

# UN ASIENTO EN LA MESA:

Cinco pasos para  
hacer que la política  
latinoamericana  
sea más diversa



### **Acerca de Americas Society**

Americas Society es el principal foro dedicado a la educación, el debate y el diálogo en el continente americano. Su misión es fomentar un entendimiento de los temas políticos, sociales y económicos contemporáneos que enfrentan América Latina, el Caribe y Canadá, así como aumentar la conciencia pública y la apreciación de la importancia de la relación interamericana.

### **Sobre el autor**

Andrew Downie es un periodista escocés que se mudó a América Latina en 1990. Ha vivido en México y Haití y actualmente reside en Brasil. Ha reportado desde más de una docena de naciones en la región. Su libro, “Doctor Socrates: Footballer, Philosopher, Legend”, fue publicado en marzo de 2017 por Simon and Schuster.

Esta publicación es posible gracias a una beca de la Ford Foundation.



FORDFOUNDATION

# UN ASIENTO EN LA MESA:

Cinco pasos para  
hacer que la política  
latinoamericana  
sea más diversa

Por Andrew Downie



**L**a historia de la representación política no difiere mucho de varias historias en América Latina. Sin duda se ha progresado, y hay algunas historias exitosas notables, pero la región sigue siendo hogar de fuertes contrastes y aún queda mucho trabajo por hacer. Las mujeres y las poblaciones indígenas, afrodescendientes y LGBT siguen siendo obviadas con demasiada frecuencia de los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, provincial y municipal. Sin una verdadera representación, incluso los esfuerzos más bienintencionados de combatir las desventajas que estos grupos enfrentan serán insuficientes.

Comparada con la representación femenina en gobiernos alrededor del mundo, América Latina va bien, por lo menos a nivel nacional. No sólo mujeres han ganado elecciones presidenciales en algunas de las democracias más grandes de la región (en particular en Argentina, Brasil y Chile), también el número de mujeres en los congresos es relativamente alto. De los 10 países del mundo con la representación más alta de mujeres en las cámaras bajas de sus respectivos congresos, cinco están en América Latina, según datos recopilados por la Unión Interparlamentaria. En general, más de un cuarto de los legisladores a nivel nacional de la región son mujeres, estando sólo detrás de los países nórdicos, donde la cifra está por encima del 41 por ciento.

Pero, entre más abajo se va en niveles gubernamentales, las estadísticas son menos alentadoras, pues el número de mujeres elegidas a nivel provincial y municipal sigue siendo bajo. En Brasil, por ejemplo, menos del 12 por ciento de los alcaldes elegidos en las elecciones municipales de octubre fueron mujeres, un ligero declive del número en las elecciones de 2012.

La situación de legisladores LGBT es una igualmente de altibajos. En muchas maneras, América Latina lidera el mundo en la promoción de la igualdad de las personas LGBT a nivel legislativo y algunas ciudades pueden presumir de ser destinos “gay-friendly”, como São Paulo, Río de Janeiro y Buenos Aires. Pero la violencia contra las personas LGBT sigue siendo extensa en la región en general y la falta de representación LGBT en la política ha sido un obstáculo a la aprobación de las leyes antidis-



**Las mujeres ocuparon poco más de la mitad de los escaños en la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia en 2016.**





criminación que podrían enfrentarse a esa violencia. En febrero de 2017, hubo 15 legisladores LGBT públicamente declarados a nivel nacional en toda América Latina, según Andrew Reynolds, el director de la Iniciativa de Investigación sobre los Derechos y la Representación LGBT de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill.

El panorama es quizás más preocupante en cuanto a las poblaciones afrodescendientes e indígenas. En 2016, *Americas Quarterly* reportó que en ningún país de la región con datos disponibles el porcentaje de legisladores indígenas es más alto que el porcentaje de la población indígena en la población en general. En algunos países, la disparidad es sorprendente. Por ejemplo, no hay legisladores indígenas a nivel nacional en Brasil, donde alrededor de un millón de personas se describen como indígenas, según Cleber César Buzatto, secretario ejecutivo del Conselho In-

digenista Missionário, un grupo que aboga por los derechos indígenas.

