

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Betilde Muñoz-Pogossian

Desigualdad y democracia:
la inclusión social y el acceso a los
derechos humanos en las Américas

34

Betilde Muñoz-Pogossian

Desigualdad y democracia:
la inclusión social y el acceso a los
derechos humanos en las Américas

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Betilde Muñoz-Pogossian

Desigualdad y democracia:
la inclusión social y el acceso a los
derechos humanos en las Américas

34

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeros Electorales

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Desigualdad y democracia: la inclusión social y el acceso a los derechos humanos en las Américas

Betilde Muñoz-Pogossian

Primera edición, 2019

D.R. © 2019, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN de la colección: 978-607-8510-78-8

ISBN: 978-607-8697-89-2

El contenido es responsabilidad de la autora y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Hecho en México

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Presentación
- 11 Nota introductoria

Conferencia Magistral

Desigualdad y democracia: la inclusión social y el acceso a los derechos humanos en las Américas

- 23 Avances en la agenda de inclusión social y retos pendientes
- 27 Retos en materia de inclusión social
- 33 El balance de los progresos democráticos y las brechas pendientes
- 41 ¿Qué medidas para equiparar condiciones en materia de inclusión social se han implementado a nivel regional?
- 47 La discriminación electoral
- 53 Sociedades que incluyen, democracias que se consolidan
- 55 Sobre la autora

| **Presentación**

Uno de los más graves y lacerantes problemas que padece la sociedad mexicana es la desigualdad. Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social indican que cerca del 50% de la población, alrededor de 60 millones de mexicanos, vive en pobreza y pobreza extrema, lo que significa que están impedidos, principal aunque no exclusivamente, por razones económicas, de acceder a satisfactores, aun a aquellos garantizados en la Constitución como derechos sociales (a la educación, a la salud, a la vivienda, a la alimentación), que mejoren y eleven sus niveles de bienestar, en razón de lo cual sus posibilidades de modificar su actual condición de vida son casi remotas.

En las últimas décadas se ha abierto paso una corriente que amplía el concepto de democracia que la ubica de forma casi exclusiva en el terreno de lo político, e incursiona en el vínculo, la más de las veces soslayado, entre

la democracia y la desigualdad o, para mayor precisión, entre la democracia y la creación de condiciones que permitan a la población tanto acceder a estadios superiores de bienestar, como a superar situaciones de precariedad y vulnerabilidad. Se trata de una concepción que considera el vínculo existente entre la política, la economía y la sociedad, que contempla que el ejercicio de la democracia y la participación libre e informada se concreta en la construcción de políticas públicas, y la economía, en el espacio en el cual se materializan acciones y medidas destinadas a generar las condiciones que permitan reducir las desigualdades, partiendo de que éstas se dan en cuestiones específicas y que, por tanto, requieren de acciones particulares para su atención. Es una concepción según la cual las desigualdades económicas y sociales son el germen de actitudes y prácticas como la estigmatización, la discriminación, la intolerancia y la xenofobia, entre otros fenómenos antidemocráticos y abiertamente autoritarios.

Al invitar a la doctora Betilde Muñoz-Pogossian a hablar sobre la desigualdad y la democracia, el Instituto Nacional Electoral buscó colocar en la mesa de discusión este vínculo de la democracia que conlleva contar con un piso básico de oportunidades para lograr sociedades menos desiguales, en especial porque es un tema que incide en la construcción de una ciudadanía más informada, tolerante y participativa, que tenga como fundamento valores como la igualdad, la no discriminación, la tolerancia

y el respeto a la diversidad, y sea más exigente de políticas públicas que atiendan sus diferentes necesidades.

En esta conferencia magistral de primavera 2019, la doctora Muñoz-Pogossian hace un recorrido por las manifestaciones de la desigualdad en América Latina y las acciones y medidas que se realizan en diversos países destinadas a reducir la pobreza, y detalla el amplio entramado jurídico internacional, plasmado en convenios, convenciones, declaraciones y planes de acción, que se ha construido en la búsqueda de un marco que ayude a garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

Sin embargo, la tarea no es fácil; tal como lo manifestó la autora, en Latinoamérica contrastan los altos índices de pobreza con los bajos niveles de satisfacción con la democracia, que de acuerdo con datos de Latinobarómetro 2018 alcanzan sólo 24 por ciento.

Con este texto, el Instituto Nacional Electoral busca contribuir a alimentar la discusión sobre un concepto amplio de la democracia, pero sobre todo cómo ésta debe incidir en la construcción de acciones y medidas de política pública destinadas a disminuir las desigualdades en América Latina y, en particular, en México.

| Nota introductoria

Todos los seres humanos nacen libres e iguales
en dignidad y derechos.¹

El informe de 2018 de Latinobarómetro considera a América Latina como la región del mundo donde se registra el mayor grado de desconfianza y, por segundo año consecutivo, el mínimo histórico en confianza interpersonal;² es decir, de acuerdo con este informe, los latinoamericanos no confiamos en la mayoría de las personas, y aunado a esto también vivimos en la región más desigual del mundo. Derivado de lo anterior, en este texto me referiré al caso mexicano y presentaré algunos datos que reflejan avances en la inclusión social desde el ámbito electoral.

¹ Primer enunciado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada hace más de 60 años por la ONU.

² “La confianza interpersonal es una variable central en la cultura cívica y política de una sociedad. Al determinar en gran medida la capacidad de los individuos y grupos de la comunidad para cooperar en la solución de los problemas colectivos”. José Eduardo Jorge, *La confianza interpersonal en la Argentina*, Universidad Nacional de la Plata.

