



Centro de estudios del desarrollo

 /asuntospublicos

 @ced\_cl

## Novedades

**30/07/2015**

**Política**

**Igualdad política: importancia y propuestas institucionales. Parte II**

**24/07/2015**

**Política**

**Igualdad política: importancia y propuestas institucionales**

**17/07/2015**

**Economía**

**Cuarenta años de reformas y políticas económicas en Chile: bases y lecciones para un nuevo ciclo**

**10/07/2015**

**Política**

**Rawls y la posición del liberalismo en el espectro político: Diseños Institucionales**

**03/07/2015**

**Política**

**Rawls y la posición del liberalismo en el espectro político: Ideas fundamentales**

**25/06/2015**

**Política Sectorial**

**Por el fin a la selección: inicio de una educación inclusiva**

## Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe 1206

## Política

30/07/2015

### Igualdad política: importancia y propuestas institucionales. Parte II

**Esteban Szmulewicz Ramírez<sup>1</sup>**

En la primera parte de este Informe<sup>2</sup> establecimos la necesidad de realizar una discusión sobre la igualdad en materia política, más aún si sostenemos que aspiramos a superar la concepción elitista-competitiva y a resituar nuestra concepción de la democracia más en sintonía con el ideal de autonomía y autogobierno del pueblo. Con este propósito, se analizaron las diversas definiciones sobre la igualdad, de tal forma de situar a la igualdad política en el marco de las diversas acepciones de la idea de igualdad, las cuales deben ser también compatibles con el ideal de libertad. A partir de lo anterior, conceptualizó la noción de igualdad política, al tiempo que se desarrolló una justificación acerca de su importancia y se especificó su contenido, desarrollando con mayor profundidad uno de los elementos de la igualdad política, relativo a los iguales derechos de participación.

En el presente Informe, en tanto, de los tres aspectos que comprendería la igualdad política, se desarrollan con mayor detalle dos de ellos: el concepto de "iguales oportunidades de influencia política", y la temática sobre el igual peso de los votos, avanzando una defensa de la regla de mayoría como legítima exigencia del juego político democrático, en materia de aprobación de leyes. Se finaliza este informe con algunas conclusiones generales, enfatizando la necesidad de relevar la desigualdad política que se observa en diversos ámbitos y al mismo tiempo corregirlas de manera de acercar nuestras instituciones políticas al ideal democrático.

<sup>1</sup> Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (UACH). Magíster en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Barcelona) y Master en Política Comparada (London School of Economics and Political Science). Investigador Asociado del Centro de Estudios del Desarrollo. Director del Centro de Estudios Constitucionales y Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor.

<sup>2</sup> Ver: Szmulewicz, Esteban (2015), "Igualdad política: importancia y propuestas institucionales. Parte I". En *Asuntos Públicos* (asuntospublicos.ced.cl) Informe N° 1.205.

- **Sobre el concepto de “iguales oportunidades de influencia política”**

En corto, esta dimensión de la igualdad política se traduce en que los ciudadanos activos que se encuentran igualmente motivados y tienen iguales habilidades para desarrollar un determinado rol en el sistema político, en el sentido de los requisitos objetivos de acceso a determinados cargos de elección popular (edad, determinada profesión, etc.), deben tener iguales oportunidades de ejercer una legítima influencia en la toma de decisiones colectivas. (Cohen 2001, p. 50). En otras palabras, se trata de establecer “una norma que implica que una persona no debería tener mayores oportunidades que otra de obtener una posición política deseada basada en una característica o cualidad que es considerada irrelevante para la ejecución de esa posición”.

Al respecto, cabe formular tres precisiones a este concepto y sus respectivas implicancias institucionales.

Se trata, en primer lugar, de una igualdad de **oportunidades** para la influencia política, toda vez que en ciertos casos, ciertas diferencias en la influencia política efectiva de los ciudadanos son aceptables, como por ejemplo si esta desigualdad se basa en una mayor preocupación o un mayor interés por la política, o por una mayor capacidad de persuasión, o porque la población comparte en mayor medida los valores o ideas de la persona ejerciendo influencia política (Cohen 2001, p.52). En otras palabras, la idea es que las personas tengan igual oportunidad de influir en la fijación de la agenda política, al tiempo que tienen también oportunidades iguales de influir en el resultado de la deliberación.

