Experiencias latinoamericanas:

Mecanismos de cuotas en favor de la participación política de las mujeres

un-instraw
UNITED NATIONS INTERNATIONAL RESEARCH AND TRAINING INSTITUTE FOR THE ADVANCEMENT OF WOMEN

El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer promueve la investigación aplicada sobre género, facilita el intercambio de información y apoya el aumento de capacidad mediante el establecimiento de redes de contacto y alianzas con agencias de la ONU, gobiernos, el mundo académico y la sociedad civil.

Experiencias latinoamericanas: Mecanismos de cuotas en favor de la participación política de las mujeres

Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas
para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)
César Nicolás Penson 102-A
Santo Domingo, República Dominicana
Tel: 1-809-685-2111
Fax: 1-809-685-2117
E-mail: info@un-instraw.org
Página Web: http://www.un-instraw.org

Copyright 2006
Todos los derechos reservados

Investigadora contribuyente: Marcella Veneziani

Contenidos

Presentación — 1

Introducción — 2

- Líneas generales de la propuesta

Metodología — 5

Antecedentes y justificación — 5

- Desarrollo de la propuesta
- Punto de partida
- Tipos de cuota y su rol

Las cuotas — 19

- Modalidades de la cuota
- Penalización de la cuota

Sistemas electorales — 30

¿Listas cerradas o listas abiertas? — 31

- Efectivizar la cuota
- Partidos políticos y cuota
- La cultura política
- Características y/o causas estructurales
  - a) La ideología de los partidos políticos
  - b) La estructura partidaria
  - c) La Selección de los/as candidatos/as
  - d) Recursos y financiación electoral
  - e) Capacitación y formación para el liderazgo

Conclusiones, retos y lecciones aprendidas — 40

- Logros y beneficios de las cuotas como acción positiva

Cuestiones pendientes — 44

Retos — 45

Presentación

El Instituto de Investigación y Capacitación para el adelanto de la mujer INSTRAW (por sus siglas en inglés) tiene como línea prioritaria de trabajo la participación política de las mujeres. El INSTRAW considera que integrar la perspectiva de género en la gobernabilidad y los procesos de descentralización actuales es fundamental para lograr un desarrollo humano sostenible, equitativo e incluyente. Al mismo tiempo, se hace necesario una mayor y trasformadora presencia de mujeres en los puestos de toma de decisiones y un movimiento de mujeres y un movimiento feminista fuertes que propicien el reconocimiento de los derechos las mujeres, su empoderamiento y el ejercicio de su ciudadanía plena.

En esta línea de trabajo el INSTRAW acordó con la Dirección General de Mujer, (Consejería de Empleo y Mujer, Comunidad Autónoma de Madrid) y la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid realizar una revisión del comportamiento de la ley de cuotas en América Latina, las instituciones españolas elaboraron la parte de las de acciones positivas y ley de cuotas de las experiencias europeas.

El presente docmento es una revisión de las experiencias latinoamericanas y forma parte de la ley de cuotas en América Latina confirma que en los últimos años se ha registrado un incremento en la participación política de las mujeres en el ejecutivo como en el legislativo. La ley de cuotas es un mecanismo generalizado en América Latina, muy pocos países no las tienen, sin embargo éstos han identificado mecanismos alternativos que fungen como acciones positivas en la participación de las mujeres en el ámbito público.

Esta revisión es parte de una serie de estudios que el INSTRAW está realizando en el tema. Esperamos que contribuya en la reflexión de cómo construimos democracias verdaderamente representativas que incluyan a las mujeres de diversos sectores de la población en los puestos de representación, y que los intereses de las mujeres estén presentes en la agenda de los Gobiernos.

Introducción

Los vientos de cambio, experimentados en los últimos años, han provocado debates sobre la teoría política y la teoría social, orientados al análisis de la crisis política y a los conflictos causados por la democracia representativa. Desde posiciones postmodernas, comunitarias y pluriculturales se han realizado esfuerzos importantes para analizar la incapacidad de los sistemas políticos democráticos de dar una respuesta adecuada en temas como la gestión y representación de los intereses, necesidades e innovaciones de diversas minorías y agrupaciones sociales que han demostrado, en varias oportunidades, ser minorías efectivas capaces de afectar el equilibrio de los sistemas de representación política.

Otras posiciones más radicales afirman, de igual manera, la dificultad de las democracias liberales para contrarrestar las crecientes desigualdades económicas, sociales y culturales. En resumen, tanto unas como otras coinciden en que la base conceptual de los sistemas democráticos está en crisis, porque la democracia ha perdido su contenido originario, o sea, se ha vaciado de su propio valor en la práctica contemporánea.

La necesidad de reformular la democracia desde los distintos espacios, intelectuales y foros nacionales, regionales e internacionales, da cuenta de la urgencia de ampliar la democracia tanto a nivel individual como a los grupos sociales, legendariamente marginados, como son las mujeres en general, y los pueblos originarios en particular. Las profundas diferencias registran desigualdades de carácter estructural muy difíciles de desmantelar y que cuestionan, en forma sistemática, la legitimidad de la democracia a partir de la disminuida presencia de mujeres en el sistema democrático de representación política, así como también la intervención de pueblos indígenas y/u originarios, significaciones relevantes en el quehacer de la política moderna.

Uno de los aspectos más interesantes sobre la crítica situación de la política contemporánea es que, por primera vez, se ha orientado el análisis y el debate a la relación entre sexo y poder[1]. "La diferencia sexual es…..irreductible, porque es una diferencia del cuerpo en su insuperable opacidad"[2] . Por otra parte, es inédito para el movimiento de mujeres considerar que el ejercicio del poder político se traduce en transformaciones reales en la categoría de género, razón por la que no existe posibilidad alguna de sostener un sistema democrático legítimo que excluya al cincuenta por ciento o más de la población.

El feminismo que se adscribe con anterioridad a la tradición igualitaria, plantea la paridad como un sumario estratégico para abordar la evaporación del monopolio masculino del poder político. En este sentido, tanto en el siglo XX como en el transcurso del siglo XXI, cobra centralidad en el debate la propuesta de la paridad en la representación política, considerando que en todos los países donde existe un movimiento feminista, se está trabajando esforzadamente para lograr un nuevo reparto equilibrado del poder político entre hombres y mujeres, o sea, invocar por el equilibrio en el sistema de representaciones.

Se constata que en los países autodenominados democráticos, la propuesta de paridad está presente en los debates, ganando legitimidad pese a la resistencia masculina, tanto en Latinoamérica como en Europa. O sea que, la paridad es una propuesta política que provoca discusiones recónditas porque resiste y embiste la sustancia básica de la democracia patriarcal, y por ende, machista de la configuración del poder, tradicionalmente conformada y liderizada por hombres.

1. Scout, Joan, "La querelle de las mujeres a finales del siglo XX", en New Left Review, N0. 3, 2000.
2. Librería de Mujeres de Milán, "Fin del Patriarcado. Ha ocurrido y no por casualidad" en el Viejo Topo, No. 96, 1996.

La democracia paritaria reconoce sus orígenes en las vindicaciones feministas a favor de la igualdad enunciada, incesantemente, por el derecho al voto de las mujeres junto a otros grupos sociales, tradicionalmente marginados de este ejercicio que sustenta el principio fundamental de la política democrática. Es decir, que la paridad plantea en esencia que, tanto la participación pública como la política y las tareas que devienen, deban distribuirse igualmente entre mujeres y hombres. La noción de paridad nace por la creciente presencia de mujeres en ámbitos sociales y su indiscutible ausencia en espacios de legislación y toma de decisiones, afectando la vida de la sociedad en su conjunto y particularmente de las mujeres.

La paridad encuentra sus orígenes en el siglo XVIII cuyo sustento es la "razón" basada en principios y derechos universales, sin reconocimiento alguno de las culturas, las razas o el sexo, afirmando que todos los individuos, sólo por el hecho de ser humanos tienen los mismos derechos, consideración universal que no propone categorías diferenciadas para los distintos grupos humanos que conforman el tejido social.

El concepto de universalidad está simbolizado por las nociones de democracia y de ciudadanía; considerando que la idea de democracia responde a las formas de organización social y política defendiendo los mismos derechos para todos los individuos frente al sistema leguleyo y su intrínseca imparcialidad con cada uno de ellos. La democracia no solamente reconoce a los individuos sino también a los grupos o colectivos sociales, con la condición de que no se auto representen.

La paridad, entonces, no es un principio, sino más bien una estrategia orientada a la ampliación de la libertad, la igualdad y la autonomía de las mujeres en sociedades patriarcales. Desde esta perspectiva la paridad se inscribe en el ámbito de las políticas públicas de igualdad.

El feminismo, que históricamente se responsabilizó de lidiar por la igualdad y la equidad, ha estado vinculado a las políticas de acción afirmativa y discriminación positiva, hilo conductor que nos orienta a la política de cuotas y la paridad, como medidas correctivas y compensatorias de carácter temporal que buscan establecer la equidad entre los géneros.[3]

Durante las tres últimas décadas se evidenció el ingreso de las mujeres, inicialmente en espacios públicos y posteriormente en plazas de representación política, proceso que fue respaldado por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW), aprobado en el seno de Naciones Unidas, en 1979, que incluye el controvertido artículo No. 4 referido a las medidas especiales de carácter temporal para favorecer a las mujeres, fuera de cualquier consideración discriminatoria.

La interpretación de este artículo ha sido tan variada, que en los informes presentados por los Estados ante el Comité de la CEDAW, las medidas referidas por cada país han sido completamente diferentes. Esta variedad ha motivado al Comité a elaborar una recomendación general (mayo 2005), proponiendo a los Estados una interpretación cabal del artículo, referida a medidas especiales de carácter temporal, acción que incluye disposiciones de carácter legal y político, definidas por su temporalidad y orientadas a paliar el desequilibrio histórico existente, cuya única solución pasa por favorecer al sector de población discriminado, en este caso, las mujeres.

3. Rosa Cabo, "Democracia paritaria y sujeto político feminista", Universidad de A. Cataluña, 2002

La falta de uniformidad en la interpretación del término acciones positivas incitó al Consejo de Europa, a través del Comité para la Igualdad, a convocar a expertas para analizar la situación de los países miembros del Consejo y ofrecer alternativas de unificación.

Luego de un período arduo de trabajo, comprendido entre 1998 y 2000, se publicó un informe donde se analizaron las acciones afirmativas y las de discriminación positiva en el espacio laboral, en el ámbito educativo y en la vida política de las mujeres. Los resultados confirmaron nuevamente una diversidad de interpretaciones del término en los distintos países miembros, de manera tal, que actualmente se utiliza el término libre de una significación unívoca.

No se trata sólo de una cuestión terminológica, las diferencias en la tradición legal, en las posiciones de los partidos políticos, en la propia trayectoria histórica y cultural de cada país, han hecho imposible una definición uniforme.

Razón por la cual, en este trabajo se ha considerado el manejo particular de cada país cuando se alude al término. En algunos casos se menciona como sinónimo de cuotas y en otros se mencionan las cuotas como una forma de acción afirmativa o bien como una discriminación positiva. A pesar de ello, la oferta de cada país ha facilitado la validación de la idiosincrasia local, que siempre enriquece las lecturas sobre herramientas políticas y legales como pueden ser las mismas acciones afirmativas.

En este panorama plural de interpretaciones del término, hay un dato recurrente que ha sido la sensibilización y concienciación sobre la necesidad de integrar a las mujeres a la vida política de las sociedades.

Líneas generales de la propuesta

El presente estudio brinda un análisis de la representación política femenina en diecisiete países de América Latina, a través de las medidas legales asumidas por los países de la región para fomentar una participación igualitaria entre mujeres y varones en la vida política. El análisis se enfoca básicamente en la participación política de las mujeres en los ámbitos de representación como: los parlamentos nacionales, las instancias del Poder Ejecutivo y los partidos políticos de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Serán materia de análisis los mecanismos de cuotas, como estrategias de acción afirmativa, adoptados por los países a nivel de procedimientos y, de igual manera, se analizará la efectividad de su aplicación, a través de la individuación de algunos indicadores, como el porcentaje de mujeres elegidas en relación al número de escaños en los parlamentos, la cantidad de ministras en relación al total de ministerios en cada país, el total de mujeres elegidas a puestos electivos comparado con la cuota correspondiente, entre otros, lo que permitirá medir el empoderamiento político de las mujeres, entendiendo que el término está referido a la potenciación del rol de las mujeres en la esfera pública con pleno ejercicio de sus derechos en el ámbito parlamentario, en su intervención ministerial y en su posición respecto a las listas político-partidarias, comparando las elecciones posteriores a la adopción del mecanismo de cuota con las elecciones previas, considerando los factores que favorecieron o bien obstaculizaron la aplicación de las medidas legales, además del momento, en el que cada país la asumiera.

Las variables consideradas para el desarrollo de esta propuesta dan cuenta del marco general de la investigación además de identificar la particularidad de la implementación y comportamiento de la cuota en los distintos países latinoamericanos.

- Sistema político democrático
- Sistemas de representación
- Mecanismos para la participación política de las mujeres

Metodología

La investigación considera el comportamiento y articulación de distintos actores en el sistema democrático de representación, a fin de describir el comportamiento de la cuota en los países latinoamericanos mediante:

1. Individuación de las medidas legales aprobadas en los países analizados;
2. Individuación de indicadores para medir el empoderamiento político femenino;
3. Individuación y selección del material bibliográfico relacionado con el tema;
4. Análisis del material encontrado y elaboración de fichas explicativas por cada país, con el fin de facilitar la comparación;
5. Lectura e interpretación de la información cuantitativa.

Las fuentes de información básicas para el desarrollo del análisis han sido la biblioteca del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y las páginas Web oficiales de entidades y organismos de los países analizados, además de otras fuentes bibliográficas complementarias.

Antecedentes y justificación

Según el análisis realizado por la CEPAL en el estudio *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*[4] , la exclusión de las mujeres del quehacer político se ha convertido, en los últimos veinte años, en un tema cardinal de la democracia, abriendo camino para el debate en distintas esferas del tejido social.

¿Se puede considerar un sistema democrático cuando la mitad de la población es excluida de participar en la gestión pública?