En México cada vez contamos con instituciones más sólidas, sin embargo, su robustecimiento no es directamente proporcional a la confianza que generan en la ciudadanía. El informe de 2018 de Latinobarómetro reporta que la confianza en las instituciones electorales ha disminuido; en 2006 se registró 51% de confianza, pero en 2018 disminuyó a 28%. Una explicación para este fenómeno se encuentra en la desigualdad social, que es percibida como la inequidad en el acceso efectivo al ingreso económico, a los bienes y al ejercicio de derechos, entre los que destacaría el acceso a la justicia.

La desigualdad social se traduce en que las personas no tengan acceso efectivo a sus derechos sociales, políticos y económicos; es decir, que no todas las personas tengan garantizado su derecho a los servicios de salud o puedan gozar de todos sus derechos político-electorales, por mencionar algunos. Por lo anterior, en el Instituto Nacional Electoral (INE) no sólo estamos preocupados y ocupados por atender el tema de la confianza de la ciudadanía en la institución, sino también en garantizar los derechos político-electorales de todas las personas.

En mi papel de Consejera Electoral del Consejo General del INE estoy convencida de que no se puede hablar de democracia plena cuando hay sectores de la población que no pueden ejercer en su totalidad sus derechos; por

ello es que en el Instituto hemos impulsado la creación de protocolos que garanticen dicho ejercicio y que abonen a acortar las brechas de desigualdad.

Como parte de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral de garantizar el voto de todas y todos los ciudadanos, y a la luz de la normatividad internacional y de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, se debe garantizar la protección más amplia de los derechos político-electorales de los grupos históricamente discriminados. Es así que para el Proceso Electoral 2017-2018, el Consejo General del INE aprobó las siguientes medidas de inclusión y no discriminación:

1. El Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans³ el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana (en adelante Protocolo Trans).
2. El Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla.

El objetivo de ambos instrumentos es garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos político-electorales

³ Se refiere a las personas transexuales, travestis y transgénero.

de todas y todos los ciudadanos. En el caso específico del Protocolo Trans, se buscó garantizar que las personas trans pudieran participar de manera efectiva y en condiciones de igualdad en la vida pública a través del voto para elegir a sus gobernantes y decidir, a la par que el resto de la ciudadanía, la conformación de la representación política nacional y local.

Cuando la doctora Betilde Muñoz-Pogossian dictó su conferencia, en México sólo seis⁴ entidades federativas contemplaban procedimientos administrativos adecuados para realizar la rectificación de los datos del acta de nacimiento: la Ciudad de México, Nayarit, Michoacán, Coahuila, Colima e Hidalgo; es decir, en dichas entidades se protege y garantiza el derecho a la identidad de género autopercebida y libremente manifestada.

Derivado de lo anterior, el Protocolo Trans permitió que en aquellas entidades en donde todavía no existen procedimientos administrativos que permitan la rectificación de los datos del acta de nacimiento, las personas trans pudieran acudir a las urnas y emitir su voto. En el Protocolo se estableció lo siguiente:

⁴ La conferencia fue dictada el 16 de mayo de 2019; sin embargo, a la fecha (2 de septiembre de 2019) ya son ocho las entidades que contemplan el procedimiento de rectificación de los datos del acta de nacimiento.

Todas las personas ciudadanas trans que tengan Credencial para Votar vigente y estén inscritas en la Lista Nominal de Electores podrán emitir su voto el día de la elección.

En ningún caso la falta de concordancia entre la expresión de género del o de la votante con la fotografía de la Credencial para Votar, o bien con el nombre o el sexo (hombre o mujer) asentados en ella podrá ser causa de impedir el voto.⁵

En cuanto al Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla, su objetivo es que funcione como una guía para orientar las acciones encaminadas a crear condiciones para la participación efectiva de las personas con discapacidad.

La implicación que tuvo la decisión institucional de aprobar estos protocolos trasciende el hecho de garantizar el voto a las personas trans y la participación de las personas con discapacidad como funcionarias y funcionarios de mesa directiva de casilla, porque el Instituto debe capacitar no sólo en materia electoral sino también respecto de la aplicación de ambos protocolos a las personas que

⁵ INE/CG626/2017, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana.

fungen en cada elección como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla, lo que se traduce en que, al capacitarlas, se sensibiliza a la población en el tema, reafirmando con ello que todas las personas deben tener acceso al pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales sin que las diferencias entre las ciudadanas y los ciudadanos sean un impedimento para lograrlo.

Lo anterior resulta relevante sobre todo porque las democracias deben transitar de ser procedimentales a ser sustantivas, es decir, deben contribuir a atenuar o disminuir las desigualdades sociales con el fin de garantizar a todas las personas el acceso efectivo a sus derechos político-electorales.

En el proceso electoral antes referido también se implementaron otras medidas incluyentes, como la acción afirmativa de postulación de candidaturas indígenas con el fin de que las personas de este grupo de población participen en la integración de los cargos de representación política.

Las medidas afirmativas y de inclusión son un esfuerzo de esta institución por contribuir en el ámbito de sus competencias a acortar las brechas de desigualdad y combatir la discriminación, sin embargo, aún queda mucho por hacer debido a que el combate a la desigualdad social es un

tema de Estado que requiere acciones de cada una de las instituciones que lo conforman.

Es fundamental que quienes desempeñamos cargos públicos que implican la toma de decisiones busquemos también en el ámbito de nuestras responsabilidades contribuir a garantizar los derechos para todas las personas por medio de medidas efectivas, lo cual sin duda nos ayudará no sólo como sociedad, sino a vivir en una democracia plena.

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Consejera Electoral

Auditorio del Instituto Nacional Electoral, 16 de mayo de 2019

Desigualdad y democracia: la inclusión social y el acceso a los derechos humanos en las Américas

En esta conferencia de primavera presentaré algunas reflexiones en relación con los efectos de la desigualdad y la exclusión social en la democracia. Partiré de dos premisas y un planteamiento quizá algo controversial.

