

## **DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA, RETOS Y SOLUCIONES: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS Y LOS REGÍMENES PARTIDISTAS Y REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA DE LA MUJER**

**Mark P. Jones – Rice University, Houston**

### **Introducción**

Los países de América Latina encaran retos diversos a sus democracias. Aunque la situación varía de un país a otro, los seis desafíos más importantes de la región en su conjunto, según indica una encuesta realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, son los siguientes:

- Incumplimiento de la normativa legal y falta de rendición de cuenta por parte de los políticos
- Debilidad de la cultura democrática
- Crisis de representación
- Intimidación política y violencia
- Pérdida del electorado tradicional de los partidos tradicionales
- Falta de separación real entre los poderes gubernamentales

La calidad de la democracia en América Latina varía considerablemente de un país a otro. La puntuación de libertad (mientras más baja, más democrático es el país) es una medida útil de la calidad de la democracia. Chile, Costa Rica y Uruguay tienen todos una puntuación de 1 (Panamá, 1.5), lo que demuestra que esas democracias están al mismo nivel que las de Europa Occidental y Norteamérica. Un segundo grupo de países, con puntuación de 2 y 2.5 (Argentina, Brasil, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, El Salvador, Guyana, Jamaica, México y Perú), se siguen considerando libres, pero con algunas deficiencias importantes.

Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Guatemala tienen puntuaciones de 3 y 3.5 y se consideran parcialmente libres. Por último, Venezuela está distorsionando al máximo el concepto de democracia. Salta a la vista que aunque en la región hay problemas la medida de los mismos varía de un país a otro.

Los dos retos claves que tomo en cuenta en este trabajo son la débil (y cada vez más débil) institucionalización de los partidos políticos y los regímenes partidistas, y la profunda falta de representación de la mujer en los cuerpos legislativos nacionales. Muchas de las enseñanzas que se desprenden del análisis de este segundo reto se pueden aplicar por igual a otros grupos sociales de escasa representación.

### **Institucionalización de los partidos políticos: el problema y su solución - Antecedentes**

Por lo general se considera que un régimen de partidos institucionales tiene un efecto positivo en el funcionamiento de la democracia de un país. En un régimen de ese tipo es mucho más probable que los partidos tengan programas armoniosos y que compitan entre sí con propuestas políticas. Esto permite que haya una mayor armonía entre las diversas políticas y una mejor rendición de cuentas ante el electorado, mientras que en un régimen institucionalizado débil los partidos se manejan más bien mediante el carisma personal e incurren en propuestas populistas y cortoplacistas que no tardan en caer en el olvido una vez realizadas las elecciones.

Los partidos débilmente institucionalizados tienden a durar poco, a ser menos propensos a rendir cuentas y a dificultarle a los electores la tarea de saber a qué atenerse una vez que llegan al poder. Si las elites políticas están poco comprometidas con sus partidos o con el régimen de partidos en general, esto genera un caldo de cultivo ideal para el surgimiento de una política anti-sistema.

Hay cuatro componentes que, en su conjunto, determinan el nivel de institucionalización del régimen de partidos. A continuación paso revista brevemente a cada uno de ellos.

### **Estabilidad en los patrones de competencia entre los partidos**

En los sistemas institucionalizados los partidos tienden a ser los mismos y a captar proporciones relativamente constantes de votos y puestos públicos durante períodos prolongados, en elección tras elección. Ésta es la situación en países como Chile, Honduras y El Salvador, cuyos niveles de inestabilidad son similares a los de Europa Occidental.

Por otro lado, en sistemas más inestables los partidos pueden pasar de ser importantes a ser irrelevantes e incluso a desaparecer en poco tiempo. Países como Perú, Guatemala y Bolivia son ejemplos de esta situación.

### **Arraigo social de los partidos**

En regímenes institucionalizados, los partidos por lo general están firmemente arraigados en la sociedad y los electores tienden a votar por el mismo partido en elecciones sucesivas. En un régimen débilmente institucionalizado los electores tienden, por el contrario, a tomar sus decisiones basándose en el carisma personal de un candidato o en un mensaje proselitista, y los vínculos de los partidos con la sociedad son efímeros.