Las cosas cambian si pensamos en términos de democracia participativa: de ciudadanía plena que significa participación directa de la población entera en la gestión de la cosa pública.

En este sentido, la integración política de las mujeres en el sistema democrático, se convierte en un asunto de Estado, además de revalorizar la calidad de la democracia de un país.

4. Bareiro, Lopez, Soto, Soto, 2004

La incorporación de las mujeres a la vida política es relativamente reciente, con precedente devenido de la llamada ciudadanía pasiva, situación que mantuvo a las mujeres fuera del ejercicio del poder, por muchos años, en la vida democrática del continente. El concepto de ciudadanía pasiva se relaciona, estrechamente, con la histórica dicotomía entre lo público y lo privado, siendo lo público de dominio masculino y lo privado, femenino. Las mujeres, relegadas al espacio doméstico y por ende condenadas a una ciudadanía pasiva.

Contrariamente al ejercicio de una ciudadanía activa, cuya presencia permite la intervención de las mujeres en espacios de decisión, rompiendo la clásica dicotomía de lo público- privado, en contra del carácter androcéntrico y elitista de la gestión de la res pública. En una palabra, esto ha significado para las mujeres: **empoderarse**.

Como afirman Bruera y Gonzáles en un reciente estudio "en esta perspectiva, la historia de las luchas sociales de las mujeres y la de otros movimientos sociales, puede interpretarse como una tendencia a incrementar el ejercicio futuro de la ciudadanía[5] cuya única constante es «el derecho a tener derechos». Esta es la estrategia de empoderamiento; es decir, no se trata de que se concedan los derechos, sino de poder ejercerlos de manera activa, y sobre todo incidir en las decisiones que afectan a esos derechos. Necesitamos por tanto restablecer la política y la democracia "como lo que nos hace humanos y libres"[6]

Aunque en todos los países latinoamericanos el derecho a elegir y de ser elegidas está establecido hace muchos años, esto no significa que, en la práctica, el acceso a los cargos de poder sea igual para todos y todas. Desde una mirada histórica, ese derecho ha sido, sistemáticamente, negado para las mujeres, promoviendo grandes diferencias cuantitativas y cuantitativas en la representación política de mujeres y hombres, o dicho de otra manera, en el sistema político de representación.

Tales diferencias registran un claro desequilibrio en la representación política en los países, generando las condiciones necesarias para el debate abierto sobre las medidas correctivas: legales y políticas, para potenciar la equidad en la participación política. Durante el proceso, no han sido pocos los países que han recurrido a medidas drásticas de reformas legales, y en otros casos, a la aplicación de acciones afirmativas, de discriminación positiva y a la implementación de las cuotas, como expresión de las anteriores.

En ambos casos, se trata de medidas que han sido pensadas y adoptadas como un instrumento para fomentar la igualdad de oportunidades entre los dos sexos, garantizando la presencia de mujeres en los espacios de representación y toma de decisiones.

Dado el marco de trabajo y como ya ha sido mencionado, el objetivo propuesto para el desarrollo del presente estudio es analizar la aplicación y resultados de las cuotas como medida devenida de las acciones afirmativas y la discriminación positiva.

Desarrollo de la propuesta

A pesar de la sub-representación en los cargos de elección popular de las mujeres, en los últimos veinte años se ha registrado un crecimiento significativo de la presencia femenina en los procesos de toma de decisiones.

En los cargos ministeriales en términos globales, en América Latina, se registra un incremento considerable de mujeres en los últimos 10 años, como se puede ver en la tabla 1.

5. Tesis de Elizabeth Jelin en ¿Cómo construir democracia? Una visión desde abajo. / página Web.
6. Bruera y Gonzáles 2006 Pág. 76/77.

El promedio de ministras, en noviembre de 2006, es de 17,9%, cifra que duplica el promedio del año 1996, lo que significa que en el periodo 1996-2006 hubo un incremento de 9,5 puntos porcentuales en la participación de las mujeres, en este ámbito.

Quizás el caso más ilustrativo es Chile, con la llegada de Michelle Bachelet (2006) a la presidencia se logra el 50% de representación femenina en el órgano ejecutivo, alcanzando un incremento de 36% respecto al Gabinete anterior, mostrando el mayor número de ministras de todos los países de América Latina.

Otro caso relevante es Venezuela, con 5 mujeres ministras de 14 carteras ministeriales, alcanzando el 35.7%, siendo el más alto de la región después de Chile, incrementado la presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo en 24.7% en las últimas elecciones.

Queda pendiente analizar la situación después de la victoria del Presidente Hugo Chávez, en Venezuela, el pasado día 3 de diciembre del 2006, ya que todavía no se ha hecho pública la composición de su Gobierno / gabinete, razón por la que no es posible aportar información actualizada.

Los datos globales se muestran en la Tabla no.1, donde se aprecia una fotografía de la situación de América Latina en los años 1996 y 2006.

Tabla no.1

Mujeres en el Poder Ejecutivo: Ministras

Países (2006)	Ministras* (2006)	Ministerios	Porcentaje (2006)	Porcentaje 1996**
Costa Rica	5	17	29,4	11
Argentina	2	12	16,6	0
Perú	2	15	13,3	6
Honduras	2	16	16	10
México	4	22	18,1	16
Nicaragua	2	12	16,6	16
República Dominicana	1	22	4,5	4
Venezuela	5	14	37,5	11
Bolivia	1	16	6,25	0
El Salvador	2	13	15,3	6
Panamá	3	12	25	17
Ecuador	2	15	13,3	6
Chile	10	20	50	14
Uruguay	1	14	7,1	7
Paraguay	1	12	8,3	7
Brasil	4	25	16	4
Promedio	2,5	16	17,9	8,4

Fuente: Elaboración propia; a partir de *datos ministeriales y **datos de Htun[7]

7. M. Htun, El liderazgo de las mujeres en América Latina: retos y tendencias, , New School University, Nueva York, 2000

En lo que refiere al cargo presidencial no se han tenido los mismos progresos, para noviembre de 2006, sólo una mujer ocupa la silla presidencial de un país latinoamericano, tal es el caso, como ya se mencionó, de Michelle Bachelet en Chile; Lourdes Flores, estuvo muy cerca de la victoria en las últimas elecciones en Perú (2006), sin embargo no logró ganar las elecciones.

Otras mujeres que ocuparon la silla presidencial, aunque no por elección directa, fueron Eva Perón en Argentina (1974/1976) y Lydia Guelier en Bolivia (1979-80); mujeres que fueron privilegiadas por coyunturas políticas de mucha confusión, antes que por designación partidaria. La primera mujer electa presidenta fue Violeta Chamorro, en Nicaragua, ejerciendo la presidencia desde 1990 hasta 1996, tras haberse presentado a la contienda electoral como principal contrincante del ex presidente y candidato entonces Daniel Ortega. Posteriormente fue electa Mireyra Elisa Moscoso en Panamá, siguiendo la misma suerte Janet Jagan, de Guyana en 1997.

En los últimos 20 años, el crecimiento de la participación política de las mujeres aspirando a las más altas posiciones de los gobiernos, presidencia y vicepresidencia ha sido importante, cerca de 25 mujeres han aspirado a la primera magistratura en 13 países de la región, cuatro de ellas alcanzaron la presidencia mediante voto popular y fueron por circunstancias propias de una coyuntura de transición política.

En cuanto a la participación de las mujeres en el Poder Legislativo, también se registra un incremento significativo, considerando que el periodo de análisis es más corto comparativamente. En los últimos cuatro años a la fecha, en la Cámara Baja, en términos globales, el incremento de mujeres en América Latina ha sido de menos del 5%, mientras en la Cámara Alta de 0,4%, información que nos permite visualizar la dificultad que todavía enfrentan las mujeres al interior de sus partidos políticos para llegar a la Cámara de Senadores con la debida aquiescencia partidaria.

La región analizada presenta una media de 19, 9% de representación femenina en la Cámara Baja, lo que supera al promedio mundial, por un margen del 1%. Con ese porcentaje, la región se coloca inmediatamente después de los países nórdicos, en cuanto a representación femenina, y por encima de algunos de los países europeos miembros del OSCE.

Los datos del Senado, como puede verse en la Tabla no.2 no son similares y registran un descenso marcado en referencia a los porcentajes de representación de mujeres en términos globales.

Tabla no. 2

Mujeres en otros Parlamentos del Mundo

Regiones	Promedio Cámara de Diputados/as (2006)	Promedio del Senado (2006)	Promedio Cámara de Diputados/as (2002)	Promedio del Senado (2002)
Países Nórdicos	40,8	....	38,8	....
Américas (Estados analizados en el proyecto)	19,9	12,4	15	12
Europa miembros OSCE incluidos países nórdicos	19,5	17	16,8	14,8
Europa miembros OSCE excluidos países nórdicos	17,4	17	14,7	14,8
África Sub sahariana	16,6	17,6	15,6	12,8
Asia	16,4	17,7	11,3	12,1
Pacífico	12,5	27,4	11,3	25,9
Estados Árabes	8,8	6	4,6	25,9
Promedio mundial	**18,9**	**16,4**	**16,2**	**14,7**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unión Interparlamentaria.

De acuerdo con los datos de la Tabla no.2, se observa un crecimiento considerable en todas las regiones, aunque se advierten diferencias entre las misma, de modo tal, que la participación política de las mujeres no se distribuye de forma equitativa en términos regionales.

Como se ve claramente en la Tabla no.3, los casos más exitosos, los cuales cuentan con cifras significativas de representación de las mujeres, son Argentina (35%) y Costa Rica (38.6%). El caso opuesto lo representan Paraguay y Brasil con 10% y 8.2% de mujeres, respectivamente.

Tabla no. 3

Mujeres en los Parlamentos de América Latina (2000/2006)

Países	Mujeres Electas (%)	Cuota (%)	Año
Costa Rica	38,6	40%	2006
Argentina	35,0	30%	2005
Perú	29,2	30%	2006
Honduras	23,4	30%	2005
México	22,6	30%	2003
Nicaragua	20,7	30%	2001
Rep. Dominicana	19,7	33%	2006
Venezuela	18	30%	2005
Bolivia	16,9	30%	2005
El Salvador	16,7	35%	2006
Panamá	16,7	30%	2004
Ecuador	16,0	30%	2002
Chile	15,0	40%	2005
Uruguay	12,1	30%	2004
Paraguay	10,0	20%	2003
Brasil	8,2	30%	2002
Media	**19,9**		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos distribuidos en el proyecto sobre cuotas.

Los datos de la Tabla no.3 registran una curva ascendente sobre la participación de mujeres en los Congresos en América Latina, pero habría que cuestionar e investigar cuáles son las razones de este crecimiento medio, y cuáles son los motivos de esta disparidad en la distribución del poder por países.

Punto de partida

Durante la primera mitad del siglo XX se confirma la primera incorporación de mujeres en la vida política de los países, europeos, canadienses y latinoamericanos particularmente, a través del reconocimiento del derecho al voto, situación que lamentablemente no estuvo acompañada por el derecho a la representación, lo que provocó una corriente de investigaciones y análisis encabezados por el movimiento de mujeres a nivel mundial.

Tabla no.4

Incorporación de las Mujeres en la Vida Política

Países	Derecho de votar	Derecho de comparecer como candidata	Año en que es elegida por primera vez
Suecia	1861, 1921	1907, 1921	1921 E
Canadá	1917, 1950	1920, 1960	1921 E
Bélgica	1919, 1948	1921, 1948	1921 A
Australia	1902, 1962	1902, 1962	1943 E
Argentina	1947	1947	1951 E
Chile	1931, 1949	1931, 1949	1951 E
Uruguay	1932	1932	1942 E
Costa Rica	1949	1949	1953 E
México	1947	1953	1952 A
Cuba	1934	1934	1940 E
Colombia	1954	1954	1954 A
Venezuela	1946	1946	1948 E
Brasil	1934	1934	1933 E
Perú	1955	1955	1956 E
Paraguay	1961	1961	1963 E
Ecuador	1929, 1967	1929, 1967	1956 E

Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2002

Los países pioneros en el reconocimiento de los derechos a "representar y ser representada", fueron Ecuador, en el año 1929, seguido inmediatamente por Chile y Uruguay en 1932. Tres decenios más tarde quedó concluida la tarea de formalizar el ejercicio ciudadano de sufragio para las mujeres en la región, cuando Paraguay y El Salvador lo incorporaron en sus Constituciones en 1961.

En América Latina, hasta los años 90´s, la representación de las mujeres en la política formal fue ocasional, escasa y limitada; por otro lado, la mayoría de los países analizados espectaron virulentas dictaduras e interrupciones de la democracia que, inevitablemente, llevaron de nuevo a las mujeres, al confinamiento de lo privado, imposibilitando su participación en distintas instancias de la maquinaria estatal.

A las mujeres, a partir del reconocimiento del derecho a votar hasta los años '80, se le aplica el denominado "poder indirecto", mediante el cual, la mayoría de las mujeres eran elegidas en su calidad de esposas, hijas, hermanas de personajes reconocidos en el ámbito político - el caso más significativo en este sentido es Eva Perón. Pero, por otra parte, nacen y se consolidan numerosas asociaciones de mujeres que rechazan, frontalmente, la verticalidad de la política expresada en los periodos de dictadura.

Aunque se trate de movimientos sociales informales, que luchan por el quiebre de la verticalidad política, constituyen una diferencia fundamental a partir de su incorporación en la política formal, la cual tiene lugar a través de la participación de las mujeres como protagonistas y líderes de asociaciones que tienen como finalidad conquistar un espacio donde se les reconozca.

Ejemplo de ello son las Madres de Plaza Mayo en la Argentina, quienes logran un impacto en las esferas del poder; así también, la incorporación a la lucha armada de las mujeres del FSLN en Nicaragua y del FMLN en El Salvador. Estos son los casos más significativos de incorporación de las mujeres a la vida política a través del conflicto armado, de la lucha por el reconocimiento y la afirmación de sus derechos, más allá del espacio doméstico.