La primera premisa, más que obvia, es el hecho de que en América Latina enfrentamos profundas desigualdades, reales y percibidas, como lo indican el coeficiente de Gini y otras iniciativas que captan índices de opinión pública sobre la desigualdad como son el Latinobarómetro y el Latin American Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt. Apelando a mi lado optimista, es importante decir que ante esta primera premisa tenemos instrumentos y herramientas para lograr la igualdad e ir progresivamente acercando más derechos a más personas, esto último evocando el principal eje de gestión del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro,

es decir, que nuestra función principal en la OEA es acercar “más derechos” para cada vez “más personas”.

La segunda premisa es un concepto básico en derechos humanos que solemos olvidar, pero que los procesos electorales nos recuerdan: los derechos humanos son interdependientes e indivisibles. Esto quiere decir que importan nuestros derechos civiles y políticos porque la democracia nos permitió acceder a ellos y requieren estar en permanente construcción; pero los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son igualmente importantes, así como los derechos de tercera generación, aquellos destinados a dar protección a poblaciones históricamente excluidas. En síntesis: todos los derechos tienen el mismo nivel de importancia.

Y parto de un planteamiento que puede ser controversial: la agenda de derechos, inclusión y equidad no es de izquierdas ni de derechas, es una responsabilidad del Estado, de todos los que ejercen la función estatal, que trasciende las ideologías, y tiene relación con el rol fundamental del Estado de equiparar oportunidades y garantizar el goce de los derechos para todos.

Estructuraré mi presentación de la siguiente forma: en una primera sección repasaré los avances en la agenda de inclusión social a nivel regional y los retos pendientes;

en la segunda, haré un balance de los progresos democráticos y revisaré las brechas pendientes, y en la tercera sección, aterrizando en el campo institucional y a partir de los retos pendientes, propondré algunas medidas o instrumentos a considerar en favor de la igualdad y para garantizar “más derechos para más personas”.

Avances en la agenda de inclusión social y retos pendientes

¿Cuál es el balance de las acciones en materia de inclusión social y qué retos persisten a nivel regional? Es importante partir del hecho de que en los últimos años los países de la región han adoptado decisiones de política pública para lograr una mayor inclusión y una mejor redistribución de los beneficios del crecimiento económico.

En las Américas se han implementado programas integrales para la reducción de la pobreza y para fortalecer los activos y las capacidades humanas. A su vez, los pilares no contributivos de pensiones han sido una herramienta para incluir a los más pobres, y la ampliación del acceso a los sistemas de salud ha permitido que poblaciones históricamente excluidas puedan gozar de este derecho.

Igualmente, se ha trabajado en aumentar la afiliación y la cotización a los sistemas de pensiones. En este punto, por ejemplo, hay que señalar que el porcentaje de trabajadores

que cotizan o están afiliados a este sistema aumentó de 38 a 50%;¹ es decir, alrededor de 40 millones más de trabajadores se afiliaron a los sistemas de pensiones hasta 2015.²

Las políticas de género y las políticas para garantizar la calidad en el acceso a los servicios (educación, salud, agua, saneamiento) también han sido parte central de la agenda política y de las políticas públicas de la región. Otro ejemplo muy concreto del tipo de políticas con las que se ha tratado de abonar a la mayor inclusión social, aunque con limitaciones para combatir la desigualdad y con riesgo de abuso electoral, es el sistema de transferencias monetarias condicionadas, un instrumento utilizado para garantizar ingresos en los hogares más pobres. En los últimos años, la cobertura de estos programas orientados a familias en situación de pobreza se amplió en la región, pasando de menos de 300 mil hogares en 1997 a 29 millones en 2015. En la actualidad, la región cuenta con al menos 30 programas de transferencias condicionadas activos en 20 países. Un dato interesante es que, aun con los cambios de gobierno, los programas han continuado.

Y, por último, la salud. También se han considerado opciones de política pública para mejorar, aunque levemente en

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Panorama social de América Latina 2017”, CEPAL, 2018, p. 50.

² *Ibid.*, p. 55.

comparación con la necesidad y el carácter humano de este derecho, la inclusión de más personas en los sistemas de salud. Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indican un incremento importante en la afiliación al sistema de salud, especialmente entre los deciles primero y décimo de las poblaciones en nuestra región.³

³ *Ibid.*, pp. 55-63.

Retos en materia de inclusión social

Pero no todo es color de rosa en cuanto a las decisiones de política pública. La Consejera Dania Ravel lo decía en el inicio de su presentación: América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo, aunque no con el mayor número de pobres. Entre los 14 países más desiguales del mundo, seis son de América Latina.

En el campo de la pobreza, de acuerdo con el último informe de la CEPAL en la materia, *Panorama social de América Latina 2018*, los datos indican que aunque las tasas de pobreza se han mantenido estables, ello no significa que no haya nuevos pobres, ya que la pobreza extrema aumentó y alcanza el nivel más alto desde 2008.

El número de personas en la región que viven en la pobreza llegó a 184 millones en 2017,⁴ un dato que es inaceptable;

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Panorama Social de América Latina 2018”, CEPAL.

de esa cantidad, 62 millones se encuentran en pobreza extrema y, cabe enfatizar, las poblaciones en situación de vulnerabilidad, como la niñez, la adolescencia y los adultos mayores, están abrumadoramente representadas en estos grupos de pobres y pobres extremos en las Américas.