En América Latina, entre los países con partidos de gran arraigo social figuran Paraguay, República Dominicana y Uruguay, mientras que en Chile, Guatemala y Brasil los partidos tienen un arraigo mucho más superficial.

### **Legitimidad de los partidos políticos y las elecciones**

Para que un régimen de partidos políticos se institucionalice, tanto los partidos como los comicios en los que contienden deben ser percibidos como legítimos por la población. La medida de esa legitimidad se puede cuantificar mediante encuestas entre los ciudadanos sobre su confianza en los partidos, la importancia de éstos y qué opinión les merecen las elecciones. Al agregar esos resultados se tiene que Uruguay, Venezuela y Chile tienen partidos y sistemas electorales que gozan de una legitimidad considerable entre sus respectivas poblaciones. En el extremo opuesto se ubican Perú, Bolivia y Ecuador, países en los que hay crisis graves de legitimidad.

### **Organización de los partidos políticos**

En los regímenes de partidos políticos institucionalizados, éstos cuentan con abundantes recursos y la organización tiene preeminencia sobre cualquier dirigente individual. Es posible hacerse una idea de la diferencia al observar la edad de los diversos partidos políticos de estos regímenes y hacer un sondeo de los puntos de vista de los legisladores sobre la fortaleza de la organización partidista. En El Salvador, Uruguay y Argentina la organización de los partidos es más sólida, mientras que en Bolivia, Guatemala y Colombia es más débil.

### **Índice de institucionalización de partidos**

Al combinarse estos cuatro factores se obtiene un Índice de institucionalización de partidos. Según esta medida, países como Uruguay, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Panamá y Chile tienen regímenes partidistas altamente institucionalizados, mientras que países como Venezuela, Ecuador, Colombia, Perú, Guatemala y Bolivia son débilmente institucionalizados. Argentina, Paraguay, Nicaragua, México, Costa Rica y Brasil ocupan una posición intermedia.

Existe una estrecha relación entre estas puntuaciones y factores importantes tales como la calidad del régimen democrático y el nivel de corrupción de un país. Freedom House asigna una puntuación (“Freedom Score”) de 1.8 a los países fuertemente institucionalizados y una de apenas 3.2 a los una institucionalización débil, y los indicadores sobre corrupción siguen el mismo patrón.

### **Institucionalización de los partidos políticos: la solución**

Las democracias de América Latina exhiben una gran diversidad. Algunos de los países de la región tienen los elementos básicos necesarios para construir un régimen de partidos bien institucionalizados semejante a los de las democracias de Europa Occidental, mientras que en el extremo opuesto hay regímenes que pueden haberse descompuesto en tal medida que actualmente hay pocas probabilidades de que se produzcan reformas que permitan establecer un régimen de partidos institucionalizados.

Se propone un conjunto de reformas generales a fin de mejorar el nivel de los partidos y de la institucionalización del régimen de partidos en la región. Éstas se concentran en el aumento del valor de la descripción nominal de los partidos, el fortalecimiento de los incentivos para que los políticos ayuden a crear partidos sólidos y mejorar la legitimidad de los partidos políticos y las elecciones.

### **El mercado de partidos políticos**

Actualmente los legisladores y políticos son poco leales a sus partidos y no muestran mayor inquietud por la reputación de sus organizaciones. Los obstáculos a la formación de nuevos partidos son tan salvables como el umbral de supervivencia de los mismos. Un conjunto de reformas puede ayudar a mejorar esta situación.

La primera es hacer que la formación de un partido no sea una cuestión trivial, sin llegar a imponer requisitos insalvables. Específicamente, a excepción de los países en los que las barreras al ingreso ya son de por sí más altas, un partido debe tener una membresía igual a 1% del número de electores inscritos en las unidades político-territoriales más grandes de un país y una membresía general de 1% del total de electores de todo el país. Debe además cumplir ciertos requisitos organizacionales.