Sin embargo, este razonamiento pierde de vista que en algunos casos, como podría ser la realidad en nuestro país, el interés en la política o la capacidad de persuasión, se encuentran desigualmente distribuidos en base a consideraciones socioeconómicas o socioculturales, que podríamos considerar espurias o ilegítimas. Por otra parte, la mayor persuasión o incluso la mayor popularidad de ciertas posturas, podrían estar condicionadas por las debilidades e inequidades de la educación en general, y de la formación cívica o ciudadana en particular, lo que contradice el criterio de la “comprensión bien informada”, esto es, el disfrute, por parte de los ciudadanos, de oportunidades suficientes e iguales para descubrir y afirmar lo que se prefiere en relación con un asunto de interés (Dahl, 1989).

Un aspecto interesante dice relación con aquellas regulaciones que persiguen disminuir las desigualdades en la capacidad de persuasión o en el atractivo físico de quienes ejercen influencia político. Un tipo de medidas comúnmente aceptadas dice relación con el fortalecimiento de la educación cívica y la formación para la ciudadanía, lo que resulta urgente en nuestro país. Pero, por otro lado, se debe ser cuidadoso con aquellas regulaciones que puedan implicar una limitación excesiva a la libertad de expresión. Ahora bien, ¿serían aceptables las regulaciones que prohíban o limiten los anuncios políticos en televisión, basadas en que ellas reflejan más el atractivo físico que la real capacidad de persuasión de los argumentos ofrecidos? ¿Se podrían limitar exclusivamente a los anuncios en la radio, o en la prensa escrita?

Al respecto, se cae en el peligro no sólo de “ciudadanos no educados”, como señala Bovero, sino incluso de ciudadanos “mal educados” o “des-educados”, esto es, víctimas de los “arquitectos y empleados de la mala fe que actúan en varios medios de comunicación”, manipulando la información política y la deliberación racional (Bovero 2012, p. 116).

En la misma línea, se debe profundizar el debate sobre el pluralismo informativo y la capacidad de acceso a diversas fuentes y visiones sobre la realidad, con la finalidad de formar las propias convicciones. Lo que Dahl denomina como el acceso a *fuentes alternativas* de información política (Dahl, 1989). En el mismo sentido, Bernard Manin sostiene que esta dimensión de la igualdad política demandaría dos conjuntos de instituciones: 1) acceso a información política, incluyendo el derecho a acceder públicamente a los actos y resoluciones de los órganos del Estado; y 2) la libertad de expresar las propias opiniones políticas en cualquier momento, y no sólo durante las elecciones (Manin 1997, pp. 167-8).

En segundo término, el principio requiere la **igualdad** de oportunidades para la influencia política, y no simplemente el aseguramiento de un cierto nivel mínimo de oportunidades. Lo anterior implica ir más allá del reconocimiento de los individuos como ciudadanos formalmente iguales en el sistema político, porque las medidas institucionales para lograr igualdad de oportunidades, y no solamente un nivel mínimo, pueden traducirse por ejemplo al plano de la distribución de los recursos socioeconómicos. Efectivamente, cabe preguntarse si la inequitativa distribución de las capacidades para ejercer efectivamente los derechos políticos y civiles está alternando también la igualdad de oportunidades en el plano de la influencia en la toma de decisiones políticas (Cohen 2001, p. 52). Como dice la expresión conocida: "la libertad de prensa es un derecho magnífico, siempre cuando usted sea dueño de una imprenta".

En este sentido, los estudios de Verba y otros (Verba 2001, p. 8) demuestran que la igualdad política se ve minada por las desigualdades en el plano económico, toda vez que esta última crea un conjunto de recursos inequitativamente distribuidos, que luego se pueden utilizar en la esfera política. En este sentido, la teoría de las capacidades de Amartya Sen (Sen, 1999) postula la necesidad de ciertos recursos socioeconómicos básicos (educación, salud e ingreso suficiente) de forma tal que el derecho a la igual participación política se traduzca, en realidad, en la capacidad de participar efectivamente en la toma de decisiones que impactan las vidas de las personas.

