

Instituciones formales e informales: un análisis jurídico-institucional aplicado a los programas sociales y las cuotas de género en América Latina

Formal and Informal Institutions: A Legal-Institutional Analysis Applied to Social Programs and Gender Quotas in Latin America

Carolina Fernández Blanco

Universidad de Girona, España

carolina.fernandez@udg.edu

Resumen: En este trabajo se ofrece un acercamiento desde una perspectiva jurídica a los análisis promovidos por las teorías institucionalistas, y se utilizan como ejemplos dos problemas de las democracias latinoamericanas: la subrepresentación de las mujeres en los parlamentos y el clientelismo político en la distribución de programas sociales. Para ello, se comienza con una aproximación al concepto de instituciones y luego al de instituciones informales, y se describen dos diferentes tipos de instituciones informales con distintas características. Posteriormente, se realiza un análisis de cómo las instituciones informales han afectado la eficacia y efectividad de las normas jurídicas dictadas para promover las cuotas de género en las elecciones parlamentarias y de qué manera han, sin embargo, progresado en los últimos años. A continuación, se muestra cómo un diseño adecuado de la distribución de los “Programas de Transferencias Condicionadas” logró inicialmente neutralizar instituciones informales tales como el clientelismo y la pequeña corrupción, que afectaban de manera directa a las democracias latinoamericanas. Finalmente se proponen algunas ideas sobre la relevancia del buen diseño legislativo y su vinculación con la posibilidad de neutralizar las instituciones informales disvaliosas o disfuncionales

Palabras clave: institucionalismo, instituciones informales, análisis institucional, diseño legislativo, género, clientelismo.

Abstract: This article sketches a legal-institutional approach and uses it to examine two problems of Latin American democracies: underrepresentation of women in parliaments and political patronage in the distribution of social programs. First, the article identifies two different types of informal institutions – key in institutional analysis – and their core characteristics. Second, the article studies how informal institutions have affected the efficacy and effectiveness of the legal norms issued to promote gender quotas in parliamentary elections and in what way these have, however, progressed in recent years. Third, it is shown how an adequate design of “Conditional Cash Transfer” distribution

programs initially managed to neutralize informal institutions such as clientelism and petty corruption, directly impacting Latin American democracies. Finally, the article proposes some ideas on the relevance of good legislative design and its potential effect in neutralizing undesirable or dysfunctional informal institutions.

Keywords: institutionalism, informal institutions, institutional analysis, legislative design, gender, clientelism.

I. Introducción

En los últimos años el análisis institucional ha sido objeto de un renovado interés desde las ciencias políticas (Helmke y Levitsky, 2004 y 2006; O'Donnell, 2002 y 2006; Brinks, Levitsky y Murillo, 2019), la sociología (Carruthers, 2019; Chang y Evans, 2007), la antropología (Aldashev et al., 2012), la filosofía (Bicchieri, 2006 y 2017; Bicchieri y Muldoon, 2011; Bicchieri; Muldoon y Sontuoso, 2018; Guala, 2016) y por supuesto desde la economía (entre muchos otros, North, 1990, 1991, 1992 y 2005; Ostrom, 2000; Sen, 2000 y 2009; Williamson, 2009; Pistor, 2019). Este renacimiento del interés por las instituciones ha generado que algunos juristas, mayormente interesados en la relación entre *derecho y desarrollo*, comenzaran también a integrar el análisis institucional en sus trabajos (entre muchos otros, Trubek, 2014; Trubek y Santos, 2006; Davis y Trebilcock, 2008; Trebilcock y Mota Prado 2009 y 2014; Fernández Blanco 2013 y 2018). Sin embargo, continúan siendo pocos los análisis jurídicos que toman elementos de los análisis institucionalistas.

Aquí intentaré vincular el análisis jurídico con el institucional y aplicaré esta perspectiva a dos problemas actuales de las democracias latinoamericanas que se utilizarán como ejemplos. Para ello seguiré el siguiente camino: presentaré un panorama muy elemental de qué se entiende por instituciones en los enfoques institucionalistas y un acercamiento a la idea de la “dependencia del camino” (II); en el siguiente punto introduciré la cuestión de las instituciones informales, algunas discusiones en torno a ellas, y sus características distintivas (III); distinguiré, dentro del ámbito de estas últimas, a las *normas sociales* de lo que llamaré *normas informales comunitarias* (IV). Posteriormente, se describirá un panorama general de las posibles relaciones entre democracia e instituciones y se presentarán dos casos, a modo de ejemplo, en los que se aspiró a corregir dos problemas de las democracias en América Latina: las leyes de cuotas de género para acceder a cargos parlamentarios y el clientelismo vinculado a la distribución de programas de ayuda social (V). A través de estos dos ejemplos, de los que no se pretende ofrecer un estudio exhaustivo, se intentará desarrollar un análisis institucional elemental

de estos problemas. Finalmente, se presentarán algunas reflexiones sobre los ejemplos propuestos y el cambio institucional (VI).

II. Instituciones: las reglas del juego presentes en una sociedad

Es posible encontrar algún grado de consenso entre los diversos autores en entender las instituciones como “las reglas del juego presentes en una sociedad” (North, 1995: 3) o, en otras palabras, como el conjunto de reglas, normas y restricciones –escritas y no escritas– que gobiernan en la sociedad (Arias y Caballero, 2013: 17). Estas “reglas del juego”, se entiende que se componen de (a) instituciones formales, (b) instituciones informales, y (c) de las condiciones de aplicación de las dos anteriores (North, 1990; 1995 y 2005).

No debe confundirse en estos enfoques a las *instituciones* con las *organizaciones o entes*. Las organizaciones podrían equipararse a los equipos y las instituciones serían las reglas del juego de un deporte (North, 1995: 15). Para los autores vinculados al institucionalismo, el cambio institucional se produce (en tiempos normales y en un contexto de competencia institucional y no interferencia), de manera gradual y lenta. Estos cambios están limitados, además, por la información y conocimientos que el contexto institucional anterior permite obtener a los jugadores.

Este tipo de anclaje en el anterior conjunto de instituciones se ha conocido como *path-dependence* (“dependencia del camino recorrido” o “dependencia de la historia”). El enfoque de la dependencia de la historia ha sido utilizado con dos propósitos. El primero consiste en describir de un modo general las opciones limitadas que tiene el cambio institucional por la matriz institucional anterior. En este sentido, la dependencia de la historia consiste en una serie de limitaciones en el conjunto de opciones que tenemos en el presente que se derivan de la experiencia histórica del pasado (North, 2005: 51). Este primer sentido de la dependencia de la historia es teórico y universalmente válido; no explica el presente, sino que da cuenta de las limitadas opciones futuras. Otorga de alguna manera respuesta a la pregunta ¿cómo se produce el cambio institucional? Este primer sentido sobre el cambio institucional limitado y dependiente de la historia sienta las bases para el segundo sentido, ya que, de acuerdo con esta posición, las instituciones tienden a perseverar y a reproducirse a sí mismas. El segundo sentido de la dependencia de la historia tiene un propósito explicativo, e intenta responder a la pregunta ¿por qué tenemos estas instituciones? y se vincula, en definitiva, con la posibilidad de dar cuenta de las instituciones vigentes describiendo y analizando las instituciones pasadas y su tendencia a perseverar y reproducirse.

Si bien la centralidad de la explicación de la dependencia del camino y de la resistencia al cambio institucional ha sido objeto de serias objeciones (Przeworski, 2004; McCloskey, 2010; Méndez 2014: 213, Fernández Blanco, 2018; entre otros), en este trabajo aplicaré con algún matiz estas ideas. Con relación a la tendencia de las instituciones a la retroalimentación o a perseverarse y reproducirse, aceptaré que ella puede existir *en algún momento de la vida de ellas*.¹ De hecho, esta parece ser la explicación de por qué subsisten instituciones cuyos resultados son ineficientes, sub-óptimos o no racionales (Trebilcock y Mota Prado, 2009: 351).² En este sentido y como razón adicional, en cierta instancia de la vida de las instituciones lo que debemos esperar es su persistencia. Las instituciones se presumen estables y esta condición es esencial para que puedan cumplir su rol en el cambio social. Como explican Chang y Evans (2007: 227) “una institución totalmente maleable sería tan útil como no tenerla”.