Este periodo ha sido llamado "tercera ola de democratización"[8] , en el que todavía, *la participación de las mujeres en los procesos de transición no conlleva su incorporación a la política formal, sino su integración en los movimientos sociales que aceleraron el desplome de las dictaduras. En los procesos de consolidación democrática, la cooptación de las mujeres por las instituciones públicas y los partidos políticos ha impedido su desarrollo y liderazgo político. La estrategia de los líderes políticos de desestabilizar las instituciones del antiguo régimen mediante la movilización social, impulsó la participación de las mujeres en los procesos de transición a finales de los años setenta y principios de los ochenta. La necesidad de la clase dirigente masculina de contrarrestar los efectos sociales de la crisis económica heredada de la década perdida, promovió la incorporación coyuntural de las mujeres en las agencias estatales y los partidos políticos a finales de los ochenta y principios de los noventa. Como resultado, si bien la movilización social de las mujeres aceleró la transición democrática, su cooptación por los partidos dominantes y su integración coyuntural en agencias estatales no autónomas debilitó su actividad política y atomizó el movimiento feminista. Ello ha producido, a su vez, una limitada participación de las mujeres en el diseño de los procesos de ajuste y liberalización económica predominantes en la actual corriente democrática.*[9]

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer (CEDAW), aprobada en el seno de Naciones Unidas (1979), declara que la adopción de acciones afirmativas que vayan dirigidas a fomentar la participación política de las mujeres no constituye una violación del principio de igualdad.[10]

Un paso adelante se logró en la IV Conferencia Mundial de la Mujer (1995) mediante la evaluación de los logros del Decenio de la Mujer, declarado por las Naciones Unidas en Nairobi (1985) - sobre la igualdad de oportunidades entre los sexos -. El texto fue aprobado por más de las tres cuartas partes de los países latinoamericanos y caribeños y gracias a su aplicación se crearon instancias de apoyo y defensa de los derechos de la mujer, en la mayoría de los países de la región.

La década de los 90´s supuso un impulso considerable para fomentar la participación política femenina. En este periodo coinciden dos factores especialmente emblemáticos. Por una parte, el retorno de la democracia en algunos países fue escenario propicio para ampliar el sendero de la participación ciudadana y muy particularmente el de las mujeres, y por otra parte, la celebración de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, convocada por Naciones Unidas y celebrada en Beijing, China, en septiembre de 1995, contribuye a reforzar este proceso.

8. J. Jiménez Polanco, La representación política de las mujeres en América Latina, estudio elaborado para Indipartidos, distribuido en Red, Pág. 2
9. Ibidem.
10. El artículo 4 de la Convención establece la posibilidad de que los Estados aprueben "medidas temporales" para acelerar la integración de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida social. A pe-

La caída de las dictaduras pone en cuestión el concepto mismo de democracia, provocando la construcción de un nuevo paradigma bajo el criterio de lo participativo en reemplazo de lo meramente formal, y por tanto, un tipo de democracia más incluyente, que reflexione sobre la inclusión de grupos sociales con criterios de diversidad. Sin embargo, aunque la democracia es un factor indispensable para la integración de las mujeres en cargos de representación y toma de decisiones, no es condición suficiente, ni el único factor de influencia.

Efectivamente, no todos los países con tradiciones democráticas de larga data, presentan una tasa de participación política femenina alta; Uruguay por ejemplo, país pionero en la integración de los derechos de las mujeres y considerado como uno de los países con mayor trayectoria democrática de América Latina, en cuanto a porcentaje de mujeres electas ocupa uno de los últimos lugares de la relación. (Ver Tabla no.3).

En ese sentido, la Conferencia de Beijing (1995) convoca a los Estados a crear condiciones para el acceso efectivo de las mujeres en la toma de decisiones al fin de alcanzar una participación equitativa que se acerque al 50% para el año 2005, como una meta a alcanzar la democracia paritaria en ese año. Al calor de este planteamiento, un número importante de países han incorporado el mecanismo de cuota entre 1996 y 1997.

Hasta la fecha, los indicadores muestran que todavía existe una distancia considerable para lograr una participación política equitativa en los sistemas democráticos latinoamericanos, aunque en algunos casos se han conquistados logros significativos. No es casual que todos los países analizados en el proyecto crearan mecanismos estatales de género –tal como puede verse en el Tabla no.5–, adoptando en muchos casos acciones positivas en los años 90´s, y muy especialmente después de la Conferencia de Beijing 1995.

En el Tabla no.5, puede verse, en cada país, el año de creación del mecanismo estatal para potenciar la igualdad entre mujeres y hombres, así como la ubicación funcional y política, y las instancias y foros en los que dicho mecanismo trabaja en colaboración con la sociedad civil, a través de las organizaciones no gubernamentales.

sar de un amplio debate sobre la naturaleza jurídica de dichas medidas, el propio Comité del CEDAW ha aprobado recientemente una recomendación, subrayando la temporalidad de una serie de medidas que favoreciendo a las mujeres, no se puedan interpretar legalmente como discriminatorias.

Tabla no.5

País	Mecanismo de Género	Año de creación	Dependencia jerárquica al año 2000	Instancias de gobierno en las que participa el mecanismo de género en al año 2002	Instancias en que participa el mecanismo nacional con ONG, sociedad civil en el año 2002
Argentina	Consejo Nacional de la Mujer	1992	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nacion	Comisiones inter-ministeriales, ministerios sectoriales	Mesas con ONG
	Representación especial para Temas de la Mujer en el Ambito Internacional/ Dirección de la Mujer	1998	Subsecretaria de Politica Exterior de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Comisiones inter-ministeriales, ministerios sectoriales	Mesas con ONG, Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades, Comisión Ad-Hoc para el seguimiento del Plan de Acción surgido de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995
Barbados	Bureau of Genders Affairs	2000	Ministerio de Transformación Social	Comisiones inter- ministeriales, ministerios sectoriales, mesas con ONG	
Belice	Women Boureau	1993	Ministerio de Desarrollo Humano, Mujer e Infancia y Sociedad Civil	Gabinete ejecutivo, comisiones inter- ministeriales, ministerios sectoriales, mesas con ONG	National women's comission, Women issues network
Brasil	Secretaría de Estado dos Direitos da Muhler/SEDIM	2002	Ministerio de Justicia	Gabinete de Gobierno, Comisiones inter-ministeriales, ministerios sectoriales.	Mesas con ONG, Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, Redes de Salud, Redes de Violencia
Chile	Servicio Nacional de la Mujer/ SERNAM	1991	Presidencia de la República	Gabinete de Gobierno,Comisiones interministeriales	Mesas con ONG, Consejo Académico, Consejo de Organizaciones Sociales, Mesa Mujer y Trabajo

País	Mecanismo de Género	Año de creacion	Dependencia jerarquica al año 2000	Instancias de gobierno en las que participa el mecanismo de género en al año 2002	Instancias en que participa el mecanismo nacional con ONG, sociedad civil en el año 2002
Colombia	Consejería Presindecial para la Equidad de la Mujer	1999	Presidencia de la República	Comisiones interministerial, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES	Mesas con ONG
Dominica	Women`s Boureau	1982	Ministerio de Desarrollo Comunitario y Asuntos de Género	Comisiones interministeriales, Comisiones intersectoriales, Mesas con ONG	Advisory Committee
Ecuador	Consejo Nacional de las Mujeres/ CONAMU	1997	Presidencia de la República	Comisiones Interministeriales (Mesa Política de Empleo y Género, Mesa de Turismo y Equidad, Comité Técnico Interinstitucional de promoción de derecho a la educación y prevención del embarazo adolescente, Mesa de Género y Ambiente, Frente Social, Consejo Ampliado	Mesas con ONG, Representación paritaria de organismos públicos y organizaciones de mujeres en la dirección máxima de CONAMU
El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer/ ISEDUM	1996	Ministerio de la Presidencia	Ministerios Sectoriales	Mesas con ONG, miembrsode la Junta Directiva del Instituto
Guatemala	Secretaría Presidencial de la Mujer	2000	Presidencia de la República	Gabinete de Gobierno, gabinete Social, comisiones interministeriales, ministerios sectoriales, Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Y Rural	Mesas con ONG
México	Instituto Nacional de la Mujeres/ Inmujeres	2001	Sin Información	Gabinete de gobierno, comisiones interministeria- les, ministerios sectoriales, gobiernos estatales, Mesa institutcional de Coordinación de Acciones de Prevención y Atención Violencia Familiar y hacia Mujeres, grupo de Trabajo para garantía de dignidad social en Ciudad Juárez, Mesa Central para Modernización y Actualización de Legislación Laboral	Mesas con ONG, Mecanismos de Diálogo Permanenete con las Organizaciones de la Sociedad Civil (participan Instituto, dependencias del gobierno Federal y ONG, universidades y centros de Investigación)

En cada caso particular, el proceso de creación de instrumentos y la intervención de actores ha sido diferente, como puede apreciarse en las fichas detalladas de cada país. Principalmente, han influido factores culturales y de tradición histórica, aunque la voluntad política de los Gobiernos y de los partidos políticos, como actores naturales de las democracias, han resuelto la aplicación de medidas específicas a favor de las mujeres, pero con mucha presión por parte del movimiento de mujeres.

En la mayoría de los países, la solución para establecer mecanismos de discriminación positiva en la región, se orientó a la creación de componentes de corte legal: las cuotas, medida que tiene por objetivo reducir las desigualdades que enfrentan las mujeres para acceder a cargos políticos; medidas legales que encontraron cauce en las reformas de los sistemas electorales y en la normativa interna y/o incentivos para los partidos políticos. En otros casos, donde no existe una ley de cuotas, se han aprobado medidas y estrategias de acción positiva que a mediano y largo plazo han registrado determinados impactos, tal es el caso de El Salvador, Honduras y Nicaragua.

> "La aceptación que hoy existe en América Latina en torno a los mecanismos de cuotas en función del género, la relevan encuestas de opinión que muestran que 2/3 partes de la población considera que las cuotas son, en general, beneficiosas para la región" [11]

En cuanto al sistema específico de cuotas, el país pionero en la adopción fue la Argentina en el 1991, mediante la Ley de Cupos, estableciendo una cuota del 30% de representación para las mujeres. Desde entonces, hasta el 2000, según el llamado efecto "bola de nieve" otros diez países decidieron impulsar la participación política femenina a través del sistema de cuotas. La mayoría ha adoptado una cuota de 30%, con excepciones como Costa Rica que tiene la cuota más alta de la región, con 40%; República Dominicana que tiene una cuota del 33%, mientras Paraguay tiene la más baja 20%. El caso de Ecuador es más interesante desde esta perspectiva, ya que su legislación prevé que la cuota incremente en cada elección el 5%, hasta llegar al 50%, actualmente se mantiene en el orden de 40 puntos porcentuales.

> La mayoría de la población de la región (57%) apoya la idea de que se incremente el número de mujeres que ocupa cargos de representación política, además el 85% de las y los entrevistados afirman que las mujeres son mejores a la hora de tomar decisiones.[12]

En la Tabla no. 6, puede verse la relación de los países que cuentan con ley específica de cuotas, el año en que fue aprobada, la cuota establecida y el tipo de lista para las candidaturas a la Cámara de Diputados/as.

11. Jacqueline Peschard, El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general, 2004
12. Jacqueline Peschard, El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general, 2004

Tabla no. 6

Leyes de Cuotas y Tipo de Listas para la Cámara de Diputados/as en 12 Países de América Latina

País	Año de reforma	Cuota mínima por ley	Ubicación específica de la lista	Tipo de listas
Argentina	1991	30%	Si	Cerrada
Costa Rica	1997/2000	40%	Si	Cerrada
Peru	1997	25%	No	Abierta
Rep. Dominicana	1997	25%	No	Cerrada
Mexico	1996	30%	No	Cerrada
Ecuador	1997	20%	Si	Abierta
Bolivia	1997	30%	Si	Cerrada
Colombia	2000	30%	No	Cerrada
Panama	1997	30%	No	Abierta
Venezuela *	1997	30%	No	Cerrada
Brasil	1997	30%	No	Abierta
Paraguay	1996	20%	Si	Cerrada

(*) La cuota fue invalidada

Cabe señalar que aunque en cada país, el proceso ha sido diferente, la adopción del mecanismo de cuotas se debe, fundamentalmente, a la presión del movimiento de mujeres y de los grupos feministas, en particular, además de las bancadas de parlamentarias en los gobiernos. Sin duda, el impulso dado al debate es resultado de la constancia de asociaciones de mujeres y de parlamentarias pioneras como es el caso de Norma Allegrone en Argentina, Gloria Moreno de López en Panamá, Lourdes Flores Nano en Perú y muchas otras más que han hecho historia en cada uno de sus países.

En los países que cuentan con el mecanismo de cuota, se registró antes de la promulgación de la Ley un promedio de 9% de mujeres en las legislaturas. Después de la aprobación de la Ley de Cuotas el porcentaje de participación se incrementó a un 14%[13]

Junto al trabajo de tantas mujeres, en muchos casos, las medidas fueron apoyadas y aprobadas por políticos hombres, que desde sus partidos promovieron la aprobación, tanto de acciones positivas, como de cuotas a favor de la participación de las mujeres.

En los países donde se implementa el sistema de cuotas, los niveles de representación de las mujeres en los órganos legislativos han alcanzado actualmente solamente el 15.8% del total de participación.

Tipos de cuota y su rol

Existe una variedad de mecanismos de cuota que tiene la capacidad de intervenir para transformar las condiciones de desigualdad en las que participan las mujeres en el escenario político en Latinoamérica.

13. María Soledad Alvear, Participación Política de la Mujer en las Américas XVII, 2007

Tabla no.7

TIPOS DE CUOTAS	
Constitucionales	• Se consagran en el ámbito de las constituciones preferentemente como leyes. En América Latina las cuotas están previstas en las leyes electorales.
Legislativas	• Algunos partidos políticos utilizan la cuota, incluida en su normatividad interna de funcionamiento para la postulación /elección de cargos internos
Cuotas de partidos políticos	• Partido Revolucionario Democráticol • Partido Revolucionario Institucional de México • Partido Socialista, Partido por la Democracia y el • Partido Demócrata Cristiano en Chile • Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica • Partido de los Trabajadores del Brasil • Acción Democrática de Nenezuela • Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional del Salvador • Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua • Movimiento Nacionalista Revolucionario y Movimiento al Socialismo Bolivia

Modalidades de Ordenamiento de la Cuota	
Obligatorias	• El porcentaje debe asignarse de manera determinada, tanto en lista de candidatos/as titulares como suplentes, señalando alternancia o secuencia (de tres candidaturas una para mujeres / lectura en zigzag) • Advierten sanciones ante incumplimiento a lo establecido. En Argentina, Bolivia, y Paraguay no se registran partidos que incumplan con la cuota
Indicativas	• Establecen porcentajes sin especificar la forma de establecimiento • Se deja a discrecionalidad de la dirigencia político partidaria el lugar que ocuparan las mujeres en las listas, cuando no están en condición de suplentes, o sea se fiscaliza la titularidad de la representación política. En México, Perú, Brasil y panamá los marcos legales no especifican la ubicación de las mujeres en las listas.