La segunda reforma tiene que ver con la extinción de los partidos actuales, a fin de evitar la profusión excesiva de opciones electorales o simplemente crear partidos de conveniencia. La propuesta, concretamente, es que, para que un partido pueda seguir activo, debe captar al menos 4% de los votos de todo el país en el caso de la cámara baja legislativa y estar en condiciones de pugnar al menos por la mitad de los puestos legislativos disponibles.

En tercer lugar, todas las alianzas políticas deben ser de alcance nacional y deben contar con el apoyo del liderazgo nacional de los partidos participantes.

### **Financiamiento de partidos y campañas**

La primera reforma que se propone es que todos los partidos políticos que capten una cierta cantidad mínima de los votos de todo el país reciban abundancia de recursos del Estado, a fin de fortalecer los lazos con el electorado y alentar a los políticos a mantenerse fieles a sus partidos. La cantidad exacta variará de un país a otro, pero puede ser de 0,25-0,5% del presupuesto nacional.

En segundo lugar, el Estado también debe proporcionar abundantes recursos para las campañas llegada la temporada electoral y, en tercer lugar, este apoyo se debe extender a la provisión de generosos espacios televisivos y radiofónicos a nivel nacional que sea proporcional al número de puestos legislativos ocupados.

### **Selección de candidatos**

Para tener la seguridad de que los representantes electos se mantengan apegados a los lineamientos generales de sus partidos una vez que asuman sus cargos, el liderazgo de cada partido debe controlar el proceso de postulación de candidatos, seguido de un proceso de selección de múltiples etapas por parte de un electorado mixto. Algunos países también podrían seguir el ejemplo, más radical, de México y prohibir la reelección inmediata a cargos nacionales

### **Reformas electorales**

A fin de aumentar los puntos de articulación entre los candidatos a cargos públicos y alentar la votación partidista, es preciso introducir reformas constitucionales, en los casos en que sea necesario, para que las elecciones presidenciales y legislativas se efectúen el mismo día.

La segunda propuesta es vincular los votos para los diversos cargos a fin de darles una orientación más partidista que individualista. En este caso se podría seguir el ejemplo de varios estados de Estados Unidos en los que los electores tienen la opción de votar por todos los candidatos que postule un mismo partido a los diversos puestos.

Todas estas reformas, tomadas en su conjunto, pueden hacer aumentar el grado de institucionalización de los partidos, hacer a éstos más programáticos y reducir las políticas populistas y los atractivos personalistas para los votantes.

### **Institucionalización de los partidos políticos: resumen de costos y beneficios**

Mientras más programático sea el enfoque producto de un mayor grado de institucionalización, más armónicas serán las políticas entre sí y mayor será la rendición de cuentas. Eso también debe ayudar a mejorar los puntos de articulación con el electorado y hacer aumentar la credibilidad general del sistema democrático.

El financiamiento de las reformas tendrá un cierto costo para los presupuestos nacionales. También existe el peligro de que un régimen institucionalizado se osifique y deje de ser representativo (por ejemplo, Venezuela antes de 1998) o que los recursos adicionales simplemente sirvan para consolidar prácticas políticas clientelares en los países con más corrupción. Este peligro parece ser mayor en países como Venezuela, Paraguay, Honduras, Nicaragua, Ecuador y Guatemala, y menor en países como Chile, Costa Rica, Uruguay, El Salvador, Colombia y Panamá.

Los costos y beneficios estimados, y las relaciones proporcionales entre los costos y los beneficios que se deriven de esas reformas son relativos y carecen de un significado absoluto. No obstante, sirven para indicar aquellos países donde es más probable que se

justifiquen las reformas. Por ejemplo, Uruguay y Nicaragua encabezan la lista con una puntuación de 5, seguidos por Costa Rica, Brasil, Argentina, Perú y Panamá. Bolivia, Honduras y Nicaragua se ubican al pie de la clasificación, lo que sugiere que en esos países no se justifica este tipo de reformas en este momento.