Las mujeres sufren la desigualdad de manera especial. Un documento de trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) evidencia que en la región perciben, en promedio, el 71% del ingreso que perciben los hombres; tienen tasas de desempleo 1.4 veces superiores a las de los hombres, mientras que 77% del trabajo no remunerado es realizado por mujeres, es decir, el trabajo del hogar y el cuidado de la niñez, los adultos mayores y las personas con discapacidad.⁵ Al mismo tiempo, hay más mujeres pobres que hombres pobres; por ejemplo, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios en la región sigue siendo alto. En 2017, según la CEPAL, la tasa de desempleo de las mujeres era de 10.4% en comparación con el 7.6% de los hombres.⁶

En el caso de las mujeres es importante señalar que la falta de participación en el mercado de trabajo, el desempleo, la precariedad laboral y los menores ingresos, son

⁵ *Ibid.*, p. 213.

⁶ *Ibid.*, p. 199.

resultado de varios factores estructurales que tienen consecuencias en las posibilidades concretas de su participación en la política.

Rige, por un lado, una economía que no crea empleos en cantidad ni calidad suficientes y, por otro, la persistencia de desiguales patrones de división sexual del trabajo que atribuyen a las mujeres una carga doméstica desproporcionada comparativamente con la de los hombres.

La situación de poblaciones afrodescendientes e indígenas también es alarmante. Un informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para América Latina y el Caribe da cuenta de que en la región existen 150 millones de afrodescendientes, y “[...] entre 40 y 50 millones de personas indígenas en todo el continente (Stavenhagen, 1996; PNUD, 2004)”;⁷ alrededor de la mitad son niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. Esta población se ve afectada de forma significativa por el desempleo, y la gran mayoría de quienes tienen una ocupación laboran en sectores de baja productividad y calificación. En las Américas las mujeres indígenas y afrodescendientes experimentan patrones de doble discriminación, y se ocupan principalmente en el trabajo doméstico.

⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas”, CEPAL, enero de 2006, p. 35.

En los países de los cuales contamos con información, la brecha de ingresos entre las minorías étnicas y el resto de la población es de casi 40%, y los retornos a la educación son menores que los que recibe el resto de la población. Se estima que en los pueblos indígenas se encuentra el 14% de las personas pobres y el 17% de las extremadamente pobres de la región, lo cual es consecuencia, entre otras cosas, del racismo y la discriminación que históricamente han sufrido estos pueblos.

Los datos anteriores permiten ilustrar el tema de la desigualdad por grupos. Dentro de la medición de la desigualdad, la perspectiva centrada únicamente en el salario, es decir, los ingresos económicos de una persona por día, es, además de reduccionista, insuficiente, y falla en reconocer que las desigualdades en la región tienen orígenes y manifestaciones diversas y complejas. Género, edad, etnia, raza, identidad sexual y expresión de género son elementos indispensables que se deben considerar en cualquier análisis comprensivo sobre el tema de la desigualdad. Se habla de un hemisferio desigual, pero también injusto.⁸

En efecto, más allá de la enorme disparidad adquisitiva que hay en las Américas, la desigualdad se deriva de la

⁸ Alicia Bárcena y Winnie Byanyima, "América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?", CEPAL, 25 de enero de 2016, recuperado de <https://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>

discriminación de clase, raza, género, origen geográfico y distinta capacidad física, etc., que practicada de manera categórica y sistemática, excluyendo a todos o a casi todos los miembros de la población, la convierte en un fenómeno multidimensional y la hace, en definitiva, incompatible con los ideales democráticos que se promueven de forma regional.

Una consecuencia directa que ilustra cómo se trasladan los hechos a las percepciones es el cada vez más pronunciado desencanto de la ciudadanía latinoamericana con la democracia. Ellos y ellas están convencidos de que sus países son desiguales y de que la mayor parte de la riqueza está concentrada en pocas manos; asimismo, asocian esta desigualdad a la incapacidad de los partidos políticos y de diversas instituciones del Estado para procesar sus demandas y revertir estos patrones. Los datos de Latinobarómetro 2018 confirman que el nivel de satisfacción con la democracia alcanza tan sólo 24%, la cifra más baja en su medición desde 2001.⁹

Sólo en tres países, Uruguay, Costa Rica y Chile, uno de cada dos ciudadanos está satisfecho con la democracia.¹⁰ A lo anterior se suma que 79% de la población considera que su país está gobernado *para unos cuantos*,

⁹ Corporación Latinobarómetro, "Informe 2018", 2019, p. 35.

¹⁰ *Idem.*

por unos cuantos con poder y para su propio beneficio, y no en defensa del colectivo, es decir, de los intereses de la mayoría.¹¹ Esta cifra, también, es la peor registrada desde 2004 en las mediciones que hace Latinobarómetro.

Esta desigualdad percibida por los ciudadanos sobre la manera inequitativa en la que se distribuyen los bienes económicos, políticos y sociales, se correlaciona con la desconfianza hacia las instituciones y los actores políticos, lo cual dificulta la salud de la democracia o genera, como decía Guillermo O'Donnell, "democracias de baja calidad".¹²

¹¹ *Ibid.*, p. 38.

¹² Leonardo Morlino, "La calidad de las democracias en América Latina - Informe para IDEA Internacional", 2014.

El balance de los progresos democráticos y las brechas pendientes

Poniendo ahora la mirada en el campo político, ¿qué avances podemos contabilizar en materia de consolidación democrática? En cuanto al grado de desarrollo democrático, la sociedad latinoamericana se enfrenta a tendencias que obstaculizan la garantía de los derechos y las libertades, la calidad de las instituciones y la consolidación de los sistemas de representación política.

Hasta el año 2013 se habían dado progresos considerables, según el Índice de Desarrollo Democrático.¹³ Sin embargo, factores como el autoritarismo en los liderazgos, la corrupción, la pobreza y la marginación permean a la sociedad y repercuten en los índices de desarrollo democrático de nuestro hemisferio, los cuales, basados en el análisis del promedio regional, cayeron 2.8% para el 2016.¹⁴

¹³ Fundación Konrad Adenauer, "Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2013", 2013, p. 11.

¹⁴ Fundación Konrad Adenauer, "Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2016", 2016, p. 13.

Dicho resultado se debe a que, en términos generales y sobre el avance de las cuatro dimensiones de la democracia –la de los ciudadanos, la de las instituciones, la social y la económica–, no se han materializado más progresos y se mantienen latentes los retrocesos. Según los datos más recientes del Índice de Desarrollo Democrático, disminuyeron los niveles de participación en los procesos electorales; no hay mejoras significativas en los indicadores de respeto a los derechos políticos y las libertades civiles, y se mantienen, como mencioné anteriormente, las alertas de desempleo, pobreza y desigualdad. Sin embargo, la gran mayoría de los países de la región sigue avanzando en el respeto de las libertades civiles, y en una mayor participación política de las mujeres.

Con respecto a las restricciones al derecho al voto –otra faceta de los derechos políticos–, los avances son incuestionables. Cada vez son menos los países que restringen el sufragio a ciertos grupos, como los militares, el clero, los nacionales en el exterior, la policía o los ciudadanos en espera de juicio o condenados; sin embargo, la legitimidad e integridad de las elecciones en la región están siendo, en algunas ocasiones, cuestionadas por los ciudadanos y los votantes.

Ése fue el caso de las elecciones en Perú en 2006, en las que según el informe de la Misión de Observación Electoral

de la OEA, hubo fuertes señalamientos a causa de los procedimientos de tachas, retiros, renunciaciones y exclusión de candidaturas que provocaron incertidumbre. Otro es el de Nicaragua en la elección de 2016, que también estuvo acompañada de cuestionamientos.¹⁵ Asimismo, en la segunda vuelta de las elecciones ecuatorianas en 2017 hubo protestas masivas tras no reconocerse los resultados por parte del partido perdedor.¹⁶

En el caso de Venezuela, las irregularidades en el acceso al voto son varias. Sin la pretensión de ahondar, éstas van desde quitarle al elector el derecho a elegir entre una pluralidad de partidos, porque se restringieron o se proscribieron algunos partidos de oposición; la introducción de cambios de última hora en el Sistema de Registro de Electores y de los centros de votación; el condicionamiento de beneficios sociales a cambio del voto, y hasta la cancelación de elecciones de gobernadores o el llamado a la elección de una Asamblea Constituyente sin cumplir con los procedimientos establecidos en la Constitución. En síntesis, un conjunto de elementos que han puesto a prueba la celebración de elecciones y la democracia como tal en ese país. Está de más señalar la situación de

¹⁵ Informe Preliminar de la Misión de Acompañamiento Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Nicaragua, 5 de noviembre de 2017.

¹⁶ Informe al Consejo Electoral: Misión de Observación Electoral, Ecuador, 2 de abril de 2017.

crisis política, económica, social y humanitaria que vive Venezuela y que ha provocado el éxodo de más de tres y medio millones de venezolanos a junio de 2019.

En las elecciones presidenciales celebradas en este último ciclo se documentaron avances en la garantía del voto para poblaciones específicas, como es la inclusión de adultos mayores y de personas con discapacidad en Costa Rica y Paraguay, además del ejercicio de prácticas efectivas de la implementación de medidas de cuota y paridad. Respecto a grupos históricamente excluidos, en especial en su derecho a ser electos y su acceso a participar en las elecciones, ¿qué pasa cuando sólo pocos acceden a la política?, ¿qué pasa cuando sólo ascienden al poder aquellos que tuvieron financiamiento para ingresar a la política y hacer sus campañas?, ¿qué pasa cuando existen limitaciones financieras para poder registrarse en el padrón electoral y luego en una candidatura?

Mi principal argumento, algo que creo es importante considerar, es que el campo de la política revela o, para ser más precisa, replica las asimetrías dadas a nivel socioeconómico. Enfocándome en un grupo me referiré a la participación de las mujeres en espacios de poder, que es una de las desigualdades más estudiadas.

Los datos revelan que las mujeres representan el 50% de la población, el 50% de los padrones y usualmente el 50%

de la militancia de los partidos, pero apenas el 20% de los liderazgos de los partidos políticos. A nivel de los parlamentos, aunque no está tan mal, el promedio aún es insuficiente en comparación con su presencia en términos de padrón, población y militancia con alrededor de 28% de mujeres en estos espacios de poder.

Por otra parte, como mencioné anteriormente, según cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en las Américas hay una población de 50 millones de personas indígenas, que representan alrededor del 10% del total de la población de esta región, aunque vale decir que los porcentajes se acentúan en naciones como Perú y Guatemala, en donde constituyen casi la mitad de la población, y en Bolivia, donde superan el 60%. Por su parte, México tiene la mayor población indígena de la región, en términos absolutos, con 25 millones 694 mil 928 personas, equivalente al 21.5% de sus habitantes. Sin embargo, las asimetrías en la representación política son abrumadoras.

En el caso de México, en el periodo anterior, con una Cámara de 500 diputados, sólo había 14 legisladores indígenas (2%), y sólo cuatro eran mujeres (0.8%). En Guatemala los patrones de representación eran similares, ya que para el periodo 2012-2015, de un total de 158 curules, 19 las ocupaban personas indígenas (12%) y tres (1.89%), mujeres indígenas. En la misma línea se inscriben Nicaragua, Ecuador, Perú y Bolivia.

Un avance relevante se dio en México para las elecciones de 2018 en las que, por disposición del Instituto Nacional Electoral, los partidos políticos debieron postular candidaturas indígenas en la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa en 13 distritos electorales donde esta población supera el 50% de sus residentes.¹⁷ Este hecho revela avances en el desarrollo de medidas de acción afirmativa para favorecer los niveles de participación de la población indígena en México y en las Américas.