La explicación sobre la posición de los partidos tiene múltiples lecturas. Aunque la más difundida es la puramente pragmática, en el sentido de que "*había que conseguir el voto de las mujeres*". Como ha señalado Htun, *¿Qué fue lo que motivó a estos políticos del sexo masculino? Las mujeres se resisten a votar en favor de partidos que se consideren "machistas". Tal como lo expresó una política mexicana, "nadie vota por un partido de machos." Desde un punto de vista práctico, la inclusión de mujeres beneficia a los dirigentes masculinos". Partiendo del hecho que las mujeres representan más de la mitad del electorado, en la mayoría de los países latinoamericanos, los políticos racionales deben prestar atención a sus intereses. El deseo de ganarse sus votos constituía una motivación muy poderosa para tomarlas en cuenta."*[14]

Sin embargo, como ya se ha dicho, ha habido algunos países que no han adoptado cuotas a nivel legislativo, sino que han optado por acciones positivas o cuotas en los reglamentos o estatutos internos de los partidos políticos, estableciendo un porcentaje de mujeres que ocupen lugares en las listas electorales para cargos internos del partido o para las elecciones legislativas. En la Tabla no.5 aparecen los países en los cuales los partidos han adoptado estas medidas.

Tabla no.8

Acciones Afirmativas en Partidos Políticos

Países partidos políticos	% de cuota
Bolivia	30%
Uruguay	30%
Venezuela	30%
El Salvador	35%
Chile	40%
Nicaragua	30%

Fuente: Elaboración propia.

Las cuotas

Los países de la región que se analizarán a continuación, están agrupados según el tipo de cuota adoptada, tal como figura en la Tabla no. 9.

1. Países que disponen de ley de cuotas para el ámbito legislativo y el sistema electoral se adecua al mecanismo.
2. Países que disponen de ley de cuotas para el ámbito legislativo y también en los estatutos y reglamentos internos de los partidos políticos.
3. Países que disponen exclusivamente de cuotas en los estatutos y reglamentos internos de los partidos políticos.

14. Htun, ya citada, página 7, 2000,

Tabla no.9

Tipos de Cuota

Países con Ley de Cuota	Países con Partidos Políticos con Cuotas	Países con Ley de Cuota y con Partidos Políticos con Cuotas
Peru	Argentina	Uruguay
Honduras	Bolivia	Venezuela
	Brasil	El Salvador
	Costa Rica	Chile
	Ecuador	Nicaragua
	Mexico	
	Paraguay	
	Rep. Dominicana	
	Panama	

Fuente: INSTRAW

La cuestión en todo caso es analizar si las cuotas han sido eficaces en la promoción de la presencia de las mujeres en los Parlamentos Nacionales, lo que lleva a una mirada al promedio de los porcentajes de mujeres electas en la Cámara Baja antes y después de la primera aplicación de la Ley de Cuota, lo que evidencia un incremento en estos porcentajes. Como se ve en la Tabla no.10 hubo un incremento de 6,1 puntos porcentuales, habiendo aumentado la participación media de la región de 8,8% a 14,9%. Al día de hoy, el aumento respecto a las elecciones, antes de la aplicación de las medidas legales afirmativas, es de 11 puntos porcentuales.

Tabla no.10

Resultados de la Aplicación de las Cuotas en América Latina para las Cámara Baja y Cámara Alta

Region/Pais	Elecciones	Cuota	% Diputadas	% Senadoras
Argentina	Oct. 2005	30%	35	43.1
Chile	Dic. 2005		15	5.3
Uruguay	Nov. 2004		11.1	9.7
Praguay	Abr. 2003	20%	10	8.9
Brasil	Oct.2006	30%	8.8	12.3
Bolivia *	Dic. 2005	30%	16.9	3.7
Mexico	Jul. 2006	30%	22.6	17.2
Colombia	Mar. 2006		8.4	11.8
Haiti	Feb. 2006	30%	4.1	13.3
Rep. Dominicana	May. 2006	33%	19.6	6.2
Peru	Abr. 2006	25%	29.2	Unicameral
Ecuador	May. 2006	20/30%	25	Unicameral
Venezuela	Dic. 2005		18	Unicameral
Costa Rica	Feb. 2006	40%	38.6	Unicameral
El Salvador	Mar. 2006		16.7	Unicameral
Guatemala	Nov. 2003		8.2	Unicameral
Honduras	Nov. 2005		23.4	Unicameral
Nicaragua	Nov. 2006		15.2	Unicameral
Panama	May. 2004	30%	16.7	Unicameral
Promedio		**17.84%**		**13.2%**

* La cuota sólo se aplica para la Cámara Baja.
En el caso de Bolivia la sucesión de las candidaturas es diferenciada. Cámara de Diputados una de cada tres postulaciones debe ser mujer. Senado: una mujer de cada cuatro postulaciones.

Fuente: Women in National Parliaments / January 2007

Como se mencionó anteriormente, Argentina fue el primer país de la región en aplicar la cuota, además de establecer mecanismos de sanción ante su incumplimiento, confirmando que la Ley de Cupos funciona como mecanismo para asegurar la participación política de las mujeres reportando como resultados el 35% de presencia femenina en la Cámara de Diputados/as, registrándose un incremento de 4.2% con relación a la gestión anterior, lo mismo sucede en la Cámara de Senadores/as con un 35.2%, representando el porcentaje más alto de la región en la Cámara Alta, con un incremento de 8% en relación a la gestión pasada.

Apoyada en su larga tradición democrática además de su reconocimiento laico, Costa Rica inscribe una participación del 40% logrando la cuota más alta de la región, considerando que antes de la decisión del Tribunal Supremo Electoral del 2000 alcanzaba únicamente al 19.3% de legisladoras, actualmente mediante la obligación al cumplimiento de la normativa vigente alcanzó al 38.6% de participación las diputadas en las elecciones de febrero del 2002.

Considerando que Nicaragua no asumió la cuota como medida correctiva para lograr un equilibrio en la participación política de las mujeres, consigue un 15.2% en la Cámara de Diputados/as, confirmando una baja de representación de más del 4%, según información de las elecciones de noviembre del 2001. Indagación que incita a pensar que el mecanismo de cuota es un factor, aunque no el único, para abrir espacios de partición para las mujeres y garantizar la equidad de género en la arena política.

La trayectoria política y la tendencia que marca las tradiciones culturales son factores de significativa importancia, además de establecer otros mecanismos para favorecer la participación política de las mujeres. Lógicamente, los sistemas democráticos apoyan, en forma decisiva, el cumplimiento de esta tarea.

En el caso de Chile y Uruguay, pese a no contar con una ley de cuota, se desempeñan bajo influencia del sistema político democrático, revelando porcentajes de participación, todavía conservadores, que no logran superar el 15%, en ninguno de los casos. Sin embargo, en Chile existe un incremento del 3.5% de diputadas y del 1.2% de senadoras, en comparación con la legislatura anterior (dic. 2001). En el caso de Uruguay, en 1988, época cuando se incluyo el tema de la cuota en la agenda política para su tratamiento, los legisladores de entonces lo rechazaron, en forma unánime, por violar el texto constitucional al transgredir el trato igualitario entre los sexos, además de argumentar la necesidad de que las mujeres ganaran tales derechos por mérito antes que por norma.

En el caso particular de Ecuador, es el país que ha cimentado, en materia de cuota, una de las legislaciones más avanzadas, considerando un incremento del 5% en cada elección, medida orientada a lograr la paridad en la participación política entre hombres y mujeres, actualmente cuentan con un 25% de participación de mujeres en el Senado.

En función de estos datos, podría afirmarse que, en general, las cuotas fueron una medida exitosa en la región para la aplicación y el empoderamiento político de las mujeres. Sin embargo, en detalle se registran diferencias significativas entre los distintos países que obedecen, principalmente, a la trayectoria histórica particular de cada país, además de la composición y orientación del sistema político y de sus actores.

Los porcentajes más altos de participación de mujeres en la Cámara de Senadores/as en países de composición legislativa bicameral, son los de la Argentina con un 43.1%, seguido por México con el 17.2%.

En el caso de la Cámara Baja, por ejemplo, las cuotas han sido, indudablemente, más eficaces en Argentina, Costa Rica y Perú alcanzando, en los tres casos, la cuota establecida por ley, logrando ampliar el nivel de participación política de las mujeres en un 100%.

En Argentina, la tasa de participación política ha subido en el Congreso, de un 6,2% a un 24,9% después de la aplicación de la Ley, hasta alcanzar un 35% en las últimas elecciones (nov. 2005). Costa Rica ha registrado un aumento de un 15,2% a un 19,3% y hoy cuenta con el porcentaje más alto de la región: 38,6% de mujeres en el Congreso. En Perú, las mujeres pasaron de ocupar un 10,8% de los escaños parlamentarios a un 20%; y en las últimas y recientes elecciones del año 2006, lograron la tercera posición entre los países de la región alcanzando un 29,2%.

Estos resultados positivos y sin duda significativos, dan cuenta del impacto que ha tenido el mecanismo de cuotas, sin embargo, esto no se extiende a todos los países, entre los cuales se ubica a Paraguay, como el más bajo de la lista, con el 10% de diputadas y un 8.9% de senadoras.

Se añaden casos singulares como es el de Nicaragua, donde se cuenta con un elevado porcentaje, en comparación con otros países, alcanzando el 20,7% de participación de mujeres, sin que se haya aprobado ninguna disposición de cuotas en el sistema electoral. Sin embargo, en las últimas elecciones (nov. 2006) se advierte un descenso de 5.5 puntos porcentuales.

Peschard afirma que, las cuotas no son el factor decisivo para garantizar la equidad de género, sólo son un facilitador de la misma. Es por ello por lo que la historia política y las tradiciones culturales juegan un papel determinante a la hora de conquistar espacios de responsabilidad política para las mujeres.[15]

Es interesante ver lo que pasa en los grupos de países identificados para el desarrollo del presente estudio, la Tabla no.9 ayuda a tener una visión general y comparativa de las agrupaciones realizadas.

Tabla no. 11

Promedios de Participación Política por Grupo de Países

	Antes ley de cuota	Después ley de cuota	Diferencia porcentual	Ultimas elecciones	Diferencia antes de la ley
Promedio países con ley cuotas.	8,9	14,6	5,7	26,3	17,4
Promedio países con ley cuota y cuota en los partidos políticos	9,3	15,9	6,6	20,4	11,1
Promedio países con cuota en partidos políticos	8	13,2	5,2	16,5	8,4
Senado					
Promedio países con ley de cuota					
Promedio países ley cuota y cuota en partidos políticos	8,9	14,5	5,6	14,2	5,3
Promedio países con cuota en partidos políticos	6,5	7	0,5	6,9	0,4

15. J. Peschard, El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general, distribuido en Red, a través del Instituto de Investigación IDEA (www.Idea.int), Pág. 181

En el caso del primer grupo, se incluyen los países que disponen de ley de cuotas en el ámbito legislativo, sin embargo, los partidos políticos no cuentan con reglamentación interna específica y exhiben la tasa de participación política es más alta en la Cámara Baja, alcanzando el 26,3%, siendo más alto que el promedio regional de 19,9%.

Los dos países que forman parte de este grupo, Perú y Honduras, presentan efectivamente una tasa mayor de representación política femenina, que es respectivamente de 29.2% y 23.4%.[16] En esta agrupación el cambio en porcentaje ha logrado un promedio significativo de 17.4%, lo que supone, en términos absolutos, el más alto de las tres agrupaciones consideradas.

En segundo lugar, se analiza el grupo de países que dispone de ley de cuotas en el ámbito legislativo y también establece cuotas en los estatutos y reglamento interno de los partidos políticos. En este caso, hay una tasa media de 20,4% de mujeres en el Congreso y en particular, 14,2% en el Senado.

Seria lógico esperar de este grupo la tasa de participación política más alta, considerando que son países que han aprobado mecanismos a favor de la participación política de las mujeres, siendo las cuotas el mecanismo central para ampliar la participación política femenina. Sin embargo, el promedio más bajo se coloca muy cerca del promedio regional, que como se ha dicho es de 19, 9%. El cambio en más de 11 puntos se acerca muchísimo al promedio regional, que es también de 11 puntos porcentuales.

La situación podría explicarse por tratarse del grupo más numeroso de países, entre los que se incluyen, no solamente aquellos en los que la cuota ha resultado exitosa, sino también los dos países (Brasil y Paraguay) en los que teniendo el mismo sistema, la cuota no ha resultado una herramienta eficaz para incrementar el número de mujeres en la vida política, y se colocan en los dos últimos lugares de la relación global de países de América Latina estudiados.

El tercer grupo lo integran los países que disponen exclusivamente de cuotas en los estatutos y reglamentos internos de los partidos políticos, pero no han aprobado la integración de cuotas en el sistema electoral. En este grupo, se encuentran, curiosamente, el promedio más bajo en términos absolutos, tanto en los datos del Congreso como en los del Senado, que respectivamente responden al 16,5% y 6,9%, no llegando a alcanzar tampoco el promedio general de la región. Este último grupo comprende: Uruguay, Venezuela, El Salvador, Chile y Nicaragua.

16. Se utiliza el término "bastante elevada" por comparación con otros países de América Latina, aunque es obvio y no requiere explicación el hecho de que no llegar al 30% de representación de mujeres en el Congreso resulta muy lejano al objetivo de la participación equilibrada.