### **Representación de la mujer: el problema y su solución - Antecedentes**

El bajo nivel de representación de la mujer en los cuerpos legislativos se considera no sólo un defecto de funcionamiento de la democracia, sino también significa que las mujeres legisladoras no pueden hacer valer sus procederes y enfoques políticos, intrínsecamente distintos. Aunque en la IV Conferencia Mundial de la ONU sobre la mujer celebrada en 1995 se recomendó que los gobiernos tomaran medidas positivas para corregir este estado de cosas, desde entonces es poco lo que se ha avanzado en este sentido en los países de América Latina. Y ello a pesar de que 11 países de la región adoptaron conjuntos de leyes que ordenan que haya un porcentaje mínimo de mujeres en las listas nacionales de candidatos de los partidos.

Claro está que no basta con imponer cuotas. Un factor importante es usar listas cerradas de candidatos en combinación con jurisdicciones electorales de tamaño mediano o grande. Esto permite asegurar que para que un partido alcance el éxito en una jurisdicción electoral debe contar con una proporción mínima de mujeres entre sus candidatos electos. En el caso de listas abiertas no sería necesaria esta garantía.

### **Representación de la mujer: búsqueda de una solución**

Para poder analizar esta situación en mayor profundidad, reuní datos de elecciones realizadas recientemente por toda América Latina. En la región predominan las listas cerradas. Nueve de los 19 países sondeados tienen alguna forma de legislación sobre cuotas nacionales al menos en una de las cámaras legislativas.

Estos requisitos legislativos son de tres tipos: los que requieren que haya un porcentaje mínimo de mujeres en las listas y tienen un orden de colocación; los que fijan un porcentaje mínimo pero sin orden de colocación (porque cuentan con sistemas de listas abiertas) y los que no tienen requisitos de porcentaje mínimo ni orden de colocación. El porcentaje mínimo prescrito más comúnmente es de 30%. Dado que a los partidos les resulta más fácil esquivar las normas en los sistemas donde no hay leyes que impongan un porcentaje mínimo de candidatas, para los fines del presente trabajo se considera que los mismos carecen de requisitos legislativos. El cumplimiento en los otros dos sistemas ha sido bueno en general.

Los datos electorales se analizaron en función de tres variables independientes: la configuración del sistema electoral (las combinaciones de listas cerradas y abiertas con y sin cuotas), la magnitud de los partidos y las ideologías partidistas. Todas las variables arrojaron porcentajes considerablemente menores de mujeres electas que el nivel mínimo de los sistemas electorales de listas cerradas y cuotas. Se anticipa que el sistema de listas cerradas y cuotas registre 30% de presencia femenina; el segundo mejor sistema es el de listas abiertas y cuotas, con una presencia anticipada de la mujer de 22%. La magnitud de los partidos tiene escasa incidencia a lo largo de la gama, pero el sistema de listas cerradas y cuotas es muy superior al sistema de listas abiertas, principalmente cuando el partido tiene una magnitud de 2.

### **Representación de la mujer: la solución**

Este análisis apunta a tres áreas en las que se deben adoptar reformas: legislación de cuotas, formato de las listas y magnitud de los partidos.

La reforma más fundamental es que los países adopten la legislación de cuotas por sexo más eficaces para los miembros de sus cuerpos legislativos nacionales. Específicamente, las listas de candidatos deben dividirse a partes iguales entre los sexos. En sistemas de listas cerradas debe haber una alternancia de los candidatos por su sexo en las listas. Claro está que la legislación debe incluir normas estrictas de cumplimiento.

Aunque los resultados de esta propuesta en los sistemas de listas cerradas son predecibles, los de las listas abiertas también lo son, pero en menor medida. Sin embargo, se anticipa que pasar de listas abiertas a listas cerradas ayudará a aumentar el porcentaje de mujeres electas en alrededor de 10%. En el caso de los países sin leyes sobre cuotas (o que tienen sistemas deficientes), la introducción del sistema de listas cerradas y cuotas puede hacer que aproximadamente 20% de los candidatos electos sean mujeres.