En el caso de los afrodescendientes, solo Perú pasa la prueba. Allí, los afroperuanos suman el 2,3 por ciento de los legisladores y el 1,5 de la población en general.

Niveles de inclusión política así de bajos ayudan poco a empoderar minorías e incluso podrían obstaculizar el progreso de otros sectores de la sociedad. Esta situación probablemente continuará si las problemas sociales como el sexismo, el racismo y el acceso no equitativo a la educación sigan persistiendo en América Latina.

“Quiero que más mujeres y personas discapacitadas, negras e indígenas lleguen al poder, pero si la sociedad no entiende qué representan, entonces tan solo será un asunto simbólico”, dijo Jaime Parada, el primer político abiertamente homosexual

Jaime Parada hizo historia como el primer funcionario elegido abiertamente gay en Chile.



“Quiero que más mujeres y personas discapacitadas, negras e indígenas lleguen al poder, pero si la sociedad no entiende qué representan, entonces tan solo será un asunto simbólico.”

—Jaime Parada, *concejal de Providencia, Santiago de Chile.*

elegido en Chile. “El cambio social es lo que importa.”

Mientras que estas luchas continúan, los gobiernos y la sociedad civil deberían tomar pasos concretos y pragmáticos para aumentar los niveles de representación política. Americas Society consultó a expertos de varios campos e identificó cinco estrategias para lograr que las democracias de la región se muevan en la dirección correcta.

## 1 Hay que comprometerse con las cuotas. Son un comienzo.

Las cuotas son una estrategia que prácticamente todos los países de América Latina han usado para conseguir que más mujeres y minorías lleguen a la política. En décadas recientes, las cuotas han funcionado, en diverso grado, a pesar de su naturaleza usualmente defectuosa y polémica.

En la región, las cuotas le apuntan a una variedad de grupos. Algunos países, como Colombia y Bolivia, han reservado curules para indígenas y/o afrodescendientes, mientras que la provincia argentina de Buenos Aires aprobó un sistema histórico de cuotas en 2015 para asegurarse de que el gobierno provincial contrate a personas transgénero como miembros del personal. Sin embargo, el uso principal de cuotas ha sido el de lograr que más mujeres lleguen a puestos legislativos. Para 2014, 16 de 20 países latinoamericanos habían adoptado una ley de cuota de género en sus órganos legislativos nacionales.

Pero mientras que cada país en América Latina, excepto Chile, Guatemala y Venezuela, tiene de alguna forma un sistema legal de cuotas para asegurar la representación de las mujeres en la política, los resultados siguen siendo dispares. Más de la mitad de los miembros de la asamblea legislativa de Bolivia, por ejemplo, son mujeres. Por otra parte, no hay ni una sola mujer legisladora en el parlamento de Haití. Y esto sucede a pesar de que la constitución de Haití estipula que el 30 por ciento de los cargos del gobierno deben ser ocupados por mujeres, según dijo Vivian Roza, coordinadora del Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID) del Banco Interamericano de Desarrollo.

Incluso cuando las cuotas tienen el efecto deseado, tan solo son un comienzo y ciertamente no una panacea. Las mujeres son tratadas con demasiada frecuencia como ciudadanas de segunda clase en una región en la que el machismo sigue siendo generalizado, según dijo Tarcila Rivera Zea, una líder indígena en Perú.

“Las mujeres indígenas llegan a través del sistema de cuotas, pero si son relegadas al último lugar, no se les



Mara Gabrilli fue la primera persona tetrapléjica elegida a la cámara baja de Brasil.



considera a la hora de tomar decisiones,” Rivera le dijo a Americas Society. “La mayoría decide, o el partido de gobierno decide. Así que tan solo somos una decoración. Puede ser frustrante.”

## 2 Hay que hacer cumplir las cuotas.

El mayor obstáculo para asegurar que las leyes de cuotas sean más que una fachada está en su implementación. Las leyes deben tener tanto palo como zanahoria.