Una vez más, los datos demuestran que las leyes de cuotas implementadas, no aseguran, por sí solas, ni de forma automática, una ampliación en la participación política de las mujeres, revelando la existencia de otras variables que influyen sobre la posibilidad de que las mujeres sean elegidas. La efectividad de la "cuota" aplicada depende de la combinación de muchos factores asociados a la articulación de procesos históricos, matrices culturales, y acumulaciones que preceden, como se ha mencionado anteriormente en el presente estudio.

Pese a cualquier suposición, las cuotas que se adoptan a nivel constitucional o en el ámbito legislativo no son, necesariamente, más eficaces de las que se aprueban en los partidos políticos. La eficacia va a depender de la estructura general de la Ley, su grado de complejidad, su complementariedad con políticas públicas formativas, preventivas y represivas, diseñadas y evaluadas intersectorialmente bajo la mirada de los distintos organismos públicos, en colaboración con redes sociales y organismos intermedios. Puesto que no se trata de juzgar todos los problemas de discriminación, sino, más bien de reconocer las garantías constitucionales que garantizan la no discriminación arbitraria, además de sancionar cualquier atentado contra los derechos fundamentales de las personas.

De igual manera podría decirse que adyacente al factor democrático, el índice de desarrollo humano tampoco es un componente suficiente para asegurar la participación de las mujeres en la arena política. La Tabla no.10 nos muestra claramente la falta de correspondencia entre los índices.

Tabla no.12

Desigualdad y Empoderamiento de las Mujeres

Países	Indice de Desarrollo Humano	Indice de Potenciación de Género	% Escaños ocupados por Mujeres (ambas Cámaras)
Argentina	36	19	36.5
Chile	38	52	12,7
Uruguay	43	50	10,8
Costa Rica	48	21	38,6
México	53	35	25
Panamá	58	40	16,7
Brasil	69	61	9,1
Venezuela	72	46	18
Perú	82	39	29
Ecuador	83	49	16
Paraguay	91	...	9,6
Rep. Dominicana	94	...	15,4
El Salvador	101	48	16,7
Nicaragua	112	...	20,7
Bolivia	115	56	14,6
Honduras	117	47	23,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe de Desarrollo Humano 2006, preparado por Naciones Unidas.

Los países que en la Tabla no.12 presentan un índice de desarrollo humano más elevado (Argentina, Chile y Uruguay) no siempre son los países que tienen un índice de potenciación de género elevado. Chile y Uruguay, por ejemplo, se colocan en la relación de los países con los más bajos datos de participación política femenina, pero sin embargo, figuran como el segundo y el tercer país con índice de desarrollo humano más elevado.

Por tanto, ¿cuáles son los factores que hay que combinar para que las medidas que fomentan la participación política femenina tengan éxito?

Se pueden visualizar, junto a los elementos ya citados (sistemas democrático, contextos históricos, presencia de legislación de cuota, tipo de cuota, y comportamiento en materia de desarrollo humano) otros, entre los cuales habría que situar además del sistema electoral, el comportamiento de los partidos políticos, las listas abiertas o cerradas, la presencia de disposiciones legales para asegurar determinadas posiciones para las mujeres y la obligatoriedad de la ley.

Modalidades de la cuota

El éxito de las leyes de cuotas esta íntimamente vinculado a la obligatoriedad de la ley, ya que permite sobrepasar la condición de recomendación para los partidos políticos.

Como Htun[17] afirma, Brasil era el caso más claro, en este tema, puesto que no logró en las elecciones de octubre de 1998, una participación equilibrada pese a tener una ley de cuotas, colocándose como el país del Cono Sur, con la participación política femenina más baja logrando únicamente el 6.8% de diputadas y el 6.3% de senadoras. Sin embargo, en las ultimas elecciones de octubre del 2006 los indicadores mejoraron significativamente en la Cámara Alta, alcanzando un 12.3% y un 8.8% en la Cámara Baja, no obstante, todavía esta lejos de cumplir con lo establecido por la cuota.

En el caso de Brasil, la legislación establece que los partidos políticos deben reservar en sus listas el 25% de cuota para las mujeres, pero no existen mecanismos de obligatoriedad para el cumplimiento de esta disposición. De acuerdo con ello, *basados en el hecho de que las leyes brasileñas les permiten sortear 50% más de candidatos que el número de plazas disponibles en un distrito, los partidos políticos pueden lanzar planillas completas sin que ninguna mujer sea incluida. Si un distrito debe elegir 10 miembros del Congreso, a cada partido le es permitido presentar 15 candidatos al electorado y la ley de cuota requiere que se reserven cuatro de estas candidaturas para mujeres. Si el partido no puede o no quiere reclutar mujeres, se le permite ofrecer 11 candidatos hombres sin ninguna mujer en la planilla.*[18]

Es indispensable además, que la Ley establezca un mandato respecto a la posición de las mujeres en las listas electorales. Los partidos políticos tienden a no cumplir con la Ley o a buscar brechas en la misma medida legal para que las mujeres no salgan electas, particularmente si la medida afirmativa tiene un carácter de recomendación y no se establece en términos imperativos.

En la Tabla no.13 se han dividido los países estudiados en dos grupos. En primer lugar, aquellos que tienen requisito de ubicación específica para las mujeres en las listas; y en segundo lugar, aquellos países que no cuentan con tal dispositivo.

Los países del primer grupo (Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México, Ecuador, República Dominicana, y Nicaragua) tienen un promedio de participación política de las mujeres mucho más alto que los países del segundo grupo (Perú, Honduras, Panamá, Paraguay, Brasil, Uruguay, Venezuela y Chile) con una diferencia significativa.

En el primer caso, se puede constatar una representación política femenina de 23,2% y en el segundo caso, la representación baja hasta el 16,5%.

Esto confirma que los términos de obligatoriedad de la Ley de Cuotas para los partidos políticos condicionan la eficacia de la medida. Así también se obtienen resultados crecientes con el establecimiento de la ubicación de las mujeres en las listas político partidarias.

En algunos casos, se ha comprobado que las cuotas obligatorias de mujeres, impuestas a los partidos políticos, provocan la búsqueda de vías intermedias para proponer a los candidatos que tienen, irrespetando la cuota. La solución más utilizada es situar a las mujeres en los últimos lugares, de modo que formalmente se cumple el requisito de respetar la cuota en las listas, pero la medida no facilita un incremento de mujeres en la arena política, puesto que al ocupar los últimos lugares hay más posibilidades de que no sean electas.

17. Htun , ya citada, 2000.
18. Htun, ya citada, 2000, página 8.

Todo ello viene a confirmar el argumento reiterado de que el sistema de cuotas, tanto aplicado al sistema electoral, como en el caso de los partidos políticos, no significa que, de modo automático, se logre un incremento en la participación política de las mujeres. En cada caso hay que analizar los factores positivos y los obstáculos, así como las condiciones en las que se propone la medida correspondiente.

Tabla no. 13

Ley de Cuotas y Mandato Respecto a la Posición de las Mujeres

Países con Ley de Cuota y Mandato de Posición	% Mujeres Electas	Cuota Mínima por Ley	Cambio desde Ley hasta Ultima Elección
Argentina	(2005) 35,0	30%	28,8
Bolivia	(2005) 16,9	30%	5,4
Costa Rica	(2006) 38,6	40%	22,8
El Salvador	(2006) 16,7	35%	7,2
Mexico	(2003) 22,6	30%	6,6
Ecuador	(2002) 16,0	30%	12,3
Rep. Dominicana	(2006) 19,7	33%	8
Nicaragua	(2005) 20,7	30%	11
Promedio	23,2		12,7
Países sin mandato de posición			
Peru	(2006) 29,2	30%	18,4
Honduras	(2005) 23,4	30%	16,4
Panama	(2004) 16,7	30%	7
Brasil	(2002) 8,2	30%	1,6
Uruguay	(2004) 12,1	30%	4,6
Paraguay	(2003) 10,0	20%	7,5
Venezuela	(2005) 18	30%	12,1
Chile	(2005) 15,0	40%	7,5
Promedio	**16,5**		**9,3**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unión Inter-Parlamentaria

Aunque no pueden ofrecerse datos globales, lo cierto es que en la mayor parte de los casos –al menos en los países analizados en América Latina- los partidos políticos, cuando no tienen ninguna exigencia legal, normalmente tienden a poner a las mujeres en lugares no elegibles, o sea los últimos de la lista.

La importancia de las disposiciones grafica la siguiente situación, por ejemplo, en el caso de Costa Rica; precedente al año 2000, no existía un mandato de ubicación de las mujeres en las listas electorales; como consecuencia del establecimiento y obligatoriedad de la posición en las listas, la presencia femenina se incrementó, significativamente, desde un 19% a un 38% en las últimas elecciones (2006).

Otro caso significativo es Bolivia, actualmente la legislación fija la distribución obligatoria de las candidaturas de mujeres y plantea que de cada tres candidatos uno debe ser mujer. El resultado de esta medida ha sido un incremento de más de 5 puntos porcentuales, considerando que actualmente y por primera vez en su historia republicana preside el poder un indígena , hecho que demanda una serie de investigaciones orientadas al análisis de la relación entre género y etnia, conceptos que van cobrando significación, tanto en la participación política de las mujeres como en el nuevo paradigma de la política latinoamericana.

La Ley de Cupo argentina incorpora a las mujeres a las listas en lugares elegibles según el principio de alternancia: el tercer lugar, el sexto, el noveno etc. Siendo la primera ley de cuotas aprobada en América Latina, en 1991, se ha incrementado paulatinamente el número de mujeres en la vida política, llegando 37% en las últimas elecciones (nov. 2006). Sin embargo, estos resultados son inferiores a casos como el de España donde sin ley de cuotas, se ha incrementado la participación de mujeres en el Congreso. Aún a riesgo de resultar reiterativo, el dato confirma el argumento de que las cuotas no son siempre la herramienta perfecta, por lo menos única, para incrementar la representación de mujeres en la vida política, deben acompañarse de una mirada integral en consideración al sistema político y las variables que intervienen en él.

En el caso de Nicaragua, por ejemplo, a pesar de contar con el mecanismo de la cuota en el ámbito legislativo (unicameral), las mujeres nicaragüenses y salvadoreñas, pertenecientes respectivamente a FSLN y al FMLN, lucharon y obtuvieron finalmente la llamada "trenza", aplicación del principio de alternancia que incrementó la participación de las mujeres en las listas electorales.

A la investigación sobre cada caso concreto, hay que añadir el hecho de que en el grupo de países que tienen mandato de posición para las mujeres, los datos globales de promedio resultan elevados por la situación de Argentina y Costa Rica, que en ambos casos llegan y superan el 35%, aunque lamentablemente el proceso no se repite en los todos los países incluidos en este grupo.

Con todo, las modalidades de las cuotas varían según se refieran al propio sistema electoral, o al reglamento interno de los partidos. Y en cada caso, resulta diferente y ha provocado efectos variados el establecimiento de una cuota mínima de mujeres, o la obligatoriedad de ocupar determinadas posiciones, o la elaboración de las denominadas "listas cremallera", o en su caso, la imposición del criterio de alternancia.

Penalización de la cuota

Respecto al contenido de las leyes de cuotas, es fundamental el establecimiento de sanciones para los partidos políticos que no cumplen con la cuota regulada legalmente. La ausencia de criterios para sanciones específicas se traduce habitualmente en el incumplimiento por parte de los partidos políticos, afectando los indicadores de equidad política.

Prácticamente, todos los países que tienen ley de cuota en el ámbito legislativo, prevén en la ley algún tipo de sanciones, con excepciones de Honduras y Panamá.

Lamentablemente, la práctica ha confirmado que esta medida de las sanciones no resulta, en sí misma, la causa principal para asegurar el cumplimiento de la Ley. Prueba de ello es el caso de Ecuador, que, a pesar de tener sanciones para el incumplimiento de la Ley, los partidos políticos han violado la norma sistemáticamente, ayudados en esa práctica inconstitucional por el mismo Tribunal Electoral, quien resolvió dejar en libertad a los partidos y movimientos políticos en su obligación de establecer la alternancia y secuencia entre hombres y mujeres en la conformación de las listas pluripersonales, incumpliendo de una manera flagrante la Ley Orgánica de Elecciones.

Sistemas electorales

Muchos/as autores/as coinciden en afirmar que el sistema de cuotas logra su máxima eficiencia en los sistemas de representación proporcional, siempre y cuando la medida se aplique en varias circunscripciones plurinominales.[19]

Los sistemas de Representación Proporcional por Lista (RP) son frecuentemente utilizados en los países de América Latina, casi todos recurren a dicho sistema excepto Bolivia, México y Venezuela, que utilizan los llamados sistemas Mixtos de Representación Proporcional (MRP).

A diferencia del sistema RP, los sistemas MRP tratan de combinar los aspectos positivos de los sistemas electorales de RP y de los mayoritarios, de manera que una proporción del Parlamento se elige por métodos de mayoría o pluralidad - generalmente en distritos uninominales- mientras que el resto es elegido por el sistema de Listas de RP.

Las razones por la cuales los sistemas RP favorecen más la participación política femenina tienen que ver con características "democráticas" de los mismos. Los escaños se asignan de acuerdo con el porcentaje del total de votos obtenidos, constituyendo un incentivo para que los partidos políticos incluyan en las listas a representantes de varios grupos sociales – o sea incorporen la diversidad -, de esta manera pueden conseguir votos de una amplia gama del electorado. Además, ese sistema permite aplicar los mandatos de posición en las listas electorales, que favorecen la elección de las mujeres candidatas.

19. Htun 2000, Dahlerup 2003, Peschard, Jones 2000, Bareiro et al. 2004, ya citados.

¿Listas cerradas o listas abiertas?

El debate en torno a las listas electorales es controvertido, aunque la tendencia general[20] es apoyar las listas cerradas, bloqueando de esta forma el espacio de las listas abiertas. Las y los autoras/es argumentan que en las listas cerradas y bloqueadas, las y los electores votan por las listas y no por las o los candidatas/os particulares. Esto permite, especialmente en los casos donde existe el sistema de alternancia o la llamada "trenza", que los votos se repartan entre los/as candidatos/as y un porcentaje vaya a las mujeres.