La realidad de las comunidades afrodescendientes es similar. Anteriormente mencioné que 90% de estas poblaciones en los países de la región viven en situación de pobreza y pobreza extrema y, en muchos casos, no gozan de acceso universal a los servicios de salud, educación, empleo y vivienda digna, lo que crea las condiciones para que se perpetúe el fenómeno de la sobrerrepresentación a nivel político en los puestos de toma de decisiones, desde la oferta de los partidos políticos hasta el ejercicio del poder, traduciéndose, por supuesto, en la formulación de políticas públicas que no siempre consideran la realidad de esta especificidad étnica de la población.

La principal consecuencia de dicha desigualdad, primordialmente social, pero que se replica, como dije, en el ámbito

¹⁷ Betilde Muñoz-Pogossian, "Discriminación electoral", en *Voz y Voto*, núm. 313, marzo de 2019.

político, son niveles bajos de representación y de calidad en las decisiones que emanan del sistema político y que nos regresan a la problemática del desencanto de la ciudadanía con la democracia y la conflictividad existente en algunos países.

Estas desigualdades sociales y políticas afectan la formulación de políticas públicas y la priorización del gasto público que, con frecuencia para las mayorías democráticas, han seguido siendo equivocadas tras varias décadas de gobiernos elegidos popular y democráticamente.

Concluyo anotando que el balance en materia democrática es mixto, aunque si es observado a través del lente de la desigualdad, tiene que ser motivo de preocupación para los políticos, los académicos, los *practitioners*, y para los que trabajan por los derechos políticos. Revertir la desigualdad es el mejor camino para proteger a la democracia, como el mejor sistema que tenemos hasta ahora para distribuir el poder en una sociedad.

¿Qué medidas para equiparar condiciones en materia de inclusión social se han implementado a nivel regional?

Afortunadamente, existen herramientas para nivelar el alcance de oportunidades para todos, revertir la desigualdad, y acercar más derechos a más personas. Hay dos tipos de herramientas: las normativas, que están vinculadas a convenciones, instrumentos jurídicos o leyes que permiten equiparar los derechos, y las prácticas o políticas públicas con enfoque de derechos. Estas últimas requieren para su éxito voluntad política por parte de los actores de gobierno para diseñarlas e implementarlas, y una ciudadanía empoderada que demande que así lo hagan.

En materia normativa, el sistema interamericano cuenta con un entramado impresionante de instrumentos, de diferentes generaciones, que consagran derechos y crean obligaciones en los Estados para que los garanticen a su población.

Los de primera generación abordan principalmente los derechos civiles y políticos; entre esos instrumentos se inscriben la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta de la OEA y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además de tratar temas vinculados a los derechos civiles y políticos, también priorizan, muy fuertemente, el derecho de todos los seres humanos a vivir libres e iguales en dignidad y derechos.

A estos tratados se suma uno de segunda generación, específicamente vinculado a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: el Protocolo de San Salvador, que constituye, en realidad, el principal instrumento del sistema interamericano en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, aprobado en esa ciudad centroamericana en 1988. El año pasado se celebró, dentro de la OEA, el 30 aniversario de su aprobación, aunque entró en vigor hasta 1999, y cuenta, en la actualidad, con la firma de 19 Estados y la ratificación de dieciséis.

¿Por qué menciono el Protocolo de San Salvador? La valía de este instrumento internacional radica en que reconoce un amplio catálogo de derechos económicos, sociales y culturales como son a la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social, la sindicalización, los derechos laborales, así como el derecho de las personas a un medio ambiente sano y a los beneficios de la cultura. Es decir,

representa un cambio de paradigma con el que se genera un conjunto de obligaciones para los Estados y se concibe a la educación, la salud, etc., como derechos que el Estado tiene que garantizar a sus ciudadanos, superando la visión anterior que los definía como servicios públicos.

Un elemento innovador del Protocolo de San Salvador es que se logró diseñar un sistema de indicadores que permiten evaluar, de forma progresiva, los avances registrados en los países que han ratificado y firmado el instrumento para el cumplimiento de estos derechos. El sistema está integrado por indicadores de tres tipos: estructurales, relacionados con las normas o leyes aprobadas en los países respecto al goce de estos derechos; de procesos, que evalúan qué políticas públicas y qué institucionalidad se han generado para llevar estos derechos a los ciudadanos; y de resultados, los que usualmente manejamos, que nos dicen qué está pasando en realidad y el número de personas que tuvieron más acceso a esos derechos, por ejemplo, cuántos accedieron a los sistemas de salud o cuántos niños más fueron escolarizados. El sistema de indicadores además se rige por tres ejes transversales: igualdad y no discriminación; acceso a la justicia, y acceso a la información y participación política.

El sistema interamericano también contiene tratados de tercera generación, es decir, aquellos que se empezaron

a ocupar de la realidad específica de poblaciones históricamente excluidas y que las coloca como sujetos de protección internacional. En esta generación se inscribe la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Adultos Mayores, aprobada en 2015 y que aún no cuenta con todas las ratificaciones necesarias para su entrada en vigor, pero cuya particularidad es la de ser el primer instrumento en su tipo en el mundo destinado a asegurar el reconocimiento y ejercicio pleno de todos los derechos y la libertad de las personas mayores.

Igualmente, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIADDIS), precursora de la Convención de la ONU en la materia que, de forma específica, genera obligaciones en los Estados para reformar la legislación, establecer medidas administrativas y formular políticas públicas que permitan a este sector de la población participar en la sociedad en igualdad de condiciones.

En este grupo también se encuentra la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como Convención de Belém do Pará, que cubre una amplia gama de instancias de violencia contra la mujer y que, en el último tiempo, se ha enfocado en trabajar la violencia política por razón de género.