En la visión sobre cambio institucional que se propone aquí, las instituciones tienen un proceso vital o una trayectoria. Ellas emergen, sobreviven y mueren (Ullmann-Margalit, 1990: 756). Durante su supervivencia pueden sufrir modificaciones espontáneamente (como producto de la influencia de otros factores institucionales: cambios en la cultura, en las costumbres, etc.) o pueden ser *reformadas* de manera deliberada (Ullmann Margalit, 1990: 756). La caracterización de las instituciones como permanentemente tendientes a reforzar su propia existencia o realimentarse (North, 2005; Trebilcock y Mota Prado, 2009) no parece reflejar más que el momento de mayor fortaleza de la vida de las instituciones.

Por estas razones, el buen diseño de las instituciones formales, es decir, de las normas jurídicas, parece ser esencial para el éxito del cambio institucional promovido mediante el derecho. Como aclaración final, en este trabajo, para simplificar, equipararé a las *instituciones formales* con las normas jurídicas de carácter general, emitidas por autoridades legislativas (o por otras autoridades con capacidad funcional para emitir normas), y no me detendré en las características de las normas jurídicas.

III. Instituciones informales

Antes de ofrecer una aproximación al concepto de instituciones informales (B), ya que estas suelen resultar parcialmente ajenas a los razonamientos y análisis jurídicos, presentaré dos reflexiones que, sin bien no son centrales para la argumentación, dan sentido a algunas de las ideas que aquí se desarrollarán (A).

A. Dos reflexiones iniciales

La primera reflexión es relativa a los juristas: en la literatura vinculada a la teoría jurídica, generalmente las instituciones informales son percibidas como una cuestión que no resulta un obstáculo para la eficacia o la efectividad de las normas jurídicas, sino más bien todo lo contrario. Pareciera que, hasta cierto punto, el conjunto de normas sociales constituye el tejido que permite al derecho ser reconocido como tal (Hart, 1961) o ser eficaz (Postema, 2012); algo similar, aunque menos categórico, parece surgir también en Dworkin (1986) y Nino (2005), solo por mencionar algunos autores. Sin descartar esta visión preponderante del discurso jurídico, resulta razonable atender la idea – predominante en otras ciencias sociales – de que hay instituciones informales que son disfuncionales a ciertas normas jurídicas. En otros términos: es posible que las conductas que las instituciones informales hacen obligatorias, prohíben o permiten sean contradictorias respecto de las conductas que las normas jurídicas disponen como obligatorias, prohíben o permiten. De esta manera las instituciones informales pueden afectar a la *eficacia* de las normas jurídicas y/o resultar contrarias a los objetivos por los que fueron sancionadas ciertas normas jurídicas. Gran parte de los argumentos centrales de este trabajo dan cuenta de esta interacción en tensión o competencia entre normas jurídicas e instituciones informales y de los problemas de eficacia y efectividad de las normas jurídicas (instituciones formales).

La segunda reflexión preliminar que propongo se refiere a dos críticas genéricas dirigidas a gran parte de los autores “institucionalistas”: en primer lugar, no hay entre estos autores una preocupación por identificar *diferentes manifestaciones* de las instituciones informales y sus posibles diferencias en la interacción con las normas jurídicas.³ En segundo término, a pesar de que el institucionalismo ha otorgado a las instituciones (las reglas del juego) un lugar central en su teoría, de manera paradójica –salvo algunas excepciones– no se acerca a ninguna forma de reflexión aguda sobre el derecho. Es cierto que tampoco ha habido una reacción desde el derecho –otra vez con algunas excepciones– que intentara apuntalar seriamente al institucionalismo desde la perspectiva jurídica. Esta desconexión entre ambos campos de estudio ha conspirado contra la posibilidad de entender con más profundidad la interacción entre normas jurídicas e instituciones informales y poder promover normas formales con mayor eficacia y efectividad.

B. Aproximación al concepto de instituciones informales

Ahora sí presentaré una primera aproximación al concepto de instituciones informales:

Son reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas por fuera de los canales oficialmente aceptados; por contraposición, las normas formales están abiertamente codificadas en el sentido de que son establecidas, comunicadas y aplicadas a través de canales que son ampliamente considerados “oficiales” (Helmke y Levitsky 2004: 727. Traducción propia)

Es necesario distinguir a las instituciones informales de otros fenómenos que no lo son y que, en general, tienen menos capacidad para influir en la eficacia y/o efectividad de una norma jurídica. Me refiero particularmente a lo que se conoce como hábitos convergentes o costumbres compartidas, como los llama Bicchieri (2017: 3). En los hábitos convergentes es necesario y suficiente que las conductas converjan *de hecho* (Hart, 1961: 65), pues los patrones de acción se crean y se sostienen por motivaciones de los sujetos actuando independientemente los unos de los otros (Bicchieri, 2017: 15). Es una *conducta observable* respecto de la mayoría de las personas que integran ese grupo: cada uno se comporta del mismo modo sin ningún tipo de consideración acerca de si se trata de una pauta o criterio general de comportamiento a ser seguido por el otro (Hart, 1961: 71).

Los hábitos convergentes, por más que se presenten de forma habitual, persistente y difundida, no son pautas de regulación de la conducta. Por ejemplo, cuando llueve, la mayor parte de la gente utiliza paraguas para caminar por la calle (Bicchieri, 2017: 15) ¿La gente usa paraguas porque la mayoría de la gente lo hace?, ¿sería objeto de críticas una persona que decidiera utilizar un gorro de lluvia y un impermeable en vez de paraguas? Pareciera que aún cuando el no seguimiento de un hábito convergente pueda despertar la curiosidad en el resto de los que siguen el hábito, hay diferencias en el sentido social que suscita la violación a una institución informal con respecto al que se origina en el no seguimiento de un hábito convergente. Esta diferencia se presenta en el tipo de reacción que cada uno origina y en definitiva en la intensidad de la *presión social* en ambas situaciones.

Se comparte entre los autores el criterio de que el incumplimiento de las instituciones informales que obligan o prohíben alguna conducta tiene como consecuencia una *sanción* informal. Es decir, las sanciones son parte constitutiva de éstas (Hart, 1961; Helmke y Levitsky, 2004 y 2006; Carruthers, 2019) y aunque pueda referirse a ellas a través de modalidades alternativas tales como “medidas informales de refuerzo del cumplimiento” (Schauer, 2015: 349) o “suplementos motivacionales”, como proponía

Bentham (citado por Schauer, 2015: 349, sin indicar referencia más precisa), la esencia del concepto de sanción parece estar presente aunque sea entendido de modo amplio (incluyendo la crítica, los rumores, la burla, el escarnio público, la exclusión, entre otras consecuencias). El concepto de sanción que aquí se maneja como *mínimo necesario* de las instituciones informales es muy amplio y, en términos generales, puede entenderse que está presente cuando el quiebre de la norma tiene *un significado social negativo* que puede ser percibido por un observador externo y que es registrado por quien incumple la norma.⁴

No es exigible que quienes actúan conforme a una institución informal consideren que su conducta se ajusta a las exigencias de las normas formales. Una institución informal puede coexistir con la consciencia de que la conducta es contraria al derecho. Tampoco es necesario que la institución informal sea considerada moralmente correcta por quien la lleva adelante (Bicchieri, 2006: 1).

IV. Una distinción entre diferentes tipos de instituciones informales: normas sociales y normas informales comunitarias

Como sostuve anteriormente, el institucionalismo, con notables excepciones, ha presentado a las instituciones informales de modo poco refinado y parece adecuado continuar indagando y estudiando diferentes facetas de este fenómeno. Propongo, en esta oportunidad, separar a las instituciones informales en dos grandes grupos que comparten los rasgos presentados en el apartado anterior, pero que se diferencian en otros aspectos: distinguiré entonces entre *normas sociales*, por un lado, y *normas informales comunitarias*, por el otro. Ambos grupos integran lo que habitualmente se conoce como *instituciones informales*.

El primer grupo, el de las *normas sociales*, se constituye con las reglas que rigen de manera más general para toda la población o para grandes grupos de la población, y generalmente comienzan como prácticas que se “filtran desde abajo”, como describe Schauer (2015: 328): las maneras de mesa, las que rigen las relaciones entre amigos, parientes, vecinos, compañeros de trabajo, etcétera; las reglas de etiqueta, de comportamiento en la vía pública y otras incluso más relevantes como las que rigen las relaciones de género, el tratamiento relativo a la orientación sexual o las relaciones intrafamiliares. Es decir, se trata principalmente de normas “generales” y que rigen tanto relaciones personales (la fidelidad entre parejas no convivientes) como relaciones anónimas (cruzar la calle con el semáforo en rojo o evadir impuestos). Las normas sociales se caracterizan por la dispersión de su creación, la dispersión de su aplicación, la ausencia de reglas de

adjudicación, y la indeterminación de las sanciones. Una gran parte de los trabajos sobre instituciones informales parece hacer referencia a este tipo de normas (Carruthers, 2019; Elster, 1989; Pistor *et. al.*, 2009; Bicchieri, 2006 y 2017).

El segundo grupo se integra con lo que llamaré *normas informales comunitarias*. Este tipo de normas se genera en “comunidades de tejido cerrado y participantes repetidos” (Strahilevitz 2000: 1272). Se trata de normas informales que rigen en esos ámbitos comunitarios. En este segundo grupo incluiré a las normas que se generan, por ejemplo, en el ámbito de las organizaciones criminales permanentes (mafias); las que rigen las relaciones en ámbitos cerrados tales como las prisiones; las que estructuran las organizaciones guerrilleras o las que rigen en los barrios irregulares con alta densidad de población. Es decir, son conjuntos de normas que rigen la actividad interna y particular de grupos de personas relativamente estructurados y permanentes. Este grupo de normas, más sofisticado que las *normas sociales*, presenta algún grado mayor de concentración y de posibilidad de identificación de la autoridad informal de producción y aplicación de las normas, y muchas veces, aunque no siempre, la producción normativa proviene de las elites, es decir, se reproduce aquí el sistema de producción normativo piramidal presente en la creación de normas jurídicas. Es posible, asimismo, distinguir algunas normas rudimentarias de adjudicación, más claridad en las sanciones y hasta procedimientos también precarios de revisión de las sanciones. Hay ciertas organizaciones que se rigen por normas informales muy complejas que funcionan como cuasi-sistemas normativos (algo más que meros conjuntos normativos) y, en esos casos, lo que diferencia a una *norma informal comunitaria* de una norma formal es básicamente la condición *oficial* de la autoridad de emisión y aplicación.

Intuitivamente, podría vincularse a las *normas informales comunitarias* primordialmente con actividades clandestinas, ilegales o marginales, y de hecho, ese tipo de organizaciones, por razones obvias de incompatibilidad con el sistema jurídico, se rige primordialmente por este tipo de normas; sin embargo, también es posible pensar en normas informales comunitarias que rigen actividades u organizaciones legales y hasta públicas: las que rigen en la organización y distribución de poder en el ámbito de los partidos políticos o en los movimientos sociales incipientes o en un grupo de investigación de una universidad. Otro importante grupo de trabajos académicos se ha dedicado a este tipo de instituciones informales (véase Moore, 1973; Ellikson, 1991; Strahilevitz, 2000; Richman, 2012). Las normas informales comunitarias tienen una importancia significativa a la hora de analizar el problema del clientelismo en la distribución de los planes sociales y otros problemas políticos que no serán tratados aquí tales como la corrupción.

Recapitulando, en este trabajo se utilizan tres expresiones vinculadas a la esfera de las instituciones informales que, parcialmente, designarán fenómenos diferentes: con la expresión *normas sociales* se hará referencia a normas generales, sin autoridad de emisión ni autoridad de aplicación identificable, que siempre integran meros conjuntos de normas; cuando se aluda a *normas informales comunitarias* se hará referencia a normas que suelen surgir en tejidos sociales cerrados y con participantes repetidos y en los que es posible (aunque no necesario) identificar a personas con poder suficiente para emitir la norma informal y para aplicarla; finalmente ambos grupos de normas serán mencionados conjuntamente como *instituciones informales*, pues captan el fenómeno institucional relevante al que hacen referencia los autores vinculados al institucionalismo.

V. Interacciones entre instituciones informales y normas jurídicas: análisis de dos problemas de las democracias latinoamericanas

Las democracias de América Latina, que se restablecieron mayoritariamente entre las décadas de 1980 y 1990, funcionan con reglas del juego que son la combinación de normas formales e instituciones informales: las normas jurídicas que ordenan el sistema democrático son frecuentemente ignoradas, trivializadas o transformadas (Pistor *et al.*, 2009) por la interacción principalmente con *normas informales comunitarias*, pero también, en algunos casos, con *normas sociales* (una completa situación de esta debilidad de las instituciones formales puede verse en Brinks *et al.*, 2019). La interacción entre normas formales e instituciones informales, sin lugar a duda, ocurre en todos los sistemas políticos del mundo, pero pareciera que las “reglas del juego” en otras democracias –aún en democracias jóvenes como la española o la portuguesa– se rigen, en mayor medida, o en sus principales aspectos, por las normas formales que regulan ese ámbito tal como se las interpreta mayoritariamente y, en menor medida, por normas no escritas (instituciones informales). Esta relación de interacción entre instituciones formales e informales en América Latina casi siempre se ha descrito como indeseable y, en efecto, en la mayor parte de los casos esta interacción afecta a normas formales de fundamental importancia para el desarrollo democrático (véase Brinks *et al.* 2019). Sin embargo, también es posible encontrar algunas instituciones informales que pueden ser consideradas “benignas” para los sistemas políticos, como la moderación del hiper-presidencialismo impuesto por la Constitución de Chile vigente hasta hoy, que ha sido señalado por diversos autores como producto de instituciones informales (Helmke y Levitsky, 2006; Siavelis, 2006).

Presentaré a continuación dos casos de interacción entre normas jurídicas e instituciones informales que tienen especial relevancia para las democracias de América Latina. En primer lugar, me referiré a los obstáculos (y los avances de los últimos años) que se presentan para que las mujeres accedan a cargos electivos y el modo en que, mediante normas jurídicas, se ha intentado corregir esa situación originada, según entiendo, en una *norma social* (A). En segundo lugar, me referiré a uno de los diversos escenarios en que los derechos políticos en América Latina se ven seriamente restringidos: las relaciones clientelares que se generan en la distribución de programas sociales. En este último caso se identifica no ya a una norma social como causa de este problema sino a una *norma informal comunitaria* (B).

Es posible realizar comparaciones entre América Latina y, de hecho, el tratamiento conjunto, pero diferenciando las particularidades de cada país, cuenta con una larga tradición en estudios institucionales y politológicos. Recientemente, Brinks, Levitsky y Murillo han justificado este abordaje conjunto pero diferenciado al sostener que:

Con pocas excepciones, los países latinoamericanos poseen Estados al menos mínimamente efectivos y regímenes electorales competitivos (aunque no siempre plenamente democráticos). Por tanto, no son casos en los que las instituciones políticas puedan ser descartadas como predecible y uniformemente sin sentido. Además, la región tiene en su interior una variación sustancial en la dimensión de la fortaleza institucional entre países, en todas las instituciones y a lo largo del tiempo. Un enfoque en América Latina nos permite explotar esta variación, mientras que al mismo tiempo se beneficia de la erudición de una comunidad unida de académicos con un conocimiento compartido de la historia de la región y de casos individuales (Brinks *et al.*, 2019: 6. Traducción propia).

A. Igualdad de género y acceso a cargos electivos

En toda América Latina y en la mayor parte de los países del mundo considerado “occidental”, las normas jurídicas otorgan, a grandes rasgos, los mismos derechos y oportunidades a las mujeres y a los hombres, y sancionan las actitudes discriminatorias;⁵ en el plano del derecho internacional son 189 los países que han ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Sin embargo, a pesar de la proliferación de leyes de todo tipo para el fomento de la igualdad y la eliminación de la discriminación, ningún país del mundo ha logrado la igualdad total de género.⁶ Las normas sobre igualdad de género, de acuerdo con el análisis que propongo, tienen un bajo nivel de eficacia o efectividad por la interacción entre las normas jurídicas que promueven esa igualdad y ciertas *normas sociales* que, en tensión con las primeras, obstaculizan su eficacia y efectividad.⁷ En otras palabras, ciertas normas sociales afectan la eficacia y efectividad de las normas jurídicas que promueven la igualdad de género.

Considero que la desigualdad de género es, en casi todo el mundo occidental, producida por *normas sociales*, pues la dispersión del modo en que esta discriminación es concebida y llevada a cabo impide reconocer una autoridad informal de producción normativa y mucho menos una autoridad informal de aplicación.

Esta situación de desigualdad *de facto* ha tenido un especial impacto en la participación de las mujeres en la vida política. Muchas son las razones que se han brindado para dar cuenta de por qué la representación política en cabeza de las mujeres es significativa para las democracias, y no todas esas razones van en la misma dirección, aunque todas las versiones coinciden en la relevancia de una representación equilibrada o parificada (ver, entre muchos otros, Jones *et al.*, 2012: 332; Dittmar *et al.*, 2018: 52 *et seq.*; Sawyer *et al.*, 2006; Ballington, 2005: 24 *et seq.*).

Con el propósito de moderar el efecto de esa norma social que se consideraba disvalioso, muchos países del mundo y casi todos en América Latina⁸ sancionaron leyes implementando diversos modelos de cuotas o cupos femeninos para las elecciones internas de los partidos y/o las elecciones parlamentarias. En otras palabras, la presencia de instituciones informales (normas sociales en este caso) generó la necesidad de dictar normas jurídicas para intentar neutralizar a la institución informal considerada disvaliosa.

Sin embargo, la eficacia de las normas jurídicas que establecieron cuotas de género ha sido disímil en América Latina y sólo en los últimos años, en algunos países, ha demostrado un impacto relevante: las normas sociales fueron neutralizadas en buena medida por las normas jurídicas y permitieron un avance paulatino en la representación femenina en los parlamentos. Este sería el caso de las cámaras bajas de Argentina,⁹ México, Costa Rica, Nicaragua y Bolivia. Estos países cuentan con representación femenina entre el 40,9% (Argentina) y el 53,1 % (Bolivia).¹⁰ Sin embargo, a pesar de estos avances, el camino ha sido lento y sinuoso, y los objetivos solo medianamente cumplidos: tanto México desde 2014 como Nicaragua desde 2012 y Costa Rica desde 2009, obligan a la paridad en la representación parlamentaria entre hombres y mujeres, pero México ha alcanzado un 48%; Nicaragua un 47% y Costa Rica solo un 45,6%.

En otros casos, la norma formal no logró neutralizar a la institución informal y países como Brasil, Paraguay, Guatemala, Uruguay, Chile y Perú oscilan entre un 14,6% de mujeres parlamentarias en la cámara baja (Brasil) y un 26, 2% (Perú). Es cierto que en algunos de estos países los mínimos previstos como cuotas de género son bajos (30% para Brasil y Perú; 20% para Paraguay; sin indicación de mínimo para Uruguay y 40% para Chile). Sin embargo, lo cierto es que ninguno de esos países llegó a cumplimentar

con el mínimo exigido y muchos han quedado lejos de hacerlo. Uruguay, país en el que no se puso un mínimo de porcentaje sólo alcanzó un 21,2% de representación femenina en la cámara baja.¹¹

En la parte final de este trabajo presentaré algunas ideas acerca de por qué la diferencia de resultados de esta interacción es tan amplia en los diversos países de América Latina.

B. Clientelismo político y planes sociales

Hasta 1990 los planes sociales en América Latina se centraban mayormente en la provisión de ayudas en especie (entrega de alimentos o útiles escolares) y en la asignación de subsidios generales a servicios o bienes básicos (subsidios a la energía eléctrica, al gas, a ciertos alimentos básicos, etcétera). A partir de esa década, los planes sociales sufrieron una modificación radical en la región: se comenzó a entregar a los beneficiarios dinero en efectivo.

Los mecanismos de implementación de esos programas de ayuda social resultaron en una mutación de las relaciones clientelares antes existentes (Gruenberg y Pereyra Iraola, 2009).¹² Estos planes sociales eran distribuidos, entre otros mecanismos, a través de “caudillos barriales” o “caciques barriales”, cuadros políticos menores y otros contactos personales que actuaban como intermediarios o *brokers*, y eran moneda de cambio de favores partidarios. En algunos casos también se requería a los beneficiarios, a través de los intermediarios, el aporte de un porcentaje de lo recibido a personas, estructuras partidarias o barriales. En lo que nos interesa aquí, el clientelismo se presentaba (y a menudo se presenta) a través de la exigencia de voto por determinado partido o candidato a cambio de entregar o mantener el programa social. En este sentido, la *norma informal comunitaria* imponía la obligación/compromiso de votar por determinada estructura partidaria y resultaba (y en muchos casos continúa siendo así) un menoscabo directo a los derechos políticos.¹³ Sobre los modelos y formas de clientelismo no me extenderé en esta oportunidad (ver un interesante panorama en Schröter, 2010), solo diré que el compromiso del voto se logra de diversas maneras que van desde la extorsión y/o amenazas hasta el simple acto de lealtad por parte del cliente.

Estas prácticas se constituyeron en auténticas *normas informales comunitarias*: para obtener un plan social resultaba *obligatorio* contribuir con dinero y/o votar por determinado partido o candidato. Se trataba, a mi juicio, de *normas informales comunitarias* ya que estas surgían en contextos de tejido social cerrado y participantes repetidos, existía una autoridad o autoridades informales de emisión y aplicación de las normas informales y, a diferencia de lo que ocurre en las *normas sociales*, se replicaba la estructura

piramidal de producción y aplicación de las normas.

Con el objetivo de corregir el ineficiente resultado de los planes sociales antes mencionados, y de asegurar que los fondos se utilizasen de manera correcta por los beneficiarios, en el año 1997 se lanzó en México un modelo diferente de programa social que se difundió rápidamente por toda América Latina y por otros países del mundo. En este nuevo modelo se mantuvo la transferencia de dinero en efectivo como núcleo de la ayuda, pero se agregaron obligaciones o condiciones que se impusieron a los receptores del beneficio. Estas obligaciones varían de país en país, pero generalmente incluyen la escolarización de los hijos en edad de asistir a la escuela primaria, el seguimiento de calendarios de vacunación y el control prenatal de embarazadas.¹⁴ Es por esta imposición de obligaciones que se conoce generalmente a estos planes como Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) o *Conditional Cash Transfers* (CCT).¹⁵

Más allá de las críticas que estos planes han recibido desde diversos espectros, lo cierto es que, en los primeros años de su implementación, cumplieron con algunos de los propósitos o resultados sociales *inmediatos* para los que habían sido diseñados.¹⁶ Lo que aquí interesa no es tanto el acierto de la política de transferir dinero a los quintiles más pobres de la población o de hacerlo bajo ciertas obligaciones, sino el modo en que el diseño de los PTC logró, por lo general, superar las *normas informales comunitarias* que eran disfuncionales: el uso de los programas sociales con fines de clientelismo político y la pequeña corrupción. Los PTC no han conseguido eliminar por completo las *normas informales comunitarias* antes mencionadas, pero lo interesante es que desde su diseño se intentó –y en buena medida se consiguió– desplegar una estrategia para combatir las.

Las herramientas de diseño institucional implementadas para neutralizar a las *normas informales comunitarias* sobre clientelismo y corrupción fueron, entre otras, las siguientes: (a) la universalización de los beneficiarios ubicados dentro del grupo objeto de los PTC; (b) la no imposición de obstáculos administrativos generadores de posibles relaciones “cliente-patrón” y la eliminación de intermediarios para la concesión y mantenimiento del programa social; (c) el diseño de procedimientos y técnicas de selección de beneficiarios que buscan minimizar los errores de exclusión y errores de inclusión (Cecchini y Madariaga, 2011: 28); (d) el reemplazo de los múltiples planes de asistencia social por uno o unos pocos que concentran esta actividad, lo que ha logrado mejorar la unificación de información sobre los beneficiarios e impedido la proliferación de beneficios duplicados (algunos de los cuales eran obtenidos mediante relaciones clientelares); (e) la incrementación en la transparencia de la información relativa a los destinatarios (Cecchini y Madariaga, 2011: 173 *et seq.*); (f) la bancarización del pago

por lo que se obstaculiza la “retención” de los aportes por parte de los caudillos; y (g) la apertura de canales de comunicación para la recepción de quejas o denuncias.

Como era esperable, el clientelismo alrededor de la distribución de planes sociales no fue eliminado por completo, pero sí fue reducido considerablemente, tal como lo confirmaron múltiples estudios respecto de diversos países (ver entre muchos otros, Cecchini y Atuesta, 2017; Cechini y Madariaga, 2011; Hevia de la Jara 2010 y 2011; Daïeff, 2016; Swami, 2016). Esta situación ha beneficiado a la calidad de las democracias de la región y, al mismo tiempo, ha contribuido a una distribución eficiente de los recursos para combatir la pobreza. Estos recursos llegaban para el año 2017 al 73,6% de los hogares pobres (Cecchini y Atuesta, 2017: 42).

Lamentablemente, en los últimos años, una de las fortalezas de los PTC para evitar el clientelismo y la corrupción, ha ido desvaneciéndose. Se trata del punto (d) anterior, a saber, la política de reducción de la cantidad de programas de ayudas sociales. Si bien todavía no hay estudios que demuestren el impacto en el aumento del clientelismo o la corrupción, ese punto era uno de los fuertes de los PTC para hacer frente a esos fenómenos.¹⁷

Esta situación de multiplicación de los programas sociales se ha visto perjudicada adicionalmente por la pandemia del Covid-19, y solamente durante 2020, en 32 países de América Latina y el Caribe, se han adoptado 263 nuevas medidas de protección social no contributivas que incluyen transferencias monetarias, entregas de alimentos y medicamentos, y aseguramiento del suministro de servicios básicos (CEPAL, 2021: 32).

VI. Algunas reflexiones finales sobre los ejemplos propuestos y el cambio institucional

¿Por qué en el caso de las leyes de cuotas de género, en ciertos países, la norma social no ha podido ser vencida por la institución formal y en otros sí?; ¿por qué los programas de transferencias condicionadas han sido bastante exitosos por más de una década en toda la región en su intento de combatir el clientelismo político? Las respuestas a estas preguntas exceden lo que el espacio de este trabajo me permite; sin embargo, esbozaré, a modo de conclusión, algunas posibles respuestas.

Como se adelantó, los institucionalistas han insistido en que las instituciones tienden a retroalimentarse e intentan sobrevivir a la competencia que les presentan otras instituciones (Prado y Trebilcock, 2009: 351). Esta explicación resulta central para construir su modelo de cambio institucional basado en la dependencia de la historia o

del camino recorrido (*path dependence*) (Prado y Trebilcock, 2009; North, 2005: 52 *et seq.*). En relación con la tendencia a la retroalimentación de las instituciones, aceptaré, como dije, que ella puede existir en algún momento de la vida de estas. Ahora bien, a diferencia de las versiones institucionalistas más ortodoxas, entiendo que no todas las instituciones presentan necesariamente y en todo momento esta tendencia hacia su retroalimentación o reafirmación: en muchas oportunidades se debilitan por sí mismas o por la competencia con otras normas y pierden su fuerza de tal manera que desaparece esa tendencia hacia su propio refuerzo. Así, como se dijo, en cierta instancia de la vida de las instituciones lo que debemos esperar es su *persistencia*: las instituciones se presumen estables y esta condición es esencial para que puedan cumplir su rol como constreñimientos a la actividad humana. En condiciones ordinarias el índice de cambio del entorno será superior al índice de ajuste de las instituciones al entorno (Chang y Evans, 2007: 227, citando a March y Olsen, 1989: 168). Pero esta estabilidad e índice de cambio más lento con respecto al entorno no implica inmutabilidad o sustracción de la posibilidad de manipulación deliberada.

Con las consideraciones anteriores en mente, la primera respuesta que daré a ambas preguntas, conjuntamente, es que el diseño de las normas jurídicas es sumamente relevante para que la tensión entre estas y las instituciones informales disvaliosas se resuelva a favor de las primeras. En un estudio sobre cuotas electorales y género, la conclusión ha sido contundente: la presencia de leyes de cuotas bien diseñadas resulta crucial para revertir la situación de baja presencia de mujeres en los parlamentos (Jones *et al.*, 2012: 354). El diseño institucional ha sido tan definitorio que las leyes de cuotas laxas (mal diseñadas) arrojaron resultados similares a la inexistencia de la ley (Jones *et al.*, 2012: 345). La antigüedad del estudio no lo priva de validez pues, como se ha mostrado mediante los porcentajes de mujeres representantes en los parlamentos latinoamericanos, las leyes de cuotas no han cumplido en general sus objetivos y aquellas con diseños laxos han tenido un desempeño todavía peor y no han logrado vencer a las normas sociales que generaban la dificultad para el acceso de las mujeres a los cargos electivos parlamentarios.

Esta primera conclusión me conduce a sostener que, para promover el desarrollo de nuestras democracias y superar las instituciones informales disfuncionales o disvaliosas, la mirada debiera dirigirse, en primer lugar, hacia la mejora técnica de los modelos de producción legislativa; especialmente, habría que incorporar a los procesos de elaboración de normas la consideración de la inevitable interacción entre los mundos institucionales formales e informales, que es un tema casi inexplorado tanto en los estudios

sobre legislación como en la práctica.

En segundo lugar, considero que es importante tener en cuenta que las *normas sociales* y las *normas informales comunitarias* pueden tener diferentes modos de interacción con las normas jurídicas, y diferentes patrones de adaptación a nuevas circunstancias. Es decir que su tendencia a la adaptación y a la supervivencia es diferente. En este sentido pareciera que las *normas sociales*, una vez que han sido neutralizadas por una norma jurídica, tienden a *desaparecer* como “reglas del juego”. Las *normas sociales* pueden ser detectadas mediante las expectativas acerca de cómo se comportarán los otros y de lo que se considera que debería hacerse. Cuando estas expectativas dejan de estar presentes, las normas sociales rápidamente se debilitan (Bicchieri y Muldoon, 2011). Pensemos, por ejemplo, en los avances que a lo largo de los años se han obtenido con respecto al lugar de la mujer en la sociedad o a la aceptación de las parejas convivientes que no han contraído matrimonio; o a la aceptación social de los hijos extramatrimoniales o de las relaciones de pareja entre personas del mismo sexo; o más recientemente, como lo proponen Bicchieri, Muldoon y Sontuoso (2018), al uso del lenguaje no sexista y la prohibición de fumar frente a terceros en un lugar cerrado sin pedir autorización. Es difícil pensar que las *normas sociales* que desaparecieron puedan hoy reaparecer. Sin embargo, también parece ser un hecho que las *normas sociales* son más difíciles de neutralizar que las *normas informales comunitarias*: otra vez es muestra de ello el caso de las diferencias *de facto* entre hombres y mujeres en muchos ámbitos a pesar de la legislación que intenta contener esa situación. Para neutralizar normas sociales disfuncionales o disvaliosas sería importante que los legisladores indagaran en la razón de ser de las *normas sociales* que intentan erradicar (por ejemplo, no será lo mismo si la norma social tiene origen en una situación económica, religiosa o puramente social).¹⁸

Por su parte, las *normas informales comunitarias*, que se presentan más frecuentemente como “reglas del juego” en el ámbito político, parecen ser más fáciles de neutralizar o erradicar mediante normas jurídicas bien diseñadas y satisfactoriamente aplicadas. Recordemos que este tipo de instituciones informales son las que se generan en entornos con participantes repetidos en un tejido social cerrado (a diferencia de las *normas sociales* que se generan y se aplican de modo disperso en la sociedad) y por ello, en el caso de las normas informales comunitarias, la aplicación de las normas jurídicas, realizada de manera eficiente por autoridades judiciales o administrativas, genera información que llega rápidamente a sus destinatarios y los restantes participantes del entorno perciben que la sanción formal puede llegar también a ellos. En otras palabras, la disuasión general es más sencilla que en el caso de las normas sociales. Modificar una

norma social a través de la disuasión general puede llegar a ser más trabajoso, pues los sujetos normativos guiados por ella se encuentran dispersos, muchas veces desvinculados entre sí y no sienten cercana la posibilidad de que les sea aplicada la norma jurídica.

Finalmente, en las *normas informales comunitarias* suelen existir individuos o grupos que se ven beneficiados directamente por su existencia. Así, es previsible que, a diferencia de lo que ocurre con las normas sociales que una vez neutralizadas tienden a desaparecer, estas se reproduzcan o se conviertan para sobrevivir a nuevos obstáculos. La historia de la adaptación y reinención del clientelismo y la manipulación del voto en América Latina –desde principios del siglo XX hasta nuestros días– es un buen ejemplo de esta circunstancia; la multiplicación de planes sociales en los últimos años, que ha acabado con la centralidad de los programas de transferencias condicionadas, es un escenario propicio para su reaparición. Esta tendencia no implica, sin embargo, que no sea posible encontrar caminos que terminen de forma definitiva con las normas informales disvaliosas.

Entiendo, al igual que muchos autores, que no es acertado sostener que las *normas sociales* y las *normas informales comunitarias* se relacionen *necesariamente* con tradiciones culturales, valores morales, creencias religiosas, costumbres y otras cuestiones similares (en contra Pejovich, 1999: 166). Lo que quiero destacar a través de estas afirmaciones es que son realmente pocas las instituciones de carácter atávico o de tradición cultural difícilmente mutable con que muchas veces se asocia a la totalidad de las instituciones informales. Así entiendo, junto con Laporta, que no hay nada “idiosincrático” en América Latina (Laporta, 2015: 60), ni una excepcionalidad cultural inmodificable, ni un inevitable destino latinoamericano que impida que las condiciones institucionales y la calidad de las democracias mejoren sustancialmente en los países de la región. Para ello, sin embargo, es necesario continuar pensando acerca de modelos legislativos adecuados y no olvidar que, inevitablemente, las instituciones informales influenciarán la eficacia y efectividad de las instituciones jurídicas, por lo que su consideración a la hora de los diseños legislativos es de fundamental importancia

.Referencias bibliográficas

- Abramo, Lais, Simone Cecchini y Beatriz Morales, 2019: *Programas sociales de superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL
- Aldashev, Gani, Chaara Imane, Jean-Philippe Platteau y Zaki Wahhaj, 2012: “Using the Law to Change the Custom”. *Journal of Development Economics*, Vol. 97, Núm. 2, pp. 182-200.

- Arias, Xose y Gonzalo Caballero, 2013: “De la nueva economía institucional al análisis institucional moderno en las ciencias sociales”, en Id. (eds.), *Nuevo Institucionalismo, Economía, Gobernanza y Políticas Públicas*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 17-40.
- Ballington, Jullie y Azza Karam, 2005: *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo, IDEA.
- Bicchieri, Cristina, 2017: *Norms in the Wild. How to Diagnose, Measure and Change Social Norms*. New York, Oxford University Press.
- _____, 2006: *The Grammar of Society, The Nature of Dynamics of Social Norms*. New York, Cambridge University Press.
- Bicchieri, Cristina y Ryan Muldoon, 2011: “Social Norms”, en Zalta (ed.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/social-norms/>
- Bicchieri, Cristina, Ryan Muldoon y Alessandro Sontuoso, 2018: “Social Norms”, en Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/win2018/entries/social-norms/>.
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky y María V. Murillo, 2019: *Understanding Institutional Weakness*. New York, Cambridge University Press.
- Carruthers, Bruce, 2019: “Institutional Dynamics: When is Change ‘Real Change?’”. *Working Paper*, Evanston (IL), Northwestern University. Disponible en https://arch.library.northwestern.edu/concern/file_sets/44558d49x?locale=en
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga, 2011: *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-ONU.
- Cecchini Simone y Bernardo Atuesta, 2017: *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe Tendencias de cobertura e inversión*. Santiago de Chile, CEPAL-ONU.
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans, 2007: “El papel de las instituciones en el cambio económico”, en Evans (ed.), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá, ILSA.
- Colson, Elizabeth, 1974: *Tradition and Contract: The Problem of Order*. Chicago, Adeline.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021: *Panorama Social de América Latina, 2020*. Santiago de Chile, CEPAL.

- Davis, Kevin y Michael Trebilcock, 2008: "The Relationship between Law and Development: Optimists Versus Skeptics". *American Journal of Comparative Law*, Vol. 56, Núm. 4, pp. 895-946.
- Dittmar, Kelly, Kira Sanbonmatsu, Susan J. Carroll, Debbie Walsh, y Catherine Wineinger, 2018: *Representation Matters, Women in the U.S. Congress*. Center for American Women and Politics, Rutgers University and About Political Parity.
- Daïeff, Lorenzo, 2016: "Social Policies for Social Polities: How Conditional Cash Transfers are Undermining Traditional Patrons in Northeast Brazil". *Revue Interventions économiques*, Núm. 56. Disponible en <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2987>
- Dworkin, Ronald, 1986: *A Matter of Principle*. Oxford, Clarendon Press.
- Elster, Jon, 1989: "Social Norms and Economic Theory". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, Núm. 4, pp. 99-117.
- Ellikson, Robert, 1991: *Order without Law. How Neighbors Settle Disputes*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Fernández Blanco, Carolina, 2018: *Un aporte jurídico a los debates sobre instituciones y desarrollo. Aproximación desde problemáticas compartidas por los países de América Latina*. Tesis doctoral, Universitat de Girona. Departament de Dret Privat. Disponible en <http://hdl.handle.net/10803/482041>
- _____, 2013: *Derecho y Desarrollo. Una visión desde América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Gruenberg, Cristian, 2006: "Transformative Participation or Voice Without Influence", en Carrillo y Gruenberg (eds), *Fighting Clientelism: Transparency and Participation in Targeted Social Programs*. Buenos Aires, CIPPEC- BID.
- Gruenberg, Cristian y Victoria Pereyra Iraola, 2009: "El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza". *Documento de Políticas Públicas Nro. 60*. Buenos Aires, CIPPEC.
- Guala, Francesco, 2016: *Understanding Institutions: The Science and Philosophy of Living Together*. Princeton, Princeton University Press.
- Hart, Herbert L.A., 1961: *The Concept of Law*. Oxford, Oxford University Press. Citado por la traducción española de Genaro Carriò: *El Concepto de Derecho*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, 2006: *Informal Institutions and Democracy*. Baltimore, John Hopkins University Press.

- _____, 2004: "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Perspectives on Politics*, Vol. 2, Núm. 4, pp. 725-740.
- Hevia de la Jara, Felipe, 2011: "Relaciones Sociedad-Estado, Participación ciudadana y clientelismo político en los programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil". *América Latina Hoy*, Núm. 57, pp. 205-238.
- _____, 2010: "Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresa/Oportunidades en el sur de Veracruz". *Desacatos*, Núm. 34, pp. 119-132.
- Jones, Mark P., Santiago Alles y Carolina Tchintian, 2012: "Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina". *Revista de Ciencia Política* (Santiago), Núm. 32, pp. 331-357.
- Laporta, Francisco, 2015: "América Latina: Problemas de vigencia y aplicación del derecho", en Cruz Moratones, Fernández Blanco y Ferrer Beltrán, *Seguridad Jurídica y democracia en Iberoamérica*. Madrid/Barcelona, Marcial Pons, pp. 59-92.
- Lessig, Lawrence, 1995: "The Regulation of Social Meaning". *The University of Chicago Law Review*, Vol. 3, Núm. 62, pp. 943-1045.
- McCloskey, Deirdre, 2010: *Bourgeois Dignity: Why Economics Can't Explain the Modern World*. Chicago, University of Chicago Press.
- March, James G., y Johan Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York, Free Press.
- Méndez, Ruben, 2014: "Una nota crítica a propósito del libro Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty". *Lecturas de Economía*, Núm. 80, pp. 211-218.
- Moore, Sally, 1973: "Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study". *Law and Society Review*, Vol. 7, Núm. 4, pp. 719-721.
- Nino, Carlos, S., 2005: *Un país al margen de la ley, estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*. 4ta. edición. Barcelona, Ariel.
- North, Douglass, 2005: *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, Princeton University Press.
- _____, 1995: "The New Institutional Economics and Third World Development", en Harris, Hunter y Lewis (eds), *The New Institutional Economic and Third World Development*. Londres, Routledge, pp. 17-26.

- _____, 1992: "Institutions, Ideology, and Economic Performance". *Cato Journal*, Vol. 11, Núm.3, pp. 477-487.
- _____, 1991: "Institutions". *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, Núm. 1, pp. 97-112.
- _____, 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo, 2006: "On Informal Institutions. Once again", en Helmke y Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 285-289.
- _____, 2002: "Las Poliarquias y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en Méndez, O'Donnell y Pinheiro (eds.) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.
- Ostrom, Elinor, 2000: "Collective Action and Evolution of Social Norms". *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, Núm. 3, pp. 137-158.
- Pejovich, Svetozar, 1999: "The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development". *Journal of Markets and Development*, Vol. 2, Núm. 2, pp. 164-181.
- Pistor, Katherina, 2019: *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*. Princeton, Princeton University Press.
- Pistor, Katherina, Antara Haldar y Amrit Amirapu, 2010: "Social Norms, Rule of Law, and Gender Reality: An Essay on the Limits of the Dominant Rule of Law Paradigm", en Heckman, Nelson y Cabatingan (eds.), *Global Perspectives on the Rule of Law*. Abingdon, Routledge, pp. 241-278.
- Postema, Gerald, 2012: "Conformidad, costumbre y congruencia: repensando la eficacia del Derecho", en Kramer, Grant, Colburn y Hatzistavrou, A. (comps), *El legado de H.L.A. Hart*. Madrid, Marcial Pons, pp. 79-104.
- Przeworski, Adam, 2004: "The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development?". *Archives of European Sociology*, Vol. XVI, Núm. 2, pp. 168-199.
- Richman, Barak D., 2012: "Norms and Law: Putting the Horse before the Cart". *Duke Law Journal*, Vol. 62, Núm. 3, pp. 739-766.
- Sawer, Marion, Manon Tremblay y Linda Trimble (eds.), 2006: *Representing Women In Parliament: A Comparative Study*. Londres, Routledge.

- Schauer, Frederick, 2015: *The Force of Law*. Cambridge, Oxford University Press. Citado por la traducción española de Pablo Ariel Rapetti: *Fuerza de Ley*. Lima, Palestra, 2018.
- Schröter, Barbara, 2010: “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 72, Núm. 1, pp. 141-175.
- Sen, Amartya, 2009: *The Idea of Justice*. Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard University Press.
- _____, 2003: “Missing Women Revisited”, *British Medical Journal*, Vol. 327, pp. 1297-1298.
- _____, 2000: *Development as Freedom*. New York, Anchor. Citado por la traducción española de Esther Rabasco y Luis Toharia: *Desarrollo y Libertad*. Madrid, Planeta.
- _____, 1992: “Missing Women”, *British Medical Journal*, Vol. 304, pp. 587-588.
- _____, 1990: “More than 100 Million Women are Missing”, *The New York Review of Books*, Núm. 37, December, 20. <https://nybooks.com/articles/1990/12/20/more-than-100-million-women-are-missing/>
- Siavelis, Peter, 2006: “Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy”, en Helmke y Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 33-55.
- Strahilevitz, Lior J., 2000: “How Change in Property Regimes Influences Social Norms: Commodifying California’s Carpool Lanes”. *Indiana Law Review*, Vol. 75, Núm. 4, pp. 1232-1296.
- Swamy, Arun R., 2016: “Can Social Protection Weaken Clientelism? Considering Conditional Cash Transfers as Political Reform in the Philippines”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 35, Núm. 1, pp. 59–90.
- Trebilcock, Michael y Mariana Mota Prado, 2014: *Advanced Introduction to Law and Development*. Northampton (Mass.), Edward Elgar Publishing.
- _____, 2009: “Path Dependence, Development and the Dynamics of Institutional Reform”. *University of Toronto Law Journal*, Vol. 59, Núm. 3, pp. 341-379.
- Trubek, David y Alvaro Santos (eds.), 2006: *The New Law and Economic Development*. New York, Cambridge University Press.
- Trubek, David, 2014: “Law and Development: 40 Years after Scholars in Self Estrangement – A Preliminary Review”, *Legal Studies Research Paper Series Paper No. 1255*. Wisconsin, Wisconsin Law School. Disponible en <https://papers.ssrn.com/sol3/papers>.

cfm?abstract_id=2435190.

Ullmann-Margalit, Edna, 1990: "Revision of Norms". *Ethics*, Vol. 100, Núm. 4, pp. 756-767.

Williamson, Claudia, 2009: "Informal Institutions Rule: Institutional Arrangements and Economic Performance". *Public Choice*, Vol. 139, Núm. 3, pp. 371-387.

Notas

- 1 Como es obvio las instituciones no tienen capacidad *per se* para generar los mecanismos de refuerzo y retroalimentación, sino que son las personas en tanto individuos o como integrantes de las organizaciones las que promueven esos mecanismos.
- 2 Trebilcock y Mota Prado (2009), a diferencia de lo que se plantea aquí, parecen presentar a los mecanismos de refuerzo y retroalimentación como una característica permanente de las instituciones.
- 3 Por ejemplo, North, citando a Colson, explica que, en ausencia de normas formales estatales, un tejido social denso lleva al desarrollo de estructuras informales con una estabilidad sustancial, "*si las llamamos costumbres, leyes, usos o reglas normativas parece de poca importancia*" (ver North, 1990: 38, con cita de Colson, 1974: 51).
- 4 Lawrence Lessig (1995: 997) explica de manera similar que "los significados sociales pueden funcionar como incentivos selectivos para inducir a la acción de acuerdo con una norma social".
- 5 Obviamente quedan resabios de normas que discriminan a las mujeres de manera *directa*, como por ejemplo las normas que impiden a las mujeres administrar sus bienes cuando han contraído matrimonio (art. 1749 del Código Civil chileno); o que impiden a las mujeres realizar ciertos trabajos como la "destilación, fabricación o mezcla de licores" (art. 10 de la ley 11.317 de Argentina), trabajar en la "carga y descarga de navíos", "en canteras y trabajos subterráneos", "como maquinistas y foguistas" (todos estos supuestos integran el art. 11 de la ley 11.317 de Argentina); asimismo, de manera *indirecta*, también hay leyes que continúan discriminando a las mujeres como, por ejemplo, las leyes que prohíben y penalizan el aborto en casi toda América Latina (con excepción a nivel nacional de Uruguay, Cuba, Argentina y el reciente camino hacia la despenalización que ha iniciado México).
- 6 Islandia es el país más igualitario en cuestiones de género y solamente alcanzó una igualdad de 0,877 sobre un total posible de 1 (World Economic Forum, Índice de Brecha Global de Género, 2020).
- 7 Los ejemplos de esta desigualdad son muchos: desde el llamado *wage gap* en el mundo entero, hasta el drama de las mujeres perdidas en el sudeste asiático y en el norte de África (véase por esto Sen, 1990, 1992 y 2003); o la problemática de los casamientos de niñas

preadolescentes; la diferencia de porcentajes entre hombres y mujeres en cargos gerenciales en empresas privadas; la violencia doméstica en contra de la mujer, etc.

- 8 Algunas de estas normas en el ámbito latinoamericano son las siguientes: Argentina, Ley 24.012 (1991) que impone un 30% de mujeres en cargos electivos y ubicadas en las listas en posibilidad cierta de ser elegidas y art. 37 de la Constitución Nacional (1994), y desde 2019, el piso del 30% ha aumentado al 50% mediante la entrada en vigor de la “Ley de paridad de género” (Ley 27.412); Bolivia, Nueva Constitución Política (2009) arts. 26 y 147 y Ley 26 (2010) del Régimen Electoral; Brasil, Ley 12.034 (2009) para cuotas dentro de los partidos políticos y Ley 9504 (1997) que regula el Régimen Electoral disponiendo de un mínimo del 30% para mujeres en ambas cámaras del congreso; Chile (el último país en sumarse a esta tendencia) la Ley 20.840 (2015), que dispone que en las candidaturas a senadores y diputados no podrá superarse el 60% ni de hombres ni de mujeres, por lo que impone un piso de 40% de mujeres; Colombia, Ley 1475 (2011) respecto de cargos colegiados y Ley 581 (2000) respecto de cargos administrativos; Costa Rica, Ley 8765 (2009), que dispone una paridad del 50% de mujeres en listas electorales y diversas resoluciones anteriores del Tribunal Supremo de Elecciones; Ecuador, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (2009); El Salvador, Ley de Partidos Políticos (2013); Honduras, Código Electoral (2004) y Decreto 54 (2012) que aumenta a 40% la cantidad obligatoria de mujeres en las listas y dispone que la igualdad será del 50% a partir de 2016; México, Decreto 135 (2014) que modifica el art. 41 para elevar a rango constitucional la paridad de género y sentencia 12.624 del Tribunal Electoral del Poder Judicial (2011); Panamá, Ley 54 (2012) que impone una paridad del 50% para los partidos políticos; Paraguay, Ley 834 (1996) que impone un 20% de mujeres en las listas electorales; Perú, Ley 28.869 (2006) que dispone que se integrarán con un 30% de mujeres las listas para los consejos municipales y Constitución Nacional (2005) que dispone que ese mismo porcentaje se aplicará para los consejos regionales, y la Ley 28.094 de Partidos Políticos reitera la misma cuota para las candidaturas internas de los partidos políticos; República Dominicana, Modificación al Compendio Electoral (2000) y Ley Electoral 275 (1997); Uruguay, Ley 18.487 (2009) y 19.555 (2017) que no explicita cuotas pero exige que las listas se integren también con mujeres; y finalmente, Venezuela, Resolución 080721-658 (2008) que dispone igualdad del 50% en las listas electorales. Fuente: CEPAL.
- 9 En Argentina la Ley de cuotas (Ley 24.012) estaba razonablemente bien diseñada, sin embargo, algunas situaciones no contempladas generaron que la ley tuviese resultados poco alentadores. A esto se sumaba el problema de que los tiempos entre la oficialización de las listas y las elecciones eran demasiado exigüos como para que se pudiera hacer una revisión judicial de la interpretación efectuada por los partidos políticos o coaliciones de partidos. Así, una candidata llevó su caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Argentina aceptó una solución amistosa en la que se comprometió a revisar las situaciones que tornaban a la ley ineficaz (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso N° 11.307 “María Merciadri de Morini c/ Argentina”). En el año 2000 se reemplazó el decreto reglamentario original por el decreto 1246/00 en el que se suplementó la ley 24.012 con detalles y soluciones antes omitidas. Desde aquel entonces la

efectividad de la ley se incrementó de manera notable. En 2019 entró en vigor la ley de paridad la que posiblemente tenga efectos visibles tras las próximas elecciones.

- 10 Fuente CEPAL, Observatorio de Igualdad de género. Datos correspondientes a 2020.
- 11 Para todos los países, excepto Costa Rica, los datos provienen de CEPAL Observatorio de Igualdad de género. Datos correspondientes a 2020. Para Costa Rica datos provenientes del Banco Mundial, correspondientes a 2020 y a ambas cámaras.
- 12 De acuerdo con Gruenberg (2006: 38), el clientelismo político puede ser definido como una forma especial de vínculo resultante de un criterio personal antes que universal. En la relación clientelista, un individuo con mayor poder (el patrón) saca ventaja de su influencia y recursos para proveer protección, servicios o favores de otros individuos (clientes), quienes a cambio ofrecen asistencia, servicios personales, prestigio social o apoyo político al patrón en las elecciones. Entre estos dos individuos (patrón y cliente), pueden emerger los *brokers* (llamados “punteros” informalmente en Argentina y que aquí se llamarán “caudillos barriales”), quienes desarrollan una suerte de sistema de intermediación entre los servicios, bienes y favores que provee el patrón y la lealtad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político que proviene del cliente.
- 13 Tomo como modelo de “derechos políticos” al art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) por ser la definición más básica y a la vez universal de los derechos políticos y a la que, además, todos los países de la región se han comprometido a respetar. El artículo 25 del PIDCP dispone: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y *sin restricciones indebidas*, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o *por medio de representantes libremente elegidos*; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto *que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (...)*” (la itálica me corresponde).
- 14 Luego los países han agregado otras condiciones relativas a su situación social: por ejemplo, en Paraguay la escolarización de adultos (programa Tekoporá) y la eliminación del trabajo infantil (programa Abrazos); en República Dominicana la obtención de documentación para los miembros de la familia que no lo tuvieran (programa Solidaridad); en Costa Rica la asignación es para completar la escuela secundaria porque la escuela primaria ya era accesible universalmente antes de la implementación de este tipo de programas (programa Avancemos).
- 15 En 2017 los PTC alcanzaban a un 20,7% de la población de América Latina beneficiando a 133,5 millones de personas, con una inversión correspondiente al 0,37% del PIB regional (como describen Abramo *et al.*, 2019: 53). La expansión de los PTC ha ocurrido también fuera de la región. Países como Camboya, Indonesia, Filipinas y Egipto han lanzado sus modelos de PTC a partir de mediados de la década de 2000 (como señalan Cechini y Atuesta, 2017).
- 16 El cumplimiento de los objetivos de estos programas a largo plazo está más cuestionado y

las conclusiones de diversos estudios arrojan resultados mixtos (ver Abramo et al., 2019: 60 et seq.).

- 17 La multiplicación de los programas sociales, en la etapa previa a la pandemia del Covid-19, se ha presentado, además, fuera de los modelos de los PTC (los que se suponen mantendrían las características propias que permiten señalarlos como mejores diseñados para evitar el clientelismo y la corrupción). El crecimiento de los PTC no ha sido tan marcado como el de otros programas de ayuda social, tales como los de inclusión laboral y productiva, las pensiones no contributivas y otros planes de ayuda monetaria no condicionados (ver Abramo *et al.*, 2019: 19). Sin embargo, excepto México (el precursor de estos planes sociales que lo canceló en 2019), ningún país ha dejado sin efecto sus PTCs ni antes ni durante la crisis del Covid-19 (sobre México ver <https://www.animalpolitico.com/2019/03/desmantelan-prospera-salud-alimentacion-becas/>. Visitado el 19 de abril de 2021). Por otra parte, los programas sociales considerados generalmente en la información estadística son únicamente los que se promueven a nivel nacional, sin embargo, también hay que considerar que la tendencia al alza de los programas sociales se ha producido también a nivel provincial o estadual y municipal.
- 18 Por ejemplo, en los países donde existe la problemática del fomento del casamiento de niñas preadolescentes, las razones para la permanencia de esta norma social pueden ser económicas, ya que se trata generalmente de áreas donde el trabajo para las mujeres escasea y con el casamiento temprano hay un miembro menos de la familia para alimentar; también pueden ser religiosas pues con el casamiento prematuro se asegura la castidad hasta la llegada del matrimonio; o pueden ser puramente sociales pues de este modo se promueve una entrada temprana en la actividad de ama de casa de la mujer o se evitan los estigmas que recaen en ciertas áreas sobre las mujeres que contrajeron matrimonio luego de la pubertad (por todos estos casos ver Bicchieri, 2017: 4-5).

Recepción: 8 diciembre 2020

Revisión: 30 abril 2021

Acceptance: 19 mayo 2021