Por otra parte, otras autorías afirman que las listas abiertas van en contra de la elección de las candidatas porque los votos no van al partido, sino a un candidato concreto. Evidentemente los candidatos con más recursos, tienen la posibilidad de hacer una mejor propaganda; las mujeres normalmente cuentan con menos recursos y entonces resultan desfavorecidas en la carrera política.

Hay que señalar todavía otras posiciones, como por ejemplo, Schimdt[21] en su estudio Unanticipated Successes: Lessons from Peru's Experiences with Gender Quotas in Majoritarian Closed List and Open List PR Systems, argumenta que ninguno de los dos sistemas favorece en sí la elección de las mujeres, y desarrolla como ejemplo el caso de Perú.

Peschard también sostiene que las listas abiertas favorecen las candidaturas femeninas por las razones anteriormente declaradas; empero, las listas cerradas pueden obstaculizar la elección de mujeres, porque la decisión sobre la ubicación de los candidatos está en manos de los partidos políticos, cuyos cuadros directivos están históricamente manejados por hombres, indicando que existen probabilidades de esgrimir esquemas masculinos para la elección de candidaturas y para situar las posiciones de mujeres y hombres en las listas.

En sí mismas, las listas (sean abiertas o cerradas) no garantizan en forma automática que las mujeres vayan a ser elegidas. Lo que lleva a considerar un conjunto de factores que incrementan (no garantizan) las candidaturas y esto se traduzce en escaños para las mujeres.

En el caso de las listas cerradas es fundamental que se acompañen, no solamente de la cuota establecida por ley (si fuera el caso), sino también por su ubicación en las listas, de manera que la presencia de mujeres en las listas electorales tenga carácter de obligatorio punitivo y no meramente de recomendación.

La Tabla no.14 ofrece un panorama general de los países de América Latina agrupados según el sistema de lista adoptado. En términos globales, en el caso de la Cámara Baja, la eficacia de las listas cerradas es evidente, si se analiza, comparativamente, el promedio de los grupos de países que tienen listas abiertas o sistema mixto.

20. Htun 2002, Dahlerup 2003, Jones 2000, Bareiro et al. 2004, ya citados.
21. Schmidt Unanticipated Successes: Lessons from Peru's Experiences with Gender Quotas in Majoritarian Closed List and Open List PR Systems, distribuido en Red a través del proyecto sobre cuotas, www.quotaproject.org

Tabla no. 14

Sistemas Electorales en Latinoamérica para la Cámara Baja del Congreso o Parlamentos Unicamerales

Sistema Electoral	País
RP por lista cerrada	Argentina Costa Rica República Dominicana * El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Paraguay
RP por lista cerrada fraccional **RP por lista personalizada** **RP por lista abierta**	Uruguay Colombia Brasil
	Chile Ecuador ** Panamá Perú
Sistema mixto RP con lista cerrada (más distritos uninominales)	Bolivia México Venezuela

- (*) A partir del 2002 los comicios se realizan con listas abiertas.
- (**) Adicionalmente el 15% de los representantes ante el Congreso ecuatoriano es elegido a partir de una lista única cerrada al nivel nacional.

En el grupo de países con listas cerradas, la representación de mujeres llega al 22%, registrando un cambio en el porcentaje de participación política de 12,9%, alcanzando la relación más alta entre los grupos analizados.

En el grupo de países que refieren listas abiertas, el promedio es de 17% y un cambio en porcentaje de 9,3%. Por último, en el grupo de los países que tienen un sistema mixto, la media es de 19,1%, lo que supone un cambio en el porcentaje de 8%.

Los datos del primer grupo relevan notablemente los resultados de la medida, debido a la presencia de Argentina y Costa Rica con un incremento significativo de mujeres, hecho que realza los datos respecto a los otros dos grupos.

Pese a realizar un balance sistemático de la situación a nivel regional, lo cierto es que en cada país está representado por su propia idiosincrasia, y por ello queda por agregar casos singulares, que consideren medios legales específicos y no alcancen representación femenina en la política, o bien hayan conquistado una participación importante de las mujeres en la vida política.

Respecto a las listas, en la Tabla no.13 se ilustra la situación global de los países de América Latina y el comportamiento según la aplicación de cuota y el tipo de lista utilizada – abierta o cerrada –.

Tabla no.15

Tipo de Listas Electorales

Países con listas cerradas	Porcentaje mujeres electas ultimas elecciones	Cambio desde ley hasta ultima elección
Argentina	(2005) 35,0	28,8
Costa Rica	(2006) 38,6	22,8
Paraguay	(2003) 10,0	7,5
Rep. Dominicana	(2006) 19,7	5,6
Uruguay	(2004) 12,1	4,6
Honduras	(2005) 23,4	16,4
El Salvador	(2005) 16,7	7,2
Nicaragua	(2001) 20,7	11
Promedio	**22**	**12,9**

Países con listas abiertas	Porcentaje mujeres electas ultimas elecciones	Cambio desde ley hasta ultima elección
Perú	(2006) 29,2	18,4
Panamá	(2004) 16,7	7
Brasil	(2002) 8,2	1,6
Ecuador	(2002) 16,0	12,3
Chile	(2005) 15,0	7,5
Promedio	**17**	**9,3**

Países con sistema mixto	Porcentaje mujeres electas ultimas elecciones	Cambio desde ley hasta ultima elección
Bolivia	(2005) 16,9	5,4
México	(2005) 22,6	6,6
Venezuela	(2005) 18	12,1
Promedio	**19,1**	**8**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unión Inter-Parlamentaria.

El caso más significativo de esta relación es Perú, que teniendo listas electorales abiertas, logra uno de los porcentaje más altos de la región, llegando al 29.2%, situándose en el tercer lugar después de Costa Rica y Argentina.

Htun afirma que, *Perú puede ser la excepción a la regla general en lo que refiere a los sistemas de listas abiertas. Los/as votantes peruanos/as pueden ejercer dos votos preferenciales para elegir a los 120 miembros del Congreso en un sólo distrito electoral (pero los/as candidatos/as deben ser del mismo partido). Los partidos presentan un escalafón ordinal de candidatos/as al colegio electoral, aunque el escalonamiento es puramente simbólico puesto que el número de votos preferenciales determina quién obtiene el puesto. En las elecciones de abril de 2000, muchos/as votantes ejercieron su derecho de voto preferencial en favor de mujeres. Cuatro de los/as 10 candidatos/as con mayor cantidad de votos preferenciales, eran mujeres (40%) por lo que, como ya se mencionó anteriormente, la presencia femenina se duplicó después de la aplicación de la Ley de Cuotas.*[22]

Efectivizar la cuota

La extensión del distrito electoral es otro factor de influencia en la efectividad de la Ley de Cuotas, cuanto más extensa es la circunscripción, aumenta la posibilidad de que las mujeres sean elegidas.

En circunscripciones pequeñas, los partidos políticos se apoderan solamente de uno o dos escaños, limitando la posibilidad de ser ocupado por una candidata, especialmente en el caso de lista cerrada sin mandato de ubicación. Efectivamente si no hay mandato de ubicación, los primeros lugares de la lista son "normalmente" ocupados por hombres en desmedro de la participación de las mujeres.

La triangulación entre el sistema electoral, con la circunscripción y los criterios para la elaboración de las listas electorales, son factores que condicionan la representación y participación de mujeres en la arena política.

La diversidad de propuestas y mecanismos de actuación en la región viene confirmada por los argumentos de Bareiro, López, C. Soto y L. Soto[23] , que analizan la situación en los siguientes términos:

En Ecuador y México se utiliza el sistema mayoritario con lista proporcional adicional o segmentada, dado que una parte de los diputados son electos en circunscripciones uninominales por mayoría simple, mientras que otra parte es electa en circunscripciones plurinominales en las que la distribución de cargos se hace por el sistema proporcional de los cocientes mayores (D´Hont), en forma no compensatoria.

En Ecuador, el 83% de los cargos se elige por mayoría relativa y el 17% por lista nacional mediante el sistema proporcional. Este sistema es básicamente mayoritario porque genera probabilidades al partido ganador para que obtenga la mayoría en el Congreso aún sin haber alcanzado el 50% de los votos.

A su vez, en México, trescientos diputados/as se eligen en circunscripciones uninominales y cincuenta en cuatro circunscripciones grandes.

22. Htun , ya citada, 2002 páginas 9-10.
23. Bareiro, López, C. Soto y L. Soto, Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, Páginas 45-46. 2004.

En Bolivia y Venezuela se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada, una parte de los candidatos se elige en circunscripciones uninominales por simple mayoría (50% en Bolivia y 60% en Venezuela), mientras que otra parte se elige en circunscripciones plurinominales mediante el sistema proporcional, 50% y 40% respectivamente.

En Brasil, Chile y Panamá se elige en circunscripciones pequeñas y por listas cerradas, el elector tiene voto preferencial. Aunque en Chile se aplica un sistema mayoritario y en los otros dos países, sistemas proporcionales, el efecto es el mismo considerando el tamaño de las circunscripciones. En Guatemala también se elige en circunscripciones pequeñas y mediante sistema proporcional, pero con listas cerradas.

Haití es el único país que elige en circunscripciones uninominales, con un sistema mayoritario de doble vuelta; la o el candidato debe obtener la mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta.

Colombia tiene un sistema muy particular por tratarse de circunscripciones pequeñas y por la posibilidad de los partidos de presentar listas múltiples; sin embargo, los sistemas de listas cerradas bloqueadas y de proporcionalidad quedan prácticamente anulados.

Similar situación sucede en República Dominicana, se elige en circunscripciones pequeñas y se distribuyen los cargos mediante el sistema D´Hont, en listas cerradas.

En Perú las y los representantes se eligen en circunscripción nacional única, mediante listas cerradas bloqueadas, distribución proporcional y con voto preferencial de la o el votante.

En los países con estructura bicameral las Cámaras de Senadores se eligen de la siguiente manera: en Argentina, Brasil y Bolivia se eligen en circunscripciones pequeñas por mayoría relativa o proporcional debilitada.

En México se eligen noventa y seis senadores en circunscripciones pequeñas por mayoría simple, mientras que treinta y dos senadores se eligen en lista nacional cerrada, distribuyéndose los cargos a través del sistema proporcional de los cocientes.

Contrariamente en Colombia, Paraguay y Uruguay, se eligen en circunscripción nacional única (grande), con listas cerradas / bloqueadas y distribución proporcional de los cargos, situación que en principio favorece una mayor inclusión de mujeres.

En Haití y República Dominicana se eligen senadores en circunscripciones uninominales, pero mientras que en República Dominicana por simple mayoría, en Haití se requiere una mayoría absoluta, que de no lograrse conduce a una doble vuelta.

La variedad de sistemas y formas de elección confirma una vez más la idiosincrasia presente en América Latina, comprueba una aplicación diferenciada al sistema de cuota en relación con los sistemas electorales afectando la composición del sistema político democrático en forma no unitaria, por ende, el comportamiento del sistema electoral en cada país revela diferencias en las formas de aplicación como en los resultados.

Partidos políticos y cuota

De todos los factores que contribuyen a promover la presencia de mujeres en la vida política, es el comportamiento de los partidos políticos como actores centrales de la democracia representativa, el que mayor peso tiene.

Dahlerup[24] argumenta justamente que son los partidos políticos los que llevan a cabo una primera selección de postulantes, del mismo modo que son los que colocan a las y los candidatas/os en las listas y quienes deciden cuántos/as se incluyen en cada una de ellas, además de la posición que ocuparan en la lista.

Htun[25], de igual modo sostiene que son las estructuras partidarias las que influyen en el acceso de las mujeres a cargos electivos, puesto que son los partidos quienes marcan los criterios de selección y la relación definitiva de las personas que figuraran en las listas.

En definitiva, existen elementos relacionados entre los partidos y agrupaciones políticas que influyen notablemente en la selección de mujeres; en la cultura política que genera el sistema de representación; y en la orientación de los sistemas electorales, elementos que afectan, significativamente, en la estructura democrática de la región.

La cultura política

En general, los partidos políticos en Latinoamérica no han favorecido la incorporación de mujeres a cargos y roles a lo interno de la organización. Aunque no pueden establecerse criterios homogéneos respecto a esta situación, no obstante, tanto la incorporación como el reclutamiento de militantes, han sido fuertemente influenciados por los roles tradicionales de género, dejando a las mujeres fuera de los cargos de representación y toma de decisiones.

Se repite, una vez más, la tradicional división de lo público y lo privado, reduciendo la participación femenina al rol tradicional vinculado a lo privado. A diferencia de los hombres, que ingresan en la estructura partidaria con una identidad laboral definida (campesinos, obreros, etc.), ellas, en su mayoría, ingresan simplemente como "mujeres", porque se les exige que continúen cumpliendo también con su papel de amas de casa, aunque habría que reconocer que esto va cambiando paulatinamente.

A partir de la década de los 80´s, las mujeres se incorporan al mercado laboral formal y/o sistema educativo en forma creciente, compatibilizando las responsabilidades personales y laborales, o sea transitando del espacio privado al escenario público. De manera que, las mujeres incrementan su participación en la vida de la sociedad, reclamando el ejercicio de sus derechos y libertades en términos de igualdad respecto a los varones.

Las guerrilleras sandinistas en Nicaragua y las salvadoreñas, reivindican sus espacios y logran cargos de representación y toma de decisiones al interior de la guerrilla (por ejemplo la comandanta nicaragüense Baltoda).

Esta época coincide con la apertura del debate, por parte de las mujeres, sobre la necesidad de adoptar el sistema de cuotas, para incrementar y garantizar su participación en las instancias de poder político, logrando convencer a varios partidos políticos de la necesidad de adoptar estas medidas orientadas a equilibrar el sistema de representación política en términos de la presencia de mujeres y hombres.

24. Dahlerup 2003, ya citado.
25. Htun 2002, ya citada.

En la Tabla no.16 se detallan los partidos políticos que han adoptado el sistema de cuotas, tanto para la elección al interior de las estructuras político- partidarias, como para las candidaturas en elecciones generales.