Otro instrumento que destaca es la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación, que incluye por primera vez a nivel mundial al colectivo LGBTI como sujeto de protección internacional; de ahí su valor al abrir brecha desde nuestra región y cambiar el discurso respecto a los derechos de las personas de esta comunidad.

Cuando hablo de estos instrumentos siempre surgen preguntas como: ¿qué importancia tienen?, ¿de qué nos sirven? Lamentablemente siempre es un reto traducir los compromisos de derechos plasmados en estos documentos a la realidad cotidiana de cada una de las personas del hemisferio. ¿Cómo asegurar que estos compromisos de derechos humanos terminen cumpliéndose en la realidad?

Desde la OEA nuestra tarea es asegurar que estas obligaciones y derechos pasen del papel a la realidad; es muy importante conocer su existencia, repasar sus contenidos y convertirnos en voceros de estos derechos para nosotros mismos y, en especial, para aquellos que no tienen voz o que no tienen la oportunidad de abogar por sus derechos.

Los países que integran el sistema interamericano han instaurado mecanismos de seguimiento para la progresiva implementación de los contenidos de estos tratados. La Convención de Belém do Pará tiene su mecanismo; el Protocolo de San Salvador cuenta con un grupo de trabajo

que monitorea su implementación y del cual el Departamento de Inclusión Social funje como secretaría técnica. Las recomendaciones que emiten los mecanismos de monitoreo como éstos tienen la utilidad y potencial de ser usados como elementos de acción política y acción ciudadana para generar un mayor cumplimiento de los tratados por parte de los Estados.

Usualmente estos procesos también contemplan la participación de la sociedad civil que se suma y aporta elementos durante la evaluación, análisis y seguimiento de recomendaciones de los mecanismos. La participación de la sociedad civil incluye su responsabilidad de proporcionar *informes-sombra*, denominación usual que se les da a sus aportaciones, que documentan el nivel de progreso en la implementación de los tratados desde la perspectiva de organizaciones de la sociedad civil.

La importancia de estos instrumentos radica en que son útiles para incidir en que los Estados empiecen a implementar los contenidos de estas convenciones, generen proyectos que aterricen los derechos al día a día y, por supuesto, formulen políticas públicas que concreten los contenidos y los derechos consagrados en los tratados.

| **La discriminación electoral**

Abordaré el caso de las políticas que revierten lo que podríamos denominar discriminación electoral,¹⁸ y resaltaré algunas de las políticas que se han puesto en práctica a nivel regional y que pueden ser útiles para una discusión sobre esta temática.

En el caso de las personas con discapacidad, el Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica implementó una serie de mecanismos para facilitar la votación a las personas mayores y a las personas con discapacidad en las elecciones presidenciales de 2018. Entre otras facilidades se contó con plantillas en sistema braille, papeletas con guías para ubicar la línea en la que se tenía que votar, la lupa plana y el crayón grueso. Las anteriores son algunas herramientas para facilitar el acto de votar a personas

¹⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, tomo I, San José, Costa Rica, IIDH, 2017.

con ciertas discapacidades, lográndose así un mayor goce de los derechos para estas personas.

Hay un tema particular que deseo resaltar, que es un pendiente en la región y nuestra bandera de trabajo: cómo garantizar la capacidad jurídica para que las personas con discapacidad intelectual o discapacidad mental ejerzan su derecho al voto. En la región se continúa debatiendo cuál es el mejor mecanismo para lograrlo.

Tampoco hay estudios que documenten políticas específicas para personas afrodescendientes e indígenas aunque sí se ha empezado a analizarlo desde el punto de vista de las personas en situación de pobreza. Un caso interesante es Chile, donde un grupo de periodistas hizo una medición de la participación electoral y el ejercicio demostró que, a nivel nacional, el factor socioeconómico ayuda a explicar la abstención. En el ejercicio se demostró que, al menos en el caso de esa nación, las personas que habitan en zonas con bajos niveles socioeconómicos participan menos que sus conciudadanos con mejores condiciones económicas.

En el caso particular de las poblaciones indígenas, muchas de ellas con frecuencia no se encuentran inscritas en los registros electorales, e incluso no necesariamente tienen una identidad civil y, por tanto, una electoral, lo

cual genera una situación de exclusión. Para atender tal situación hay ejercicios orientados a acercar a estas poblaciones el registro civil y el registro electoral mediante unidades móviles, con lo cual se han empezado a revertir las brechas de exclusión de estos grupos.

Otra dimensión cada vez más necesaria de abordar, pues se está convirtiendo realmente en una preocupación hemisférica, es la de los migrantes y los refugiados desplazados a otros países y la necesidad de garantizar su derecho al voto. Hace 10 años los países de las Américas no garantizaban el derecho de sus ciudadanos al voto en el exterior; en la actualidad, sólo un país, Uruguay, lo limita. En el caso de los refugiados, hay discusiones interesantes sobre la inhabilitación automática para votar por su situación *vis a vis* en el país de origen, pero cada vez más tenemos que ocuparnos de esas poblaciones, principalmente por el hecho de que la mayor migración en nuestro hemisferio es una constante, y se ha acentuado en tiempos recientes. Hay ejercicios interesantes de inclusión electoral de las personas migrantes.

Colombia realizó un ejercicio para las elecciones legislativas de 2018, al habilitar 234 centros de votación en 69 países, con mil 175 mesas instaladas. Lo más interesante es que permitieron al elector colombiano en el exterior, en un periodo de una semana, acercarse a los lugares de

votación para ejercer su derecho al voto. Y fue una semana debido a que tenían que desplazarse desde ciudades aledañas a los consulados para poder votar. Otros países han realizado ejercicios similares. En el caso de México, probablemente se ha avanzado más a nivel de tecnología y acceso a esta posibilidad de votar.

Hago un paréntesis para poner luz en la crisis migratoria regional, que llama la atención desde la OEA y es una de las prioridades hemisféricas: el éxodo de venezolanos que, en el último periodo, alcanza ya los tres millones y medio. La Constitución venezolana garantiza el derecho al voto de los venezolanos en el exterior, pero habrá que hacer arreglos y acomodos para poder integrar a estos más de tres millones de personas en una próxima elección democrática en Venezuela. Tenemos que pensar en mecanismos y aprendizajes de la región para garantizar el derecho de las diásporas de este país.

Finalmente, se encuentra el caso de las personas trans e intersexuales, a quienes por prejuicios sociales con frecuencia no se les garantiza el derecho a votar o a inscribir sus candidaturas en elecciones debido a las discrepancias entre su identidad de género y la que muestra su documento de identidad.

En el caso del último proceso electoral celebrado en Ecuador, en 2018, referéndum y consulta popular, la autoridad

electoral hizo un esfuerzo por registrar las actualizaciones de género de 659 personas trans, transgénero y transexuales en sus cédulas, pudiendo entonces facilitarles el derecho al sufragio de acuerdo al género con el que se identifican. En México, es de resaltar la aprobación de un protocolo impulsado por el INE que busca facilitar el acceso al voto a las personas trans.

Sin embargo, el derecho a la identidad civil y a estar registrado en el padrón electoral se encuentra entre los principales tipos de discriminación que enfrentan las personas trans en la región,¹⁹ lo cual tiene consecuencias directas en su capacidad de acceder a los registros electorales y a su derecho al voto pero, en realidad, a poder gozar de todos los derechos a nivel de su sociedad.

En el caso de las mujeres, las cifras regionales revelan una continua falta de representación política, pero también evidencian un esfuerzo constante de mejora. En cuanto a puestos electivos, nos acercamos a la presencia de mujeres por vía de las leyes de cuota o de la paridad en puestos ejecutivos y legislativos. Hemos tenido mujeres a nivel de Presidencia y se ve cada vez más su presencia en las candidaturas a las vicepresidencias.

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 184, 2018.

En los espacios de representación legislativa y local se ha dado un menor avance, aunque no estamos mal comparativamente con el resto del mundo, con más de 20% de representación en los congresos con sistemas mayoritarios y 26.5% en sistemas proporcionales y mixtos.²⁰ Pero si se compara su representación con los niveles de población, padrón electoral y militancia en los partidos, hay una brecha muy importante.

Un breve balance en este campo revela que se han implementado medidas para nivelar tal situación, como ya mencioné, las leyes de cuota y las medidas de paridad son algunas, pero también se han puesto en marcha dispositivos relacionados con el financiamiento de candidaturas de mujeres. Aun así, como región tenemos que elevar las posibilidades y pensar en una nueva generación de medidas de acción afirmativa que permitan que los partidos políticos consideren a las mujeres en paridad y eso se traduzca en los resultados electorales.

También es importante mencionar que, aunque se han registrado importantes avances en materia de legislación sobre la violencia contra la mujer, subsiste aún una brecha importante a nivel regional de cómo traducir esto a la realidad cotidiana de las mujeres que se animan a hacer política.

²⁰ Inter-Parliamentary Union, "Women in Parliament in 2018", 2019.

Sociedades que incluyen, democracias que se consolidan

Quisiera finalizar citando a un grande de la política y de la academia de quien aprendí mucho: Dante Caputo, de Argentina, fallecido recientemente. En el informe de la OEA y del PNUD titulado Nuestra Democracia, dirigido por el doctor Caputo, se señala la visión del desarrollo económico y la inclusión social como un fin de la democracia, priorizando esta relación interdependiente entre lo político y lo económico, entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales. En él se enfatiza la necesidad de priorizar la garantía de la viabilidad política de los programas económicos que permiten el goce de derechos económicos y sociales, pero también la viabilidad económica de la democracia, interpretando un poco los conceptos que el doctor Caputo empleaba.

A partir de este análisis podríamos argumentar que a mayor goce de los derechos económico-sociales y los beneficios de la cultura, de todos los derechos contenidos en

el Protocolo de San Salvador, habrá mayor gobernabilidad y viabilidad democrática en los países del hemisferio.

El problema es, y ha sido, que a pesar de que se comparte la comprensión de que una elevada desigualdad no es conducente con la democracia, o no fortalece a la democracia, pareciera que ésta, al menos hasta ahora, ha podido convivir o coexistir con la desigualdad. Pareciera que el rango de desigualdad que estamos dispuestos a aceptar es más amplio de lo que debería ser.

Para concluir, y en vista de esta persistencia de la desigualdad, hago un llamado a no permitir que la desigualdad continúe existiendo o coexistiendo con la democracia. Sé que suena simple, pero propongo aterrizarlo en nuestra capacidad de acción a nivel individual, a nivel profesional, a nivel institucional. No podemos estar cómodos y dejar que continúen existiendo acciones que discriminan, generan desigualdad y limitan el goce de derechos para todas y todos los ciudadanos.

| **Sobre la autora**

Betilde Muñoz-Pogossian es directora del Departamento de Inclusión Social de la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde también ha sido directora del Departamento de Cooperación y Observación Electoral (2011-2014). Es doctora en Ciencias Políticas por la Florida International University de Miami.

Durante los últimos 15 años ha participado en múltiples misiones políticas y electorales de la OEA. Entre sus intereses académicos destacan las siguientes líneas de investigación: derechos de las mujeres, género y democracia, inclusión social, partidos políticos, sistemas electorales.

Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: "Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014", en *Colombia International*; "La responsabilidad de

observar: repensando la observación electoral de la OEA", en *América Latina Hoy; Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina* (2016); *Equidad e inclusión social: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas* (2016), y *Women, Politics and Democracy in Latin America* (2017).

34

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA