadana también pueden ser antídotos para luchar contra el secuestro de la democracia y la desigualdad económica. El control del financiamiento privado de los partidos, las leyes anti-lobby, la protección del derecho a la libre expresión, la vigilancia ciudadana y las movilizaciones populares pacíficas, así como la correcta aplicación de las leyes de función pública, son mecanismos fundamentales para frenar la captura del Estado, y asegurar que el sistema democrático nos represente mejor.

La academia y las ciencias sociales también son fundamentales para contribuir a que nuestras sociedades comprendan las complejas dimensiones de los procesos sociales, económicos y políticos que les toca vivir. Ellas aportan estudios, análisis y datos que pueden constituir insumos imprescindibles para las transformaciones que nuestros gobiernos deben promover para garantizar de forma efectiva los derechos que nuestras constituciones consagran y el poder de las élites niega a los ciudadanos y ciudadanas.

Oxfam y CLACSO han asumido este desafío, **impulsando estudios sobre el comportamiento de las élites y su influencia en el diseño de las políticas públicas;** investigaciones que pretenden contribuir a comprender qué procesos y políticas podrían ayudar a limitar la captura del Estado y el secuestro del proceso democrático por parte del poder económico. Nos interesa analizar no sólo cómo viven los pobres y cómo se reproducen las formas de exclusión y sufrimiento de las grandes mayorías, sino también, cómo se crean las condiciones políticas que promueven, amplían y multiplican el poder de las élites, cómo se van formulando y diseñando las estrategias de secuestro de los derechos ciudadanos y de captura del Estado en sociedades donde la democracia ha sido usada por los más ricos como una coartada para multiplicar sus privilegios.

Es hora de actuar contra la desigualdad. La lucha contra la pobreza y la exclusión no será posible, sino ponemos freno a la extrema concentración de la riqueza y del poder en América Latina. Es hora de eliminar privilegios para garantizar derechos.

www.clacso.org/megafon