

Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas

Kevin Casas Zamora*
Betilde Muñoz-Pogossian**
Marian Vidaurri***

La democracia tiende a cumplir dos funciones centrales para cualquier comunidad humana. En primer lugar, como lo plantea Schattschneider, “*provee al público... un sistema alternativo de poder, que puede ser utilizado para contrabalancear el poder económico.*”¹ La esfera de igualdad de la ciudadanía busca compensar las desigualdades sociales y económicas, que son desigualdades de poder. La excesiva concentración de recursos económicos milita contra el expreso objetivo de la democracia, particularmente en su acepción liberal, de distribuir el poder y evitar cualquier modalidad de su concentración.² Así, en segundo lugar, la democracia es un mecanismo para distribuir poder. La muestra más elocuente de ello es la institución del sufragio universal, esto es la existencia de una distribución alícuota entre todos los ciudadanos del derecho de tomar parte, directa o indirectamente, en las grandes decisiones de la *polis*. El desempeño de todo sistema democrático debe, pues, medirse contra dos varas: por un lado, su capacidad para garantizar la vigencia de una esfera igualitaria de derechos, capaz de compensar otras formas de desigualdad, y, por otro, su capacidad para romper grandes concentraciones de poder.

- 1 Elmer E. Schattschneider, *The Semisovereign People* (Fort Worth: Harcourt, 2006), 119.
- 2 Samuel P. Huntington, “The modest meaning of democracy,” en *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, ed. Robert Pastor. (New York: Holmes & Meier, 1989), 19 y 25.

Todas estas consideraciones tienen especial importancia en el Hemisferio Occidental y, en especial, en América Latina y el Caribe (ALC), una región definida por una larga historia de desigualdades y exclusiones múltiples por motivos de estatus socio-económico, género y origen étnico. En la última década, ALC ha conseguido, por primera vez desde que se tiene registro, reducir levemente los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Según la evidencia disponible, el coeficiente de Gini³ para la región ha disminuido de .55 en 1995 a .52 en 2010.⁴ Un total de 14 países de la región, entre 17 para los que se tiene información comparable, vió disminuir su coeficiente de Gini en la última década.⁵ Sin embargo, ALC continúa ostentando el primer lugar como la región más desigual del planeta. Los países más equitativos en la región (Uruguay y Argentina) registran indicadores de desigualdad peores que los más inequitativos en Europa Occidental y del Este y que todos los miembros no latinoamericanos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, por sus siglas en español).⁶ Tan arraigada desigualdad se refleja en una aguda y extendida percepción de injusticia: de cada 10 latinoamericanos, 7 consideran injusta la actual distribución del ingreso en sus países.⁷

De forma más clara que cualquier otra región del mundo ALC es tan democrática como altamente desigual. ¿Qué nos dice esa coexistencia sobre la vigencia efectiva del ideal democrático en la región? Esa es la pregunta que aspiran a contestar las siguientes páginas. Ellas buscan sustentar las siguientes cuatro afirmaciones:

- 3 Indicador utilizado para calcular la desigualdad en la distribución del ingreso, que oscila entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad total).
- 4 Joao Pedro Azevedo, Gabriela Inchaust, y Viviane Sanfelice, "Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America", World Bank Policy Research Working Paper 6715 (diciembre 2013).
- 5 Luis F. López-Calva, y Nora Lustig, "Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy," en *Declining Inequality in Latin America: A decade of progress?* L.F. López-Calva, y N. Lustig, eds. (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2010).
- 6 Banco Mundial, "Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean," World Bank Document 78507 (junio 2013).
- 7 Corporación Latinobarómetro, Informe 2013 (Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2013).

1. En el transcurso de las últimas décadas, ALC ha avanzado enormemente en la construcción de democracias electorales y en el ejercicio de derechos civiles y políticos, pero bastante menos en la reducción de las desigualdades socio-económicas (aunque existen avances).
2. A pesar de sus múltiples causas, la persistencia de altos niveles de desigualdad y exclusión es sugerente de taras importantes en el funcionamiento de la democracia, esto es de limitaciones en su capacidad para distribuir el poder político y hacer posible el acceso a él por parte de grupos tradicionalmente subordinados.
3. En ALC esas limitaciones tienen que ver, entre otros factores, con quién participa en las elecciones y quién resulta electo, dimensiones en las que persisten sesgos que son favorables a la reproducción de desigualdades y formas de exclusión socio-económicas.
4. Algunas de estas barreras son susceptibles de reformas por mecanismos dentro de la democracia.