Sin embargo, en jurisdicciones electorales en las que sólo queda un legislador de un partido dado (una magnitud de partido de 1), un sistema de listas cerradas con cuotas sólo produciría una presencia de 15% de mujeres entre los candidatos. Si se hace aumentar la magnitud del partido a 2 se produce un efecto considerable que hace que el porcentaje aumente a 48% (aunque esta cifra vuelve a caer con magnitudes superiores). El factor determinante principal de la magnitud de los partidos es la magnitud de la jurisdicción electoral, y por lo tanto, una reforma fundamental que se necesita es la eliminación de todas las jurisdicciones electorales de pequeña magnitud. La propuesta es promover la creación de valores de magnitud de las jurisdicciones electorales mayores que 5 aunque idealmente menores que 20 (entre 6 y 10 debe resultar adecuado). Una reforma de la legislación electoral de segundo orden, la revisión de las fórmulas de representación proporcional y la adopción de niveles mínimos, también debe hacer aumentar la magnitud de los partidos.

La adopción de este conjunto de reformas permitirá aumentar considerablemente la representación de la mujer. Aunque los efectos exactos variarán de un país a otro, cabe anticipar que el porcentaje de mujeres en la mayoría de los cuerpos legislativos alcance aproximadamente 40%.

### **Representación de la mujer: resumen de costos y beneficios**

Las reformas planteadas aquí tendrían tres beneficios principales. En primer lugar, la representación descriptiva de mujeres en los cuerpos legislativos aumentará inmediatamente, lo que a su vez mejorará la legitimidad de los gobiernos democráticos. En segundo lugar, en cada país se creará un cuadro autónomo y poderoso de dirigentes políticas. Y en tercer lugar, las cuestiones importantes para la mujer pasarán a tener mayor importancia en el programa de políticas.

Llevar a cabo una reforma de este tipo tiene costos políticos directos que dependerán de la medida en que sea necesario modificar el sistema electoral y qué tan arraigadas sean las normas actuales. En principio, esto también limitará la capacidad de los hombres de postularse como candidatos a cargos públicos, pero en mi opinión estos costos son extremadamente limitados. No hay elementos de juicio que indiquen que las mujeres electas mediante sistemas de cuotas tengan una menor categoría o credibilidad en comparación con sus contrapartes varones.

Dadas las reformas propuestas, se pueden sopesar tres soluciones generales para los gobiernos de la región. La Solución A aplica la legislación ideal de cuotas por sexo ya presentado, así como listas partidistas cerradas y reglas electorales concebidas para moderar la magnitud de los partidos políticos. La Solución B aplica únicamente la legislación de cuotas. Y la Solución C aplica la legislación ideal de cuotas conjuntamente con listas cerradas (pero sin modificar la magnitud de los partidos).

La Solución A puede aportar los mayores beneficios en términos de legisladores mujeres, asegurando que ellas representen entre 40% y 50% del total de puestos legislativos. En el caso de sistemas que ya tienen jurisdicciones electorales de medianas a grandes y listas partidistas cerradas, la Solución B puede hacer aumentar el porcentaje de mujeres electas en alrededor de 20%. En los demás casos los efectos serán más débiles. La Solución C puede hacer aumentar la representación de la mujer en 15-20% en los sistemas que no cuentan con una legislación eficaz sobre cuotas pero que sí tienen jurisdicciones electorales de medianas a grandes. Todas las soluciones tienen costos indirectos relacionados con las reformas necesarias para hacer aumentar la magnitud de los partidos y el tipo de listas partidistas.

Cada combinación de reformas incide en el grado de representatividad, efectividad y participación del régimen electoral. En general, aquellas reformas que hagan aumentar el porcentaje de mujeres electas harán aumentar la representatividad, tendrán efectos de encontrados a negativos en la efectividad y un efecto neutro y a veces negativo en la participación. Los beneficios serán mayores en aquellos países que actualmente no cuenten con una legislación eficaz sobre las cuotas y que sigan la Solución A.

### **Conclusión**

Las democracias de América Latina tienen por delante una serie de desafíos y he propuesto soluciones a dos de ellos que son críticos. No obstante, las necesidades varían considerablemente a través de la región, desde las democracias ejemplares de Chile, Costa Rica y Uruguay hasta países como Guatemala y Venezuela, donde existe un grave déficit de democracia.