Lo anterior implica, entre otros, el debate respecto de un conjunto de derechos en materia de trabajo y maternidad que permitan a las mujeres desarrollar una vida política en igualdad de oportunidades respecto de los hombres, al tiempo que se garantizan también ciertas condiciones de distribución de la riqueza y de la renta de forma más equitativa, ya que sin estos recursos mínimos muchas personas seguirán siendo vulnerables y dependientes respecto de otras, y no serían plenamente capaces de exponer sus preferencias de manera independiente o de aprovechar las oportunidades que se les planteen (Held 2006, pp. 390-1).

Finalmente, en tercer término el principio se relaciona con la igualdad de oportunidades en el plano **político**, lo que implica ir más allá del ejercicio del derecho a voto (Cohen 2001, p. 53). De esta forma, se condenan, por un lado, tanto las desigualdades en las oportunidades de acceder a cargos de elección popular como en las oportunidades de influir en los resultados electorales. Pero también, por otro lado, las desigualdades en las oportunidades de influir cualquier decisión adoptada por las instituciones políticas, lo que se extiende también al plano de la formación o participación en organizaciones y agrupaciones que influyen en el resultado de las decisiones legislativas.

Resultan de particular importancia las regulaciones relativas al lobby. En este sentido, la igualdad política es incompatible, en línea de principio, con "poderosos sistemas de relaciones y organizaciones sociales que pueden distorsionar los debates y las decisiones democráticas" (Held 2006, p. 393). Se trataría, en consecuencia, de reducir el poder de las grandes corporaciones para influir en la agenda política, de

restringir y regular las actividades de los grupos de presión (ya sea representen a los grandes empresarios o a los sindicatos más fuertes), y revisar los privilegios en el debate con los que cuentan determinados grupos de influencia, a expensas de otros.

Igualmente, lo anterior implicará revisar las normas sobre financiamiento electoral y de partidos políticos, pudiendo justificarse las limitaciones al gasto electoral y a los aportes de las empresas a las campañas, en aras de producir igualdad de influencia en la toma de decisiones políticas, particularmente considerando que las empresas no votan ni son titulares de derechos políticos, al tiempo que los montos de financiamiento que éstas pueden aportar son, por regla general, muy superiores a los aportes de las personas naturales<sup>3</sup>. Lo anterior no implicaría una supresión de la posibilidad de aportes de personas naturales a las campañas políticas, aunque estableciendo límites al aporte máximo que las personas naturales pueden donar a las campañas y los partidos políticos, particularmente en un país caracterizado por la enorme concentración del dinero y la riqueza en un grupo reducido de familias y personas naturales. De esta manera, dada la extrema concentración económica en nuestro país, el actual sistema de financiamiento de las campañas políticas, que permite aportes privados, que pueden ser transparentes o bien reservados, y que pueden provenir tanto de personas naturales como de personas jurídicas, establece canales de influencia que están, en la práctica, abiertos a algunas personas y no a otras (Cohen 2001, p. 59). En otras palabras, la eliminación del aporte de las personas jurídicas así como el establecimiento de límites importantes a las donaciones de las personas naturales se justifica por una concepción deliberativa de la democracia, que entiende a los ciudadanos no simplemente como consumidores pasivos de los mensajes e informaciones enviados por los actores políticos (como en la versión elitista-competitiva), sino que también como actores que tienen tanto el derecho a participar como el derecho a tener oportunidades iguales y efectivas para influir en el proceso político (Cohen 2001, pp. 72-3). Así las cosas, cabe preguntarse lo siguiente: si la posición socioeconómica no es considerada una calificación formal relevante al momento del ejercicio del derecho a voto y de otras formas de influencia política, ¿es aceptable organizar el sistema para el ejercicio de la influencia política en una forma tal que permite que esta influencia dependa de la condición o posición económica? ¿Es aceptable organizar el diseño institucional de forma tal que las mayores oportunidades están directamente relacionadas con mayores recursos financieros?

En definitiva, como señala David Held, la igual influencia política “implica un compromiso con la reducción de los privilegios de los privilegiados si éstos restringen las posibilidades de participación de otros y niegan su capacidad para el compromiso democrático. Pero esto no implicaría, y sería bastante incompatible con ello, un ataque a las ‘diferencias’ personales, sociales, culturales y (en ciertos aspectos) económicas” (Held 2006, p. 403).

---

<sup>3</sup> De acuerdo a un estudio de Claudio Agostini, en base a información de las campañas parlamentarias y presidenciales de los años 2009 y 2010, al considerar “las donaciones reservadas para campañas parlamentarias, donde la mayoría de los donantes son personas jurídicas, la UDI recibe más del doble de recursos que RN y cuatro veces más que la DC, que son los partidos que le siguen en magnitud de aportes recibidos” (Agostini 2012, p. 38).

- **La regla de la mayoría**

Finalmente, cabe referirse a la temática sobre el igual peso de los votos, que se había mencionado anteriormente con el tercer elemento constitutivo de la igualdad política, particularmente intentando una defensa de la regla de mayoría como legítima exigencia del juego político democrático, en materia de aprobación de leyes, de cara al debate sobre una nueva Constitución que se avizora. En esta línea, el célebre jurista y ex ministro del Tribunal Constitucional alemán, profesor Ernst Böckenförde hace referencia a dos principios que justificarían la democracia como legítimo, en cuanto justo, método de resolución de conflictos políticos: el principio de la libertad y el principio de la igualdad democrática. En virtud del primer principio, todos los ciudadanos, y no sólo unos pocos, tienen que poder participar del proceso de toma de decisiones, por lo que para establecer el contenido del ordenamiento jurídico vigente se debe exigir, precisamente, el asentimiento de la mayoría. En consecuencia, sostiene el autor, “si se exigiera menos se perjudicaría a quienes se oponen a ese contenido, y si se exigiera más se perjudicaría a quienes lo respaldan” (Böckenförde 2000, p. 93). Por otra parte, en virtud del segundo principio, todos los ciudadanos deben disponer de *iguales* condiciones y derechos para participar en el proceso político, es decir, de iguales posibilidades u oportunidades para influir en el proceso de toma de decisiones políticas, por lo que no cabe establecer distinciones entre los derechos o facultades de participación política de unos ciudadanos o grupos de ciudadanos en desmedro de otros.

En el mismo sentido, el politólogo Adam Przeworski respalda la regla de mayoría simple fundado en que es la única regla de toma de decisiones que es neutra, vale decir, que no “privilegia a ninguna opción de antemano”, en la medida en que permite “maximizar la autonomía”, en el sentido de “la proporción de la colectividad que está satisfecha con esa decisión colectiva” (Przeworski 2010, p. 218). Al contrario, el mecanismo de quórum supramayoritario se inclina a ponderar los votos, y no simplemente a contarlos, lo que implica otorgar, de alguna manera, una mayor consideración a la opinión de la minoría. Para graficar esta conclusión, Lucas Sierra realiza un simple ejercicio, consistente en contrastar, en el contexto de un cuerpo legislativo de 120 miembros, el valor del voto de la mayoría y el de la minoría en situación de un quórum de mayoría absoluta –en este caso cada voto, tanto si se está con la mayoría o con la minoría, cuenta igual a uno. Sin embargo, en el contexto del quórum supramayoritario de 4/7 de las LOCs, los votos de la minoría (59) valen 1,12, mientras que los votos de la mayoría (61) cuentan 0,88 (Sierra 2011, p. 15).

De esta forma, como señala Böckenförde, “partiendo de la igualdad democrática, los votos –considerados desde una perspectiva jurídica– sólo pueden ser contados, y no ponderados” (Böckenförde 2000, p. 93). En otras palabras, la regla de supermayoría no satisface el principio democrático de igualdad política, en la medida en que algunos votos valen más que otros (anonimidad), y por cuanto no todas las alternativas son igualmente consideradas (neutralidad), en la medida en que la regla favorece el *status quo* y afecta las alternativas frente a dicha posición.

### • Conclusiones

En conclusión, aparece claro que la definición y contenidos de la igualdad política guardan estrecha relación con una concepción deliberativa de la democracia, que permita superar la versión elitista-competitiva, así como también resituar el debate acerca de igualdad en materia de toma de decisiones colectivas. Ahora bien, lo anterior no implica prescindir de la preocupación por la libertad, particularmente por la libertad política, por lo que las medidas concretas para lograr la igualdad política deben analizarse en el esquema de igualdades-libertades esbozado en el primer informe.

Por otra parte, el logro del ideal de igualdad política implica articular un conjunto de planos, incluyendo tanto los iguales derechos de participación como las oportunidades iguales para ejercer influencia política efectiva, y la igualdad del peso de los votos. Como se desarrolló, particularmente complejo, por sus consideraciones sistémicas y multisectoriales, es la realización de la igualdad de influencia política efectiva, que conduce a la deliberación con respecto a las reglas de financiamiento de la política, conflictos de intereses y lobby, regulación de las campañas políticas, entre otros aspectos. No obstante las dificultades, la utilidad de poner el foco de análisis en la igualdad política radica en relevar un aspecto que había sido descuidado tanto en las reformas democráticas realizadas en nuestro país hasta la fecha, más guiadas por el logro del estándar mínimo de democracia, como también en las agendas igualitaristas, casi exclusivamente orientadas a las preocupaciones de igualdad material, descuidando en cierta medida la manera en que dichas desigualdades socioeconómicas impactan en la distribución de recursos políticos, y, consecuentemente, la importancia de una participación y deliberación políticas igualitarias.

En definitiva, la adecuada atención al descuidado y relegado aspecto de la igualdad política, podría contribuir a aproximarnos a los principios de autonomía y autogobierno, al tiempo que se trata a los ciudadanos como personas libres e iguales, y se fortalece el sentido de pertenencia a la comunidad política, todos aspectos centrales para una re comprensión de nuestro ideal democrático, de una manera más republicana y deliberativa.

### • Bibliografía

- Agostini, Claudio (2012). "Financiamiento de la Política en Chile: Campañas Electorales 2009-2010", Centro de Estudios Públicos y Corporación de Estudios para Latinoamérica, en [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5011\\_3155/DOC\\_CAgostini\\_Financiamiento-de-la-Politica-en-Chile.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5011_3155/DOC_CAgostini_Financiamiento-de-la-Politica-en-Chile.pdf), consultado el 18/05/2015.
- Böckenförde, Ernst (2000). *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.
- Bovero, Michelangelo (2012). "Las condiciones de la democracia. Una teoría neo-bobbiana", en Ernesto Ottone (editor), *Pensamiento Global II*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Cohen, Joshua (2001). "Money, Politics, and Political Equality", Byrne, Stalnaker, y Wedgewood, (eds.), *Fact and Value*. Boston: MIT Press.
- Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo (2006). *La república en Chile*. Santiago: LOM.
- Dahl, Robert (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Habermas, Jürgen (2010) (6ª ed.). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Held, David (2006). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Manin, Bernard (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sartori, Giovanni (2003). *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Taurus.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred Knopf.
- Sierra, Lucas (2011). "La supramayoría en la potestad legislativa chilena como anomalía democrática", en Lucas Sierra y Lucas Mac-Clure, *Frente a la mayoría: leyes supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile*. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Szmulewicz, Esteban (2012a). "Democracia, gobierno de la mayoría y leyes orgánicas constitucionales. Parte I". En *Asuntos Públicos* (asuntospublicos.ced.cl) Informe N° 954.
- \_\_\_\_\_ (2012b). "Democracia, gobierno de la mayoría y leyes orgánicas constitucionales. Parte II". En *Asuntos Públicos* (asuntospublicos.ced.cl), Informe N° 979.
- Verba, Sydney (2001). "Political Equality: What Is It? Why Do We Want It?", *Russell Sage Foundation Working Paper Series*, en <https://www.russellsage.org/sites/all/files/u4/Verba.pdf>, consultado el 11/05/2015.