El análisis procederá en tres partes. En la primera sección se establecerá el avance registrado en ALC en la construcción de instituciones democráticas y en la expansión de los derechos políticos a lo largo de la última generación. En la segunda sección se examinarán algunos de los sesgos sociales y económicos más visibles que presenta el ejercicio de los derechos políticos –fundamentalmente el derecho a elegir y ser elegido— en la región, echando mano a la evidencia empírica disponible, alguna de ella proveniente del acervo de información generada por el trabajo especializado de la OEA en materia electoral. En la tercera y última sección se sugerirán algunos remedios institucionales para corregir tales sesgos, soluciones fundadas, en algunos casos, en la experiencia recabada por la Organización a lo largo de varias décadas de observar procesos electorales y proveer cooperación técnica para el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el hemisferio.

1. LA EXPANSIÓN RECIENTE DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LAS AMÉRICAS

El ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas del hemisferio es una esfera donde, a pesar de las muchas tareas pendientes, el progreso ha sido notable. Aunque la medición de los derechos políticos –entendidos éstos como el poder elegir y ser electo, aunado a la capacidad de los estados de garantizar el pleno ejercicio de ese poder—es un problema complejo⁸, existen algunos indicadores rigurosos a los que se puede echar mano.

Los datos arrojados por la metodología de *Freedom House*,⁹ muestran como ALC ha mejorado notablemente desde 1990 en su variable de *derechos políticos*, en particular (ver Tabla 1). Entre 1990 y 2014, 12 países han mejorado y 9 han mantenido una calificación perfecta con respecto a la variable de derechos políticos. Solo 7 países han desmejorado en cuanto a este indicador (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Trinidad y Tobago y Venezuela).

8 Ver, por ejemplo: Gerardo L. Munck, “Measuring Democratic Governance: Central Tasks and Basic Problems,” en *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*, ed. D. Narayan (Washington, DC: World Bank, 2013); Gerardo L. Munck, *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2009); Kirk Bowman, Fabrice Lehoucq, y James Mahoney, “Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data Adequacy, and Central America,” *Comparative Political Studies*, 38 (8) (2005): 939-70; Gerardo L. Munck y Jay Verkuilen, “Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices,” *Comparative Political Studies*, 35 (1) (2002): 5-34; PNUD, *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, (PNUD, 2004).

9 Freedom House es una organización que mide la libertad en el mundo desde 1972 a través de una metodología que otorga una calificación sobre el grado de libertad disfrutado por un país. Para cada una de las dos variables (derechos políticos y libertades civiles), la metodología utilizada otorga calificaciones del 1 (nivel más alto) al 7 (nivel más bajo).

Tabla 1
Calificación “derechos políticos” de Freedom House 1990 v. 2014.

País	Derechos políticos (1990)	Derechos políticos (2014)	Diferencia
Antigua y Barbuda	3	2	1
Argentina	1	2	-1
Bahamas	2	1	1
Barbados	1	1	0
Belize	1	1	0
Bolivia	2	3	-1
Brasil	2	2	0
Canadá	1	1	0
Chile	2	1	1
Colombia	3	3	0
Costa Rica	1	1	0
Cuba	7	7	0
Dominica	2	1	1
Ecuador	2	3	-1
El Salvador	3	2	1
Estados Unidos	1	1	0
Grenada	2	1	1
Guatemala	3	3	0
Guyana	5	2	3
Haiti	4	4	0
Honduras	2	4	-2
Jamaica	2	2	0
México	4	3	1
Nicaragua	3	4	-1
Panamá	4	2	2
Paraguay	4	3	1
Perú	3	2	1
República Dominicana	2	2	0
St. Kitts y Nevis	1	1	0
St. Lucía	1	1	0
St. Vincent y las Granadinas	1	1	0
Suriname	6	2	4
Trinidad y Tobago	1	2	-1
Uruguay	1	1	0
Venezuela	1	5	-4
Promedio Regional	2.4	2,2	0,2

Fuente: Elaboración propia en base a resultados del Estudio “Freedom in the World” de Freedom House, ediciones 1990 y 2014

Por su parte, el Índice de Democracia Electoral (IDE)¹⁰, propuesto por PNUD permite medir los avances en materia de democracia electoral en una escala del 0 al 1. Aunque minimalista en su análisis de la capacidad de la democracia para distribuir el poder, concentrando el enfoque solo en el acceso al poder en elecciones más no en su ejercicio, el Índice dibuja un escenario favorable para la democracia en América Latina. En una escala de 0 a 1, el progreso para la región ha sido notorio. Mientras que en la década de 1990 el promedio del IDE para la región era de 0.86, este indicador mejoró para 2002 con un promedio de 0.93.

Todos los países de la región reconocen el derecho universal al voto. Aunque en algunos países persisten restricciones al voto para militares en ejercicio, policías y miembros del clero, así como a ciudadanos condenados o en espera de juicio, cada vez son menos los que mantienen esas limitaciones. Más aún, mientras que hace 10 años los países de América Latina no garantizaban a sus ciudadanos en el exterior la posibilidad de votar, hoy en día solo un país, Uruguay, no lo permite. El balance apunta a que en la actualidad hay un reconocimiento amplio al derecho de los ciudadanos de elegir sus representantes.