Tabla no.16

Partidos Políticos que Aplican el Sistema de Cuotas

Países	Partidos políticos	Elecciones	Mujeres electas %
Costa Rica	PLN 40% PUSC 40% PAC 50%	2006	38,6
Argentina	PJ 35% UCR 30% FREPASO 30% UCD 30% AL 30% PD 30% FG 30% MODIN 30% MID 30% PS 30%	2005	35
Perú		2006	29,2
Honduras		2005	23,4
México	PRI 50% PRD 30%	2003	22,6
Nicaragua	FSLN 30%	2001	20,7
Rep. Dominicana	PRD 25%	2006	19,7
Venezuela	AD 30% MAS 30%	2005	18
Bolivia	MSM 50%	2005	16,9
El Salvador	FMLN 35%	2006	16,7
Panamá	PRD 30%	2004	16,7
Ecuador	PRE 25% ID 25% DP 25% PSC 25% APRE 50%	2002	16,0
Chile	PPD 20% PS 40-60% cuotas para los dos géneros PDC 2	2005	15,0
Uruguay	PRF 30% PS cuota variable	2004	12,1
Paraguay	ANR 20% PRF 30%	2003	10,0
Brasil	PT 30%	2002	8,2
Cuba			

Fuente: Base de datos del INSTRAW.

Características y/o causas estructurales

Existe un conjunto amplio de características y/o causas estructurales que influyen notablemente en el número de mujeres que acceden al Parlamento, por lo que en el presente apartado se abordarán las más significativas, de tal manera que se pueda graficar la situación de referencia de las diferencias de la participación política entre mujeres y hombres.

a) La ideología de los partidos políticos

En la mayoría de los países existe una opinión generalizada[26], especialmente en el mundo académico, que vincula la ideología del partido político con el tratamiento ofrecido a la incorporación de las mujeres en la vida política del partido. Generalmente, los partidos de izquierda promueven en mayor medida a las mujeres que los partidos tradicionales de derecha. Sin embargo, en la práctica, y tal como se observa en la Tabla no.13, especialmente en los últimos años, los partidos de derecha también han adoptado la cuota en sus estatutos, considerando a candidatas en sus listas electorales.

La igualdad entre mujeres y hombres actualmente es interpretada como un objetivo social, no siendo patrimonio de ninguna contienda o espacio político. De igual manera, tanto en el plano histórico, como del quehacer político contemporáneo, la diversidad ha sido y sigue siendo una referencia de alta significación. Por todo ello, la ideología de los partidos políticos ha sido influida por estos referentes sociales, pero en la actualidad la igualdad y la necesidad de incrementar el número de mujeres, en la vida política, es una aspiración generalizada que ha podido transgredir criterios ideológicos anteriores.

b) La estructura partidaria

Caul Miki[27] argumenta que, las mujeres tienen mayores posibilidades de ingresar en los órganos directivos del partido político, si éste tiene una orientación normativa y burocrática respecto a las organizaciones no estructuradas y cuenta con una orientación clientelista. Se refiere a los partidos políticos fuertemente institucionalizados y que gozan de legitimidad popular.

Ballington y Matland[28] sostienen que, la debilidad institucional y de organización interna en un partido político constituye un obstáculo serio para la incorporación de las mujeres en la vida política. Sin embargo Htun[29] señala que, también puede ocurrir que los sistemas con procedimientos más informales les deparen oportunidades de participación.

Si se hace un balance de la situación de los partidos políticos y del comportamiento que han tenido respecto a la incorporación de mujeres, corresponde afirmar que la realidad es más rica que los argumentos teóricos.

Existen partidos políticos con una organización interna adecuada, que no han fomentado el incremento de la participación de las mujeres; pero por otro lado, existen partidos políticos de menores dimensiones y débiles, desde el punto de vista organizativo, que han respondido muy positivamente al reclamo social de integrar más mujeres en sus listas electorales y en la organización interna del partido.

Seguramente, uno de los mayores retos de este siglo es analizar comparativamente lo que ha sucedido en la historia de los partidos políticos respecto a la incorporación de mujeres, y lo que está sucediendo actualmente, considerando que las mujeres tienen derecho al voto y participan en la organización y funcionamiento de todas las sociedades.

26. Htun 2002, Caul 1997
27. Caul Miki, Women´s representation in Parliament: the role of political parties, Center for the study of democracy, 1999
28. Ballington y Matland 2004
29. Htun 2000, pag 29

c) La Selección de los/as candidatos/as

Al interior de los partidos políticos, durante la etapa de selección de postulantes se decide la posición de las candidaturas, y en particular, la de las mujeres; según Shvedova[30], los obstáculos más grandes para concretar la candidatura de mujeres son culturales, o sea el proceso de selección y nominación dentro de los partidos también se encuentra minado para la mujer, en la medida que pone énfasis en las "características masculinas", cualidades que a menudo se convierten en el criterio de selección de candidatos. Se crea una atmósfera de "viejos camaradas" que, junto con los prejuicios, inhibe y frena a las mujeres con inclinaciones políticas a integrarse en las labores del partido. Esto produce una infravaloración de la mujer como actora política por parte de aquellos que financian las campañas electorales, impidiendo con ello su nominación.

Este es uno de los principales ámbitos donde se advierte la influencia de discreciones culturales que dificultan la participación política para las mujeres. Los partidos políticos continúan gobernados por hombres y por ende por criterios masculinos, respondiendo a una organización jerárquica, ocupada mayoritariamente por hombres.

d) Recursos y financiación electoral

Existe consenso acerca de la importancia de los recursos financieros para las campañas electorales y, especialmente, hay unanimidad para admitir la escasez de estos recursos para las mujeres.

Algunos/as autores/as, como Araujo[31], afirman que el problema de los recursos es un tema de tratamiento urgente en los sistemas electorales de listas abiertas, ejemplo de ello es Brasil, ya que mediante este tipo de listas el electorado elige a las personas candidatas y no al partido político, provocando competencia entre las y los candidatas/os, favoreciendo, en la mayoría de los casos, a quienes tienen mayores recursos para sostener sus propias campañas.

Del universo de países analizados en el estudio, solamente Argentina dispone explícitamente en su legislación electoral, que las mujeres accedan a los recursos financieros para asegurar su participación política.

Sin embargo, tampoco en este punto existen aseveraciones genéricas de utilidad para todos los países de América Latina, es necesario analizar la particularidad de cada caso. La utilización de los recursos no parece estar sujeta solamente al sistema de listas abiertas o cerradas. En ambos casos, de lo que se trata es de valorar la posibilidad de realizar un seguimiento adecuado a la utilización de los recursos financieros, para garantizar la existencia de partidas dirigidas a fomentar la participación política de las mujeres.

e) Capacitación y formación para el liderazgo

Shvedova[32] señala otro elemento estructural que influye en la presencia de mujeres en las listas electorales, se trata de la presencia de cursos de capacitación sobre liderazgo y a la actividad política desde el espacio político partidario.

Habría que pensar si una formación exclusiva para las mujeres podría perpetuar las diferencias y sobre todo, una situación de cierta inferioridad en el caso particular de las mujeres. En este sentido, se debería analizar las propuestas de formación no sólo para mujeres, sino también para los varones, teniendo en cuenta la necesidad de plantear la igualdad en términos transversales.

30. Shvedova, Mujer, partidos políticos y reforma electoral, Instituto Internacional para la democracia y asistencia electoral, 2002, página 69
31. C. Araujo, Las cuotas para mujeres en el sistema legislativo brasileño, distribuido en Red a través del proyecto sobre cuotas que ya ha sido citado, 2003.
32. Shvedova 2002 , ya citada.

Después de hacer un recorrido sobre la posición de los Gobiernos, de los partidos políticos, de la sociedad civil y de las propias mujeres, parece cierto que la igualdad ha dejado de ser un problema de las mujeres, para trasladarse a toda la sociedad, por lo que, la formación tiene que ser necesariamente transversal, asegurando al mismo tiempo que dicha transversalidad no diluya la clara situación de desigualdad en la que viven las mujeres que actualmente optan por la vida política.

Conclusiones, retos y lecciones aprendidas.

En los últimos 20 años, América Latina ha sido testigo de una progresiva, aunque todavía insuficiente incorporación de las mujeres en el espacio político, de modo que han podido acceder a lugares históricamente negados para ellas. En este estudio se han identificado las razones relacionadas con la aplicación de la Ley de Cuotas, medida aprobada para alcanzar la participación igualitaria entre mujeres y hombres en la vida política.

Luego de exponer la información seleccionada para averiguar el comportamiento del mecanismo de cuota en los países de Latinoamérica seleccionados, se evidenció que el éxito de la aplicación de las leyes de cuotas y de medidas de acción positiva, así como el logro de una mayor participación política femenina depende de un conjunto de factores, desde normativos hasta estructurales.

El mecanismo de la cuota, en sí mismo, y los factores identificados no garantizan, automáticamente, el acceso a cargos de poder. Es la intervención de un conjunto complejo de factores que hace la diferencia y aumenta las posibilidades para que las mujeres realmente intervengan en el sistema de representación política.

Entre los factores que han favorecido su incorporación se destacan los siguientes:

1. Condiciones de contexto:

- Las Recomendaciones de algunos foros mundiales y los Convenios Internacionales, especialmente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y la IV Conferencia Internacional de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. Tanto desde el punto de vista político, como desde el punto de vista jurídico se cuenta con herramientas que comprometen a los Estados a potenciar y promover la participación de las mujeres en la vida política, por ejemplo:

- Contenidos de la democracia y grado de institucionalidad de las organizaciones democráticas
- Cultura política
- Estructura y organicidad de los partidos políticos
- Mecanismo electoral y aplicación de la Ley de Cuotas.

2. Factores de tipo estructural relacionados con la Ley de Cuota y a su cumplimiento:

- Estructura de la ley y mecanismos de obligatoriedad
- Mandato de ubicación de mujeres en las listas electorales

- Sistema electoral: representación proporcional, magnitud del distrito o circunscripción distrital.

Junto a los factores contextuales y estructurales que han favorecido la incorporación de las mujeres a la vida política, existe una serie de factores que han obstaculizado la participación política femenina.

Esta participación es más baja en países que presentan resistencias de tipo cultural, no siendo las únicas que dificultan la incorporación de más mujeres en el sistema de representación política. En algunos casos, tienen más peso que en otros, por razones históricas. Empero, el factor cultural es el dispositivo que interactúa en la estructura partidarias y por ende en la calidad de la militancia, considerados como los principales agentes del cambio en el tema que nos ocupa.

3. En cuanto a los prejuicios culturales, podrían mencionarse los siguientes:

- La interpretación dicotómica del espacio público y el espacio privado, conservando la atribución de lo público a los varones y lo privado a las mujeres.
- La tradicional visión de los roles de género, sin considerar las diferencias biológicas y culturales entre mujeres y hombres.
- La falta de confianza en la capacidad de liderazgo y administración de la cosa pública de las mujeres, especialmente cuando se mantiene el tradicional esquema de roles.
- La falta de apoyo de la ciudadanía, condicionada también por la sensibilización social, así como por las propuestas realizadas desde los partidos políticos.

4. En referencia a los obstáculos de orden estructural se anotan los siguientes:

- Falta de compromiso de los Estados para cumplir los convenios y/o acuerdos internacionales.
- Ausencia de una ley de cuota o de incentivos, para apoyar el incremento del número de mujeres en la vida política.
- La existencia de una ley de cuota o de medidas ambiguas, que no especifican con claridad los instrumentos y herramientas para promover la participación de las mujeres.
- La falta de apoyo de las instituciones políticas: mandato de ubicación de las mujeres, en los casos de países que cuentan con sistema electoral de listas abiertas.
- La falta de obligatoriedad de la Ley o de las medidas, o bien, la falta de un mecanismo de seguimiento que asegure su aplicación.
- La falta de financiación para las campañas electorales, incluyendo incentivos o, en su caso, partidas públicas específicas para potenciar el liderazgo de las mujeres.
- La centralización del poder y la conducción de los órganos de toma de decisiones en manos de los hombres.
- Algunos partidos políticos mantienen implícita o explícitamente estrategias de autoritarismo, caudillismo y clientelismo en desmedro de la intervención de la mujer como sujeto político.

En síntesis, como se ha dicho antes, ninguno de estos factores en sí mismo tiene la capacidad de garantizar y promover el acceso de las mujeres al poder. En todo caso, se trata de la combinación de ellos en un determinado tiempo y lugar, bajo la influencia de paradigmas culturales, orientados a encausar la gestión de la cosa pública en forma equitativa.

No es casual que los casos más exitosos de representación política femenina sean Argentina y Costa Rica, países que han creado condiciones, mediante la combinación de una serie de factores identificados en esta propuesta. Sin embargo, hay casos sorprendentes como Paraguay, que a pesar de tener: lista cerrada, ley de cuota, mandato de ubicación y sanciones para el incumplimiento de la Ley, registra uno de los porcentajes más bajos de participación política de mujeres en toda la región.

Contrariamente, existen casos como Perú, que pese a la ausencia de algunos de los factores expuestos, la presencia femenina en los cargos de poder es comparativamente más elevada. Otro ejemplo es Nicaragua, no tiene ley de cuota, ni mecanismo específico para incrementar el número de mujeres en la vida política, sin embargo exhibe cifras importante participación femenina.

Los factores señalados, en el marco de cada contexto para su combinación particular, ayudan a promover la participación política de las mujeres, aunque no la garanticen.

Las razones de estas expresiones particulares se apoyan en el hecho de que cada país tiene su contexto cultural, social, legislativo e histórico. Desde este punto de vista es indispensable pensar que la aplicación de la cuota debe adecuarse al contexto singular de cada uno de ellos.

Además cabe destacar, como anteriormente ha afirmado Peschard[33] que las cuotas en un primer momento atacan la subrepresentación de las mujeres en su expresión última, no en sus causas - las que verdaderamente le dan fundamento - de ahí que este instrumento solamente pueda ser introductorio, necesariamente temporal y mero catalizador de políticas públicas consistentes, dirigidas a reparar las desiguales condiciones de la mujer.

Entre los factores más relevantes se destaca el rol crucial de los partidos políticos que representan el anillo de conjunción entre el poder estatal y la sociedad civil, por medio de ellos se forma la clase dirigente del país y son ellos, en última instancia, quienes deciden la composición de las listas electorales.