En Brasil, por ejemplo, el 30 por ciento de los candidatos en el sistema de listas abiertas del país deben ser mujeres. Pero los partidos pueden designar a más candidatos que el número de las curules disponibles, así que incluso si cumplen con la ley, eso no asegura que el 30 por ciento de sus candidatos ganadores serán mujeres. Tales maniobras explican por qué tan solo el 11 por ciento de los legisladores en el Congreso de Brasil son mujeres, uno de los porcentajes más bajos de América Latina.

“En Brasil llenan la lista con candidatas sacrificiales que aparecen al fondo”, dijo Jennifer M. Piscopo, profesora adjunta de política en el programa de estudios latinoamericanos y latinos en Occidental College. “Eso complica las cuotas en Brasil. Hay una serie de resquicios ingeniosos.”

Las medidas diseñadas para asegurar que las mu-

jer obtengan exposición mediática y financiación también se prestan para abusos. En Brasil, el 10 por ciento de la publicidad financiada de televisión debe corresponderle a mujeres, y 5 por ciento de la financiación debe estar destinada a entrenar candidatas, dijo Roza. Colombia, Costa Rica, Honduras y Panamá tienen programas similares, agregó. Sin embargo, el tiempo en televisión que obtienen suele no ser el de mayor audiencia, dijo Mara Gabrilli, una diputada federal discapacitada de São Paulo, y es poco lo que las mujeres pueden hacer dentro de sus propios partidos para corregir el balance.

Estos resquicios pueden ser enfrentados con institutos electorales sólidos y jueces intransigentes. México es un ejemplo de cómo esto es posible. Cuando los partidos no cumplieron el requisito de cuota de que el 40 por ciento de sus candidatos al congreso fueran mujeres, hubo una respuesta rápida.

“Los partidos recibieron una advertencia de 48 horas y, si no cumplían, el instituto electoral cancelaría su inscripción”, dijo Magda Hinojosa, una profesora de la Universidad Estatal de Arizona que estudia la representación de las mujeres en la política latinoamericana. “Los partidos estaban tan asustados que sobrepasaron la cuota. Si hay una ruptura a tus leyes y si hay una verdadera aplicación, entonces estos mecanismos pueden funcionar.”



### 3 Hay que formar alianzas diversas.

Una de las maneras más naturales en la que las minorías pueden conseguir apoyo político es formando redes, y no siempre con los socios más obvios.

Esa estrategia ha sido particularmente efectiva para ciudadanos LGBT alrededor de la región, pero más notablemente en Argentina, México y Ecuador, dijo Javier Corrales, un profesor de ciencia política en el Amherst College de Massachusetts que ha escrito ampliamente sobre política y sexualidad en América Latina. Algunos grupos LGBT en Argentina han formado alianzas con varios movimientos sociales y en particular con organizaciones de derechos humanos. En México, se asociaron con grupos democráticos que han estado trabajando con asuntos políticos comunitarios desde la década de los 90. En Ecuador, una alianza con grupos feministas e indígenas poderosos ayudó a los activistas LGBT a conseguir protecciones para minorías sexuales y de género en la constitución de 2008.

Incluso los políticos que se asumiría son más con-

servadores han hecho esfuerzos por atraer a votantes LGBT cuando hay una competencia por votos cercana entre partidos. Y cuando esos políticos adoptan los temas LGBT, usualmente crean un espacio para líderes LGBT. Eso sucedió en Argentina, donde el empresario de centro derecha convertido en político y ahora presidente Mauricio Macri ha adoptado posiciones pro LGBT en una confrontación política con la izquierda. Ahora, una de las figuras homosexuales ascendentes más visibles del país, Pedro Robledo, es un miembro del partido Propuesta Republicana (PRO) de Macri y es el subsecretario nacional de juventud de su gobierno. En Ciudad de México, Corrales comentó, algo similar sucedió cuando el partido de izquierda PRD adoptó posiciones pro LGBT como una manera adicional de diferenciarse del partido de derecha PAN y del centrista PRI. Finalmente, en Chile, el partido de centro derecha Renovación Nacional fue el primero en apoyar públicamente a los derechos LGBT puesto que, según Corrales, el candidato del partido al senado, Sebastián Piñera, estaba quedándose rezagado en las encuestas frente la coalición



**En Argentina, el constante activismo ha evitado que los políticos ignoren los asuntos LGBT.**

Concertación de centro izquierda. El pragmatismo de Piñera habló más fuerte y la decisión que tomó llevó a un compromiso de legalizar las uniones del mismo sexo, así como al apoyo para una de las leyes anti odio más fuertes del hemisferio.

“Si hay algún partido fuerte y dominante de izquierda que no haya hecho mucho para mejorar la situación de las personas LGBT, entonces la centro derecha comenzará a moverse en esa dirección”, le dijo Corrales a Americas Society.

Las alianzas también son críticas en un nivel personal. El viejo estilo político de crear redes, particularmente para hombres, sucede tradicionalmente de noche en bares y salones llenos de humo. Las mujeres y las minorías suelen ser excluidas de estos clubes de muchachos. La alternativa es crear otras redes que provean no solo apoyo, sino entrenamiento, consejos y orientación. PROLID, el programa del BID para apoyar el liderazgo y la representación de las mujeres, es un gran ejemplo. La red cuenta con unas 1700 mujeres registradas, muchas de las cuales vienen de sectores tradicionalmente dominados por hombres, como la seguridad pública.

“(PROLID) crea espacios y nos hace ser más visibles en un área en la que no hay muchas mujeres activas”, dijo Laura Carrera, coordinadora del Sistema de Desarrollo Policial de la Policía Federal de México. “Y eso le abre las puertas a otras mujeres para que sean más visibles.”

## **4 Hay que invertir en redes de protección.**

Desafortunadamente, las cargas financieras de entrar a la política hacen que muchas personas de grupos desaventajados ni siquiera lo intenten y aseguran el éxito político continuo de las élites acaudaladas. Las políticas públicas diseñadas para asegurar que el crecimiento económico sea inclusivo y equitativo, como las leyes contra la discriminación en el empleo, son por lo tanto esenciales para asegurar una representación política diversa.

Michelle Suárez Bértora, una abogada uruguaya que

en 2014 se convirtió en la primera persona transgénero elegida a una asamblea legislativa en el continente americano, dijo que para grupos marginados como las personas transgénero, la pobreza hace que llegar a la política sea algo particularmente difícil de alcanzar.

“No podemos pensar en cuotas, primero tenemos que implementar exitosamente vías de acceso social”, le dijo a Americas Society. “Si puedes incluir socialmente a las personas trans primero, entonces eso puede permitirles llegar a la política más tarde.”

Las reglas de financiación de campañas también pueden usarse para limitar la influencia de la riqueza al entrar en la política. La carga financiera después de que un político deja su cargo, o de que pierde unas elecciones largas y costosas puede disuadir a alguien de un grupo marginado de lanzarse en primer lugar. Los políticos tradicionales, muchas veces apoyados por familias de élite o intereses comerciales, tienen trabajos de los que pueden echar mano, o caminos claramente definidos en los negocios, la administración pública o la academia. Los candidatos de minorías que prueban su suerte y fracasan, raramente cuentan con el mismo cojín.

“En Washington, cuando pierdes te conviertes en un profesor o trabajas para un think tank, hay una red de protección,” dijo Judith Morrison, asesora principal de la división de género y diversidad en el BID. “Pero en América Latina, tu rol es cuestionado y muchas personas son estigmatizadas. ¿Cómo pagas tus facturas y cómo vives? Esa es una pregunta enorme para las personas por fuera del círculo de la política que no tienen acceso a los medios de la élite que proveen apoyo y acceso financiero.”

## **5 Hay que fomentar la solidaridad estando ya en el cargo.**

Hay poder en la unión y en cuanto a aprobar legislación se trata, las minorías en el gobierno pueden ayudar a otros que vienen de los mismos grupos históricamente marginados, pero solo si siguen comprometidos con la causa.

En Colombia, por ejemplo, la promesa de curules

garantizadas para personas afrocolombianas causó la creación de 65 partidos nuevos. La multitud de partidos y la competencia entre ellos, les permitió a los partidos tradicionales ignorar con mayor facilidad los grupos que consideraron de “interés especial.”

Para Rivera, en Perú, crear una unión entre los grupos indígenas y otros movimientos de minorías es fundamental para crear cambios en la política para grupos subrepresentados. “Aún faltan movimientos indígenas articulados en este país”, le dijo a Americas Society. “Nos falta unidad, entre andinos y amazónicos, entre la ciudad y el campo. Necesitamos propuestas claras y necesitamos aprender a trabajar con otros sectores y aliados.”

La solidaridad es un asunto clave tanto antes como después de las elecciones. En 2007, un grupo de mujeres mexicanas creó una consultoría especializada llamada Sostén que les ayudó a las mujeres candidatas a preparar su candidatura y luego a crear campañas efectivas una vez que lograron inscribirse a una elección.

Les mostramos lo que una mujer puede hacer diferente”, dijo Carrera. “Antes, veíamos que las mujeres no votaban por otras mujeres. Ahora, es más probable que las mujeres vean a otras mujeres como aliadas y que voten por ellas.”

Mantener ese apoyo en el parlamento también es vital. Mala Htun, una de las expertas en representación política más importantes del hemisferio, descubrió que, en Argentina, el primer país del mundo en aprobar cuotas de género en 1991, no todas las legisladoras abogan por los derechos de las mujeres. “La probabilidad de que una ley de derechos de las mujeres sea aprobada ha disminuido, lo que sugiere que las normas formales e informales que marginan a las mujeres y reducen su eficacia legislativa han persistido”, escribió Htun en su libro “Inclusion without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations”. En contraste, la evidencia también sugirió que tener a más mujeres en la política hacía que fuera más probable que los legisladores crearan más proyectos de ley relacionados con los derechos de la mujer.

Htun también encontró que, en Bolivia, cuando el número de legisladores indígenas creció de dos en 1979 a 38 en 2009, les tomó algo de tiempo antes de ver las ventajas de votar como un solo bloque. Los legisla-

dores indígenas votaron colectivamente en proyectos de ley indígenas sólo el 50 por ciento del tiempo en el parlamento entre 1989 y 1993. Pero aprendieron que presentar un frente común era poderoso y en años recientes han creado un bloque unido y hasta terco cuando se debaten asuntos indígenas.

## Conclusiones

Mientras que estos cinco pasos no ofrecen una guía universal para llegar a la representación política, son un comienzo importante y hay evidencia a lo largo de la región de que funcionan. Mientras que las estadísticas de la representación de las mujeres y de las minorías pueden ser desalentadoras, las historias de los líderes que han superado los obstáculos en la política dan razones para esperanzarse.

Muchos de ellos han usado las mismas estrategias aquí descritas. En Bolivia, Soledad Chapetón, la hija de campesinos aymara, obtuvo el apoyo de un aliado inusual: Samuel Doria Medina, un magnate del cemento convertido en político que lidera el partido Frente de Nacional Unidad. Ese apoyo le ayudó a Chapetón a convertirse en la primera alcalde mujer de El Alto, una ciudad importante políticamente, a principios de 2015. En Uruguay, la diputada nacional Gloria Rodríguez hizo historia al convertirse en la primera mujer afrouruguaya en llegar al Congreso, para lo que le dijo que las cuotas de género en las elecciones de 2014 fueron parte fundamental de su logro. Mientras tanto, otros líderes a lo largo de la región, como Epsy Campbell Barr en Costa Rica, están luchando para ayudar a compartir con otros el éxito que han alcanzado. Campbell, una política negra influyente que hace parte de la Asamblea Nacional de Costa Rica y se lanzó a la presidencia dos veces, coordinó la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora. Más recientemente, Campbell organizó una conferencia para legisladores negros de toda América Latina y el Caribe.

Aunque la región aún tiene mucho por hacer, líderes como Campbell, Chapetón y Rodríguez nos dejan la sensación de que la política latinoamericana se está representando más a las personas que consideran a la región su hogar. En época de incertidumbre económica y geopolítica, estas buenas noticias son más que bienvenidas.





Soledad Chapetón es la primera alcaldesa de El Alto, Bolivia, una ciudad políticamente importante.