Positiva también ha sido la evolución en torno al número de casos de interrupciones en mandatos presidenciales conferidos por elecciones. Mientras que entre 1990 y 2002 se registraron 10 casos de mandatos presidenciales interrumpidos¹¹, entre 2003 y 2014 el número bajó por 50%, con un total de 5 casos presentados¹².

- 10 El Índice de Democracia Electoral es presentado por primera vez en el estudio de PNUD (2004) titulado “La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” construyendo sobre discusiones previas en el ámbito académico. Es un índice agregado de los siguientes cuatro aspectos de las elecciones democráticas: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres, y cargos públicos electos.
- 11 Información recopilada por el Sistema de Análisis Político y Prospectivo Interamericano (SAPPI) del Departamento de Sustentabilidad Democrática y de Misiones Especiales de la Secretaría de Asuntos Políticos (DSDME/SAP). Los 10 casos de mandatos presidenciales interrumpidos de 1990 a 2002 son: Haití (1991), Brasil (1992), Guatemala (1993), Venezuela (1993), República Dominicana (1996), Ecuador (1997), Paraguay (1999), Ecuador (2000), Perú (2000), y Argentina (2001).
- 12 Información recopilada por el SAPPI/DSDME. Los 5 casos de mandatos

Asimismo, existe el consenso generalizado que durante los últimos 30 años las elecciones en AL se han convertido en procesos más limpios¹³. Es decir, las irregularidades significativas en el escrutinio han venido en descenso en la región. Pese a estos logros, persisten retos importantes para lograr una competencia electoral equitativa. En teoría, cualquier partido, agrupación, o movimiento político puede participar en elecciones bajo condiciones equitativas de competencia. En la práctica, el acceso al financiamiento político y a medios masivos de comunicación¹⁴, por mencionar dos factores, tienden a desfavorecer a las organizaciones partidarias pequeñas, emergentes y/o a las que no tienen acceso al poder y al presupuesto del Estado.

Esto último nos da un primer indicio de los problemas que presenta la región para traducir las formas elementales de igualdad política que ha adoptado en forma generalizada en resultados capaces de erradicar las seculares exclusiones que han definido su historia política. Como lo veremos a continuación, esa traducción se ve afectada en la práctica por desigualdades reales en el ejercicio del sufragio y en el acceso al poder.

presidenciales interrumpidos de 2003 a 2014 son: Bolivia (2003), Haití (2004), Ecuador (2005), Honduras (2009), y Paraguay (2012).

- 13 Miguel Carreras y Yasemin Irepoglu, "Trust in elections, vote buying, and turnout in Latin America", *Electoral Studies* 3 (2013).
- 14 Ver, por ejemplo: Kevin Casas-Zamora y Daniel Zovatto, "Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", en Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, eds., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, (IDEA-OEA-UNAM, 2011); Delia M. Ferreira Rubio, "Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política", *Cuadernos de CAPEL: Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*, 57 (septiembre 2012); OEA, *Política, Dinero y Poder: Un dilema para las democracias de las Américas* (2011).

2. LOS SEGOS DE UNA DEMOCRACIA DESIGUAL

a. ¿Quién vota?

La falta de equidad en la participación electoral perjudica los principios básicos de igualdad política y de representación. Si los grupos excluidos por razones socio-económicas, de género o etnia no emiten su voto, no se puede esperar que los gobernantes electos representen efectivamente sus intereses y atiendan sus demandas una vez que ocupen los cargos públicos. Si los ciudadanos de bajos recursos, por ejemplo, no votan, no es dable esperar que el gobierno produzca e implemente políticas públicas focalizadas en reducir la pobreza y la desigualdad. No es sorpresa entonces que los datos disponibles indiquen que las sociedades donde se reportan altos niveles de participación electoral, también son las que cuentan con mayor equidad económica.¹⁵

La literatura existente con respecto a las variables determinantes de la participación electoral es muy amplia. Aunque algunos argumentan que la participación es principalmente influenciada por variables institucionales y políticas¹⁶, existe suficiente evidencia empírica para demostrar que la participación electoral está correlacionada con factores socioeconómicos, incluidos el nivel de ingreso y de educación¹⁷.

En las Américas la evidencia muestra que los grupos que cuentan con mayores niveles de educación e ingresos votan más que el

- 15 Nicole Hinton, Mason Moseley, y Amy Smith, "Equality of Political Participation in the Americas," en *The Political Culture of Democracy in the Americas*, 2012: Towards Equality of Opportunity, Mitchell Seligson, Amy Smith, y Elizabeth Zechmeister, eds. (LAPOP, 2012).; D. C. Mueller y T. Stratmann, "The Economic Effects of Democratic Participation," *Journal of Public Economics* 87 (2003): 2129-2155, citada en Seligson, Smith, & Zechmeister, eds. (2012).
- 16 Carolina Fornos, Timothy Power y James Garand, "Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000, *Comparative Political Studies*, (octubre 2004).
- 17 André Blais, *To vote or not to vote? The merits and limits of rational choice theory*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000); Pippa Norris, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, (New York: Cambridge University Press, 2002); André Blais y Louis Massicotte Agnieszka Dobrzynska, "Why is Turnout Higher in Some Countries than in Others?," (Université de Montréal, marzo 2003). <http://www.elections.ca/res/rec/part/tuh/TurnoutHigher.pdf>

resto de la población. Según datos del Barómetro de las Américas 2012 del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt¹⁸, en las Américas la diferencia en la participación electoral entre el quintil de la población con más educación y riqueza y el quintil menor, es de 15 puntos porcentuales. En 2012 el nivel de participación de personas de bajos recursos y sin educación formal fue de 67%, mientras que ejercieron su derecho al sufragio un 82% de los votantes provenientes del quintil más alto y con educación superior.

Otro estudio reciente sugiere que ciertos factores socio-económicos como educación, situación de empleo y nivel de ingreso, afectan el nivel de participación electoral en América Latina.¹⁹ Los investigadores concluyen que las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema son menos propensos a votar que el resto de la población. De forma interesante, además, el análisis afirma que los factores socioeconómicos inciden más sobre participación electoral en América Latina que en los países industrializados. Y, aunque los estudios citados no insinúan que el diseño electoral-institucional (tipo de sistema electoral, voto residencial, voto obligatorio, entre otros) no influye, si concuerdan en que el aspecto socio-económico tiene un impacto en la participación electoral en la región.

En cuanto a los factores de raza y etnia, los datos de LAPOP sugieren que dichas variables son menos determinantes en el nivel de participación electoral. En palabras de Hinton, Moseley & Smith, *“las desigualdades en la participación electoral en los países de las Américas, tienden a ser el resultado de las desigualdades económicas, y no de género o discriminación racial”*²⁰. Esto no significa, en absoluto, que grupos como la población afrodescendiente e indígena no tropiecen con barreras ciertas para participar en la democracia, en la medida en que, abrumadoramente,

18 Nicole Hinton, Mason Moseley, y Amy Smith, “Equality of Political Participation in the Americas,” en *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*, M. Seligson, A. Smith, y E. Zechmeister, eds. (LAPOP, 2012).

19 Nestor Castaneda-Angarita y Miguel Carreras, “Explaining Voter Turnout in Latin America”, *Comparative Political Studies*, 47 (8) (julio 2012).

20 Idem

forman parte de los estratos socio económicos de bajos ingresos. En efecto, la evidencia sugiere que los afrodescendientes se encuentran “desproporcionalmente en las áreas residenciales más pobres” y “padece(n) una situación de discriminación estructural.”²¹ El 90% de las poblaciones afrodescendientes en los países de la región viven en pobreza y pobreza extrema, y en muchos casos no gozan de acceso universal a los servicios de salud, educación, vivienda y agua potable.²² Lo mismo se aplica a los pueblos indígenas en ALC.²³ A pesar de que en los últimos veinte años los grupos de indígenas han avanzado considerablemente hacia una mayor inclusión en el sistema democrático “desde la perspectiva del voto pasivo y activo”, continúan enfrentando seculares desventajas para su participación política. El resultado de estos sesgos es una democracia electoral con una “representación imperfecta” o desigual, que equivale a decir una democracia que no es del todo incluyente.²⁴

Distinto a la continua desigualdad en la participación política según niveles socio-económicos y de educación, la brecha de género se ha cerrado. En 2012 más mujeres que hombres ejercieron el sufragio,, a diferencia del 2004 cuando las cifras favorecían ligeramente a los hombres.²⁵ Cabe destacar que el nivel de educación de las mujeres y su participación electoral están correlacionados positiva y fuertemente.

-
- 21 CIDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. (Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, 2011), 16 y 17.
 - 22 Mala Htun, “Political Inclusion and Representation of Afrodescendant Women in Latin America,” (2014 – próxima publicación). Por ejemplo, 43% de afrodescendientes viven bajo de la línea de pobreza en Brasil, comparado con 22% de blancos. Con respecto al acceso a la educación, el logro educativo promedio de un afrodescendiente de Brasil en 2006 fue de 6,2 años (un aumento de 4,3 años en 1995).
 - 23 PNUD - Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral, *Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en América Latina*, (mayo 2013).
 - 24 Nancy Bermeo, “¿Acaso la democracia electoral promueve la igualdad económica?” *Journal of Democracy* en español 2 (julio 2010).
 - 25 Nicole Hinton, Mason Moseley, y Amy Smith, “Equality of Political Participation in the Americas,” en *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*, M. Seligson, A. Smith, y E. Zechmeister, eds. (LAPOP, 2012).

Según un análisis realizado en 2005 para los países de Centro y Sur América, el incremento de 1% en el alfabetismo de las mujeres se relaciona a un incremento promedio de 0.87% en la participación electoral.²⁶

b. ¿Quién accede al poder político?

Más agudos son los desequilibrios en la composición de los órganos del poder político, que consistentemente sub-representan a grupos económicamente subordinados, a las minorías étnicas y a las mujeres. Para estos ciudadanos y ciudadanas, las posibilidades reales de participar en el ejercicio del poder son mucho más limitadas. Con ello, se corre el riesgo de que esas brechas de inequidad sean replicadas inter-generacionalmente en la región.

Es justo decir que en el pasado reciente la región ha experimentado un notorio cambio en las percepciones sobre el liderazgo de miembros de grupos tradicionalmente marginados del poder. Las personas que piensan que el lugar de las mujeres está en la casa, o que los miembros de ciertos grupos étnicos no son buenos líderes políticos, seguramente van a ser menos propensos a la participación de esos grupos en la vida pública o a votar por estos candidatos.²⁷ Hoy, de acuerdo con datos de LAPOP, los países de la región tienden a rechazar la afirmación de que “los hombres son mejores líderes que las mujeres”. Cerca del 75% de la población entrevistada en los países de la región ya no está de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación. En promedio, en aquellos países en los que se ha aprobado la cuota, existe una disposición aún mayor a no rechazar los liderazgos de las mujeres.²⁸ Debe enfatizarse el impacto que la presencia de mujeres en posiciones de liderazgo puede tener en el cambio de las

26 Scot Schraufnagel y Barbara Sgouraki, “Voter turnout in Central and South America”, *The Latinoamericanist*, 40, (2005), 50.

27 Nicole Hinton, Mason Moseley, y Amy Smith, “Equality of Political Participation in the Americas”, en *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*, Mitchell Seligson, Amy Smith, y Elizabeth Zechmeister, eds. (LAPOP, 2012).

28 Son 16 los países de la región que han aprobado la cuota: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

actitudes sociales. Diversos estudios han documentado este fenómeno de “representación simbólica” y constatan que en localidades o países donde hay liderazgos femeninos, el estar expuestos a estos ha reajustado los estereotipos tanto de hombres como de mujeres sobre las capacidades de las mujeres para liderar.²⁹ De la misma manera han cambiado en ALC las percepciones sobre el liderazgo por miembros de comunidades étnicas. Según cifras de LAPOP, casi el 88% de los ciudadanos de las Américas están en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación de que “las personas de piel oscura no son buenos líderes”.

Pero los números muestran que las desigualdades en el acceso al poder político son persistentes y que la representación real frecuentemente marcha muy atrás del cambio en las percepciones de la opinión pública. En una región con profundas desigualdades en la distribución del ingreso persisten, para empezar, grandes disparidades de clase en el acceso al poder formal. Así, un trabajo reciente de Carnes & Lupu demuestra que la desigualdad económica y de clases influye en el nivel de representación en la composición de los parlamentos en América Latina.³⁰ El estudio detecta la existencia de grupos sub-representados, esencialmente excluidos del diseño y toma de decisiones de política pública. Por ejemplo, de acuerdo con la definición del estudio, un 80% de los ciudadanos de la región son de la clase trabajadora, pero únicamente de 5 a 20% de los legisladores en cada país provienen de este segmento.³¹

Resistentes al cambio son también las disparidades por origen étnico. Según cifras de la ONU, en ALC los pueblos indígenas constituyen cerca del 10% de la población y porcentajes mucho más elevados en Perú, Guatemala y Bolivia, caso este último en el que constituyen cerca de un 60% de la población total. Estas cifras contrastan vivamente con los datos

29 Leslie A. Schwindt-Bayer, *Political Power and Women's Representation in Latin America*, (New York: Oxford University Press, 2010), citado en Nestor Castaneda-Angarita y Miguel Carreras, “Explaining Voter Turnout in Latin America”, *Comparative Political Studies*, 47 (8) (julio 2012).

30 Nicholas Carnes y Noam Lupu, “Rethinking the Comparative Perspective on Class and Representation: Evidence from Latin America,” *American Journal of Political Science* (2014 - próxima publicación).

31 Idem

de un estudio elaborado recientemente por el PNUD³² sobre la realidad de la exclusión de los grupos indígenas de los parlamentos en seis países latinoamericanos (ver Tabla 2).

Tabla 2
Representación indígena en 6 Parlamentos de AL.

País	Año	Total Curules	Total Indígenas	Total Mujeres Indígenas
Bolivia	2009-15	130	41 (31,5%)	9 (6,9%)
Ecuador	2009-13	124	7 (5,6%)	2 (1,6%)
Guatemala	2012-16	158	19 (12%)	3 (1,9%)
México	2012-15	500	14 (2,8%)	4 (0,8%)
Nicaragua	2006-09	92	3 (3,3%)	2 (2,2%)
Perú	2011-16	130	9 (6,9%)	2 (1,5%)

Fuente: Elaboración propia en base a estudio PNUD, Programa Global de Apoyo al Ciclo electoral, Ciudadanía intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en América Latina, (mayo 2013)

Como se ve, el porcentaje de representación oscila entre 2,8% (México) y 31,5% (Bolivia), en todos los casos muy por debajo de la proporción de población indígena en el país respectivo. Más severa aún es la sub-representación de las mujeres indígenas: su representación no llega al 7% en Bolivia, mientras que en los 5 países restantes es inferior al 2%.

Si existen problemas de información importantes en cuanto a la cuantificación de los grupos étnicos y, consecuentemente, sobre la magnitud de su sub-representación, no existe, en cambio, escasez alguna de información sobre la relativa exclusión de las mujeres en los puestos de decisión en ALC, pese a visibles progresos alcanzados en el pasado reciente.

A nivel del Poder Ejecutivo existe una tendencia regional hacia la elección de más mujeres. Mientras que entre 1990 y el año 2000, sólo 3 mujeres ejercieron el máximo cargo político a nivel nacional en los 34

32 PNUD - Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral, Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en América Latina, (mayo 2013).

estados miembros de la OEA, en la actualidad el número se ha elevado a 5 (Argentina, Brasil, Chile, Jamaica y Trinidad y Tobago).³³ Se ha visto también el surgimiento de candidaturas femeninas con posibilidades reales de acceder al poder en México, Honduras y Perú. Un progreso incluso mayor se ha observado en la presencia de *mujeres en puestos ministeriales*. Mientras en la década de 1990 algunos estudios reportaban que las mujeres conformaban apenas entre el 7 y 9% de los puestos ministeriales en los gabinetes de América Latina³⁴, para finales de 2013 ese porcentaje llegaba al 25%³⁵. Sin embargo, 9 países de la región están por debajo del promedio y en uno de ellos el porcentaje es alarmantemente bajo (El Salvador con un 7,7%). Estos datos revelan, sin duda, un avance al que ha contribuido la apuesta de diversos mandatarios y mandatarias por la conformación de gabinetes paritarios.

En el ámbito parlamentario el promedio regional de representación de mujeres también ha crecido, superando en algunos casos la masa crítica del 30% en la Cámara Baja (Argentina, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua). En otros países, en cambio, tal objetivo está lejos de lograrse (en Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay el porcentaje es de menos del 12%). En general, la región aún está muy distante del logro de la paridad legislativa: el porcentaje de mujeres que ocuparon escaños en los senados de la región llegó al 24% en 2014, en tanto en las legislaturas unicamerales alcanzaron el 22,3% de las curules.

Mucho menos positiva sido la evolución de la presencia femenina en otros espacios de poder, como los partidos políticos y los gobiernos

33 Hasta el 8 de mayo de 2014 esta lista incluía a Laura Chinchilla como Presidenta de Costa Rica (2010-2014).

34 Mayra Duvinic, y Vivian Roza, "Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America," (Washington. DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004); Maria Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson, "Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?," *American Journal of Political Science*, 49 (2), (octubre 2005).

35 International IDEA, "Latin America: a pioneer in promoting women's political participation", comunicado de prensa disponible en: <http://www.idea.int/americas/latin-america-a-pioneer-in-promoting-womens-political-participation.cfm> (<http://www.idea.int/americas/upload/Nota-deprensa-2014MIC.pdf> (marzo 2014)).

locales. La participación de las mujeres en posiciones de liderazgo partidario es muy limitada. Un análisis realizado en 94 partidos de 18 países latinoamericanos por IDEA Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2009³⁶ revela que su compromiso con la igualdad de género aún es débil y que sus estructuras no promueven las mismas oportunidades para la participación política de hombres y mujeres. A nivel regional las mujeres conforman un promedio de 51% de la militancia en los principales partidos políticos, pero solo un 19% de los miembros de los comités directivos de las organizaciones partidistas y un 16% de sus presidencias.³⁷ En los gobiernos locales la ausencia de mujeres es aún más conspicua. De 2009 a 2011 el promedio regional de participación de la mujer en el nivel ejecutivo local aumentó de 8,4% a 10,2%³⁸. De un total de 18,665 municipalidades en la región, 2,173 hay alcaldesas³⁹. De acuerdo al Informe Anual de 2012 del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, Guatemala, Honduras y Perú registran los niveles más bajos de representación femenina en cargos ejecutivos municipales.

Aunque reducidas con respecto al pasado, las brechas de género en el acceso al poder político –al igual que aquellas por motivo de clase o etnia— continúan siendo un elemento que caracteriza el desempeño de las democracias de la región.

c. ¿Qué hacer?

Este texto ha intentado demostrar la centralidad del valor de la igualdad para la democracia, el carácter contingente de la traducción de los derechos políticos en mayor igualdad social, y algunos de los sesgos

36 Vivian Roza, Beatriz Llanos, y Gisela Garzón de la Roza, “Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente,” (Lima: BID e IDEA Internacional, 2010).

37 Idem

38 CEPAL, “Los bonos en la mira: Aporte y carga para las mujeres”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Informe Anual, (2012). 31 y 32.

39 CEPAL, “Los bonos en la mira: Aporte y carga para las mujeres”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Informe Anual, (2012). 31 y 32

instalados en los procesos políticos de la democracia que obstruyen esa traducción. En el caso del hemisferio, y particularmente de América Latina, lo que encontramos son sistemas democráticos que han avanzado enormemente en ampliar la ciudadanía política, pero limitadamente en el efectivo disfrute de los derechos sociales y económicos hacia los que la ciudadanía política debería tender. La democracia latinoamericana continúa condenada a convivir con altos niveles de exclusión social y desigualdad, que niegan, en la práctica, el ideal democrático, solo inteligible como una comunidad de iguales en derechos.

Una reducción drástica de la desigualdad socio-económica es improbable –aunque no imposible— cuando el proceso democrático es moldeado por ostensibles desigualdades en la participación electoral y en la posibilidad real de acceder al poder por parte de personas pertenecientes a distintos grupos.

Es crucial entender, sin embargo, que los sesgos aquí detectados en las democracias del hemisferio configuran una inclinación, no un destino. Es posible para nuestros sistemas políticos dar pasos que contribuyan a profundizar la democracia y, por ello, a construir sociedades más equitativas y con el poder mejor distribuido, cual es la razón de ser de los sistemas democráticos.

El primer paso consiste en fortalecer los procesos redistributivos y de expansión de las clases medias. La redistribución de riqueza en ALC es una necesidad largamente postergada, cuya posposición ha condenado a la región a una historia política y social azarosa, en la que las revueltas populares y las asonadas militares han sido mucho más comunes que la democracia. Enunciar la necesidad de emprender un proceso consistente de redistribución puede parecer banal: ¿No hemos dicho más arriba que eso es precisamente lo que dificultan los sesgos en el proceso democrático?

Sin embargo, es aquí donde la experiencia reciente de la región se torna esperanzadora. ALC parece estar haciendo por fin progresos contra la desigualdad. Es un avance tentativo e insuficiente, pero real. Y puede generar un círculo virtuoso. Por primera vez, la región alberga

más población de clase media que de bajos ingresos.⁴⁰ Esa expansión de la clase media trae consigo profundas transformaciones políticas y una redistribución ya no solo de ingreso, sino de poder, en su favor. Una América Latina donde la clase media es mayoría, es una región donde será cada vez más potente la exigencia de bienes y servicios públicos de calidad, es decir de acceso a derechos fundamentales; es también una región en la que muchas familias, que por primera vez tienen acceso a una vivienda digna, a un automóvil y a un crédito bancario, harán valer todo su poder para que el gobierno no haga despropósitos con los equilibrios macroeconómicos.

Lo importante de entender es que el avance de la clase media en América Latina no ha sido únicamente el fruto del crecimiento económico favorable de la última década. Ha sido también el resultado de un esfuerzo deliberado de las políticas públicas y, en particular, de la inversión pública en rubros sociales, que ha aumentado visiblemente en la región: de un 12% del PIB a principios de la década de los 90 a más del 19% en la actualidad.⁴¹ Asimismo, la región ha mostrado una gran habilidad para innovar en materia de política social. El concepto de transferencias condicionadas, sean subsidios directos entregados a las familias en situación de pobreza a cambio de la adopción de ciertas conductas, típicamente mantener a sus hijos e hijas matriculadas en la escuela, es una invención latinoamericana que a estas alturas se ha expandido por todo el mundo en desarrollo.

Esto sugiere un punto clave para efectos de la historia que amarra este texto: la expansión dramática de los derechos políticos ocurrida en las décadas de 1980 y 1990 ha modificado, así sea en forma tímida, las políticas públicas en la región en la dirección de una mayor equidad. Ello ha incidido en un robustecimiento de la clase media y de su poder político, que casi con seguridad deberá traducirse en mayores demandas futuras por bienes y servicios públicos de calidad.

40 Banco Mundial, "Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean," World Bank Document 78507 (junio 2013).

41 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, (Santiago: CEPAL, 2013).

Quizá, entonces, pese a los obstáculos que supone una riqueza aún enormemente concentrada, América Latina ha echado a andar un ciclo virtuoso de profundización de la democracia, reducción de la desigualdad y nueva profundización de la democracia. En otras palabras, existe alguna evidencia que sugiere que, pese a que seguimos teniendo problemas muy serios de pobreza, exclusión y desigualdad, estamos avanzando en la dirección correcta; evidencia, es decir, de que la democracia, con todas sus imperfecciones, está haciendo su trabajo de permitir la participación y la representación de intereses antes excluidos y, consecuentemente, de reducir las disparidades socio-económicas.

Pero los obstáculos son suficientemente grandes como para que no quepa esperar que la inercia de este proceso haga posible los cambios necesarios. El ciclo virtuoso hay que inducirlo y acelerarlo. Para ello es menester emprender en forma consistente una transformación de los sistemas tributarios de ALC, quizá la asignatura pendiente más importante que tiene la región en camino hacia el desarrollo. Es cierto: la carga tributaria promedio en la región ha pasado de un 13,5% del PIB en 1990 a un 20,5% en 2013, pero ese aumento ha sido desproporcionadamente recargado en los impuestos a los bienes y servicios y al consumo en general. De hecho, los impuestos a la propiedad –uno de los indicadores de la progresividad de la recaudación— han disminuido: de un magro 5,6% del total de la recaudación en 1990 a un 3,7% en 2012.⁴² Una transformación hacia sistemas tributarios más robustos y mucho más progresivos sería no sólo un testimonio elocuente de la evolución positiva de la democracia en ALC, sino también un paso decisivo hacia su consolidación.

Un segundo paso que es posible dar tiene que ver con la adopción y/o profundización de medidas de acción afirmativa que favorezcan la representación de las mujeres y de grupos étnicos en los espacios de poder en la región. Si algo ha enseñado la experiencia internacional reciente es que las instituciones políticas son determinantes en el logro

42 OECD-ECLAC-CIAT, “Revenue Statistics in Latin America 1990-2012” (2012).

de la representación de la mujer tanto a nivel nacional como a nivel local, especialmente a la luz de su capacidad de determinar resultados sociales y políticos en el sistema. En este sentido, las reglas de reclutamiento, nombramiento y elección del liderazgo de los partidos políticos, la implementación del sistema de cuotas, la elaboración e implementación de políticas públicas que garanticen representatividad e inclusión, entre muchos otros factores de carácter institucional, tienen un impacto significativo en la participación de los grupos tradicionalmente marginados en la política.

La representación de la mujer en posiciones clave de toma de decisiones tiende a incrementarse como resultado de la implementación de sistemas de “cuotas” avanzadas, con el debido mandato de posición y alternabilidad, tanto por los gobiernos como por los partidos. En este sentido, las recomendaciones acordadas en la Plataforma para la Acción de Beijing de 1995 legitiman el uso de un sistema de cuotas que garantice al menos un 30% de representación. Este efecto se ve mejorado cuando se implementan medidas de acción afirmativa de segunda generación tales como el financiamiento público dirigido a candidaturas femeninas.

Las medidas de acción afirmativa, en materia de cuotas, paridad o de financiamiento político, contribuyen a crear un piso mínimo de equidad para la competencia de hombres y mujeres en política. Para que sean efectivas y realmente provean incentivos para que los partidos políticos cumplan con ellas, estas soluciones necesitan un diseño robusto con medidas complementarias y sanciones claras. Además, es vital alinear su implementación con el diseño de sistema electoral vigente, ya que este también afecta las oportunidades para la elección de mujeres.

Son esas tan solo unas pocas ideas sobre cómo combatir los desequilibrios que impiden que la indiscutible transformación democrática experimentada por el hemisferio alcance su potencial para construir sociedades más equitativas y cohesionadas. Vencer la desigualdad y la exclusión socio-económica en el hemisferio requiere

corregir las iniquidades que continúan afectando y condicionando los procesos políticos de la democracia. Hay razones para pensar que la expansión de los derechos políticos en nuestro hemisferio está finalmente horadando el resistente legado de siglos de injusticias. La democracia está trabajando, pero hay que ayudarlo.

*Secretario de Asuntos Políticos

**Directora interina del Departamento de Inclusión Social, Secretaría
Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI)

***Oficial de la Secretaría de Asuntos Políticos