Logros y beneficios de las cuotas como acción positiva

Siguiendo el esquema presentado por Moreira y Johnson[34] en un estudio sobre la aplicación de la cuota en Uruguay, podemos distinguir los beneficios de su implementación tanto en términos cuantitativos como cualitativos, o sea que el mecanismo de la cuota arroja resultados tangibles en el escenario de la representación política en favor de las mujeres.

En cuanto a los Impactos cuantitativos, en términos generales, mirando a las Tablas no.10 y 11 sobre los resultados de la aplicación de la Ley de Cuota en los países latinoamericanos seleccionados para la muestra, se ha constatado un aumento considerable en la media regional de participación política de las mujeres, aunque todavía insuficiente para lograr la paridad en la participación y representación política.

Aunque el impacto de las leyes y medidas haya sido diferente en cada país, todavía hay que señalar que, cuantitativamente, cada uno de los países ha tenido un incremento de participación de por lo menos 5 puntos porcentuales (excluyendo Brasil que ha tenido solo 1,6 %). En los casos más exitosos, como Argentina, Costa Rica y Perú, las cuotas han incrementado sustancialmente el número de mujeres y han servido para alcanzar la denominada "masa critica".[35]

33. Peschard , ya citada, página 184.
34. C. Moreira y N. Johnson, Democracia, género y equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción positiva, editado y distribuido en Red, 2003: www.fesgenero.org.
35. Dahlerup, De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la "masa crítica" aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava, en Debate feminista, México, año 4, volumen 8, 1993

Ello confirma que, aunque no ha habido un incremento automático de mujeres como consecuencia de las medidas aprobadas, lo cierto es que se ha evidenciado un aumento de la presencia de las mujeres en el ámbito político.

Respecto a los impactos cualitativos, son –obviamente- los más difíciles de medir, porque pertenecen a la esfera cultural y social. Sin embargo, muchos/as autores/as[36] subrayan el valor simbólico de las cuotas como consecuencia de la implementación de las acciones positivas en la región.

En primer lugar, las cuotas han servido para alimentar el debate público en torno al tratamiento de la evidente desigualdad en la distribución del poder entre mujeres y hombres, de la inequidad política entre los sexos y el desequilibrio en el sistema de representaciones. Esto releva la participación femenina en términos de su necesitad de ser parte del espacio público, y en particular, del espacio político.

El proceso constituye, según Moreira y Johnson[37], un compromiso, ya no puramente retórico, para con la necesidad de tomar medidas concretas que promuevan la equidad de género en la participación en lugares de toma de decisiones.

En los países analizados donde no hay ley de cuota, las medidas adoptadas han servido para abrir y difundir el debate sobre la calidad, valoración y práctica de la democracia, concretamente, sobre las deficiencias de un sistema democrático en el que las mujeres no están representadas en los espacios y foros para la toma de decisiones. En esta línea, un caso referente, como señalan siempre Moreira y Johnson, es Uruguay.

El sistema de cuota ha tenido el efecto de fomentar la unión de muchas mujeres provenientes de contextos ideológicos y geográficos diferentes, con el objetivo de planificar medidas afirmativas (por ejemplo las llamadas bancadas parlamentarias, o los convenios de las mujeres nicaragüenses y salvadoreñas). A estas reflexiones hay que añadir otro elemento y es el hecho de que el debate en torno a la adopción de cuotas ha permitido que se vaya creando el hábito de pensar en las mujeres como profesional y políticamente capaces de ocupar cargos de responsabilidad pública.[38] El argumento teórico ha abierto una necesidad real, que es la presencia y visibilidad de las mujeres en la vida política, donde se toman las decisiones en torno a la organización y desarrollo de la sociedad.

Por tanto, las cuotas han tenido efectos positivos, si se considera el aumento numérico en los foros políticos. Habría que analizar en qué medida ese aumento de mujeres se debe al efecto de las disposiciones aprobadas y en qué medida se deba al hecho de que, el cambio social hacia la igualdad se considere un tema de incumbencia nacional y no solamente "un problema de las mujeres".

36. Peschard, Moreira y Johnson 2003, Huerta García Cruz Guerrero Lowenberg Cruz 2006
37. Moreira y Johnson , ya citado, 2003 página 21.
38. Peschard, ya citada, página 183.

Cuestiones pendientes

Por último, quedan algunas cuestiones pendiente, que se identifican con temas relevantes a los que, necesariamente, habrá que dedicar investigaciones y estudios posteriores. Entre otras, cabe señalar las siguientes:

1. El impacto de las cuotas en el cambio de roles de género en los partidos políticos.
2. Los obstáculos que encuentran las mujeres para gobernar, después de la elección, o sea a la hora de instalar su gestión.
3. La financiación electoral general y su incidencia en las campañas de las candidatas.
4. La investigación y estudio sobre la influencia de los obstáculos cualitativos en la aplicación de las medidas afirmativas y, en particular, de las cuotas.
5. El impacto político de las cuotas en el ámbito local.
6. Por último, el impacto que tiene el trabajo y la toma de decisiones de las mujeres políticas en la vida pública en los países donde se ha aplicado la Ley de Cuotas y otras acciones positivas. En definitiva, ¿Cómo cambia la agenda política al incrementarse el número de mujeres en cargos de poder? y ¿Cómo cambia la vida política al incrementarse el número de mujeres en cargos de poder?

Algunas autoras[39] han señalado que ha habido cambios en los temas políticos introducidos por las legisladoras recién elegidas al final de los años 90. En particular, el estudio de Maria Teresa Blandón, presentado al Seminario BID, elabora un elenco de los avances, en materia legal, debidos a la presencia de más mujeres en los parlamentos nacionales de América Latina.

Según Htun[40], la mayor presencia de mujeres parlamentarias ha llevado a una mayor atención hacia problemas típicamente femeninos, en la medida en que afectan prioritariamente a las mujeres, como la violencia de género, el acoso sexual, la reproducción y el derecho de familia. Htun subraya como en estos años, por lo menos 16 países latinos aprobaron leyes para ayudar las victimas de la violencia dentro de los hogares, cosa que hubiera sido impensable anteriormente.

Sin embargo, cabe señalar que el simple hecho de que las mujeres asuman cargos de poder no se traduce automáticamente en políticas favorables a las mismas mujeres, por algunas razones claves. En primer lugar, no está confirmado en ningún lugar que una mujer elegida sea necesariamente "demócrata", como sucede también en el caso de los hombres. En segundo lugar, hay otra razón principal sobre la que pensar y es la vinculación de las mujeres con los partidos políticos a los que pertenecen y a los cuales ellas deben su lealtad. Como dice Htun[41] en caso de aprieto, si los intereses del partido contradicen los intereses de las alianzas de las mujeres, la mayoría de las mujeres optarán por votar del lado de sus partidos y no del de otras mujeres, lo mismo sucede en el caso de los varones.

Correspondería preguntarse, considerando el porcentaje de mujeres en cargos de poder (parlamentarias, ministras, presidentas, vice-ministras, etc.), ¿qué ha cambiado en la política, en la agenda pública, respecto a los primeros años de la aplicación de la Ley de Cuota en América Latina?

39. T. Blandón, Papel de las Mujeres Parlamentarias en América Latina, seminario BID, 2000; Htun, ya citada, 2000
40. Ibidem.
41. Htun, ya citada, 2000, página 11.

Retos

Los logros obtenidos en relación al acceso a los cargos de poder para las mujeres gracias a la aplicación de las leyes de cuotas y de otras acciones positivas, como se ha visto, han sido, indudablemente, relevantes. Queda todavía mucho camino para lograr una representación política paritaria, lo que sin duda, es el gran reto pendiente de esta época.

Aunque se logre el establecimiento de la cuota del 50%, eso no significa que se traduzca, automáticamente, en escaños para las mujeres, ni tampoco en el acceso a los cargos de representación, ni su inmediata traducción en políticas favorables, y aún menos, en la efectiva igualdad entre los sexos. Lamentablemente la igualdad legal no es el sinónimo de la igualdad de hecho.

Las cuotas y otras acciones positivas, como se ha evidenciado, no resuelven el problema de la inequidad en sus causas primarias, sino en su expresión última. Sin embargo, quiebran una larga tradición de monopolio masculino del poder, aunque quede mucho por hacer. Es importante reiterar que el ámbito de los partidos políticos es el lugar fundamental donde se debe plantear una estrategia de igualdad que cambie la cultura del poder, por lo menos en el campo de los derechos políticos.

Referencias Bibliográficas

- Aranda Bezaury, J.,
Desafíos sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales de las mujeres en la región de México-Centroamérica,
en www.cimacnoticias.com/especiales/unifem/desafios.doc

- Araujo Claudia,
Las cuotas para mujeres en el sistema legislativo brasileño, Documento presentado en el taller "Aplicación de las cuotas". Experiencias latinoamericanas, Lima, febrero 2003, en www.quotaproject.org/publications/Quotas_LA_Report_Spanish.pdf

- Ballington, Julie & Richard E. Matland,
Political Parties & Special Measures: Enhancing women's participation in electoral processes, documento preparado para: United Nations Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI), Expert Group Meeting on "Enhancing Women's Participation in Electoral Processes in Post-Conflict Countries", enero 9-22, 2004.

- Bareiro,L; López, O; Soto, C.; Soto,L.,
Sistemas electorales y representación femenina en América Latina
Unidad Mujer y Desarrollo, SERIE Mujer y Desarrollo, n. 54, Santiago de Chile, mayo de 2004 http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/14798/lcl2077e.pdf

- Binstock, H.,
Hacia la igualdad de la mujer, Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Cepal, Unidad Mujer y Desarrollo Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998
http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4342/lcl1126e.pdf

- Blandón, M.T.,
El Papel de las mujeres parlamentarias en América Latina, presentación en el Seminario BID-Prolid, titulado "Liderazgo de la mujer: teoría y práctica". Cancún, México, 2000 http://www.iadb.org/sds/doc/ProleadLiderazgoBlandon.rtf

- Bou, M.,
La participación de las mujeres en la política. El caso de América Latina,
http://www.iigov.org/dhial

- Bruera, S.; González, M.,
Las Mujeres y el poder. Aprendiendo de las prácticas políticas de las mujeres,
Uruguay Mayo 2006 http://www.montevideo.gub.uy/mujer/mujeresypoder.pdf

- Castellanos, A.,
Legisladoras impulsan otra política en América Latina, en Enkidu Magazine – México, http://www.analitica.com/mujeranalitica/lasmujeresopinan/4070234.asp

- Dahlerup, D.,
De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava, en Debate feminista, Año 4, Vol. 8, septiembre, México. 1993

- Dahlerup, D.,
Quotas are Changing the History of Women, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)/Electoral Institute of Southern Africa (EISA)/Southern African Development Community (SADC) Parliamentary Forum Conference The Implementation of Quotas: African Experiences, Pretoria, South Africa, 11–12 November 2003
http://www.quotaproject.org/CS/CS_Drude_Africa_Oct_2004.pdf

- Dahlerup, D.,
Global Data Base of Quotas for Women, Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm University, Sweden, 2003.

- Estrada, D.,
América Latina: Avances hacia la paridad política de género,
http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=38063

- Guzmán, V.,
Gobernabilidad democrática y género. Una articulación posible, Unidad Mujer y Desarrollo SERIE Mujer y Desarrollo n. 48, Santiago de Chile, octubre de 2003
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/13423/lcl1962e.pdf

- Htun, M.N.,
Mujeres y poder político en Latinoamérica.
http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_01-2.pdf

- Htun, M.N.,
El Liderazgo de las Mujeres en América Latina: Retos y Tendencias, New School University Diálogo Interamericano Agosto 2000
http://ndipartidos.org/active/0/Htunlead.pdf

- Huerta García, M.; Cruz Guerrero, YP.; Lowenberg Cruz, L.,
Mujeres Legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas, Septiembre de 2006
http://politica.itam.mx/docinves/documentos/mujereslegisladoras.pdf

- Iturbe de Blanco, E.,
Las mujeres Latinoamericanas en la alta gestión pública: logros y desafíos
www.iadb.org/gabinete.doc

- Jiménez Polanco, J.,
La Representación Política de las Mujeres en América Latina
http://ndipartidos.org/active/0/lareprepoliticamujeral.pdf

- Jones, M.,
El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral.
www.celem.org/prog_europeos/demo_paritaria2000/pdfs/capitulo01.pdf

- Matland, R.,
Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales
www.idea.int/publications/

- Miki, C.,
Women's representation in parliament: the role of political parties, UC Irvine, Center for the study of democracy, 1997

- Montaño, S.; Aranda, V.,
Reformas constitucionales y equidad de género, Informe final. Seminario internacional Santa Cruz de la Sierra, 21, 22 y 23 de febrero de 2005. CEPAL Unidad Mujer y Desarrollo
www.eclac.cl/publicaciones/

- Moreira, C.; Johnson, N.,
Democracia, género y equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de Acción Afirmativas
www.fesgenero.org/media/File/mulheres_politicas/democracia_genero_y_equidad_2003.pdf

- Peschard, J.,
El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general.
http://www.idea.int/publications/

- Reynolds, A.; Reilly, B.,
The International IDEA Handbook of Electoral System Design., Estocolmo. International IDEA, 1997.

- Simple, K.,
La representación política de las mujeres en la región andina, Idea publicaciones
http://www.idea.int/publications/

- Schmidt, G.,
Unanticipated Successes: Lessons from Peru's Experiences with Gender Quotas in Majoritarian Closed List and Open List PR Systems
http://www.quotaproject.org/

- Valdes, T.; Palacios, I.,
Participación, liderazgo y equidad de género en América Latina y El Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe Santiago de Chile, 1999
http://www.e-local.gob.mx.

- VVAA,
Acceso al poder y participación en la toma de decisiones en América Latina y el Caribe. Políticas de equidad de género hacia el año 2000. Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre de 1997
http://www.eclac.org/publicaciones/

- VVAA,
La aplicación de las cuotas: Experiencias latinoamericanas. Informe del taller. Lima, febrero 2003, Publicaciones Idea
www.quotaproject.org/publications/

- VVAA,
Mujeres latinoamericanas ganan terreno en posiciones de gobierno, BID, 17 de enero de 2006, http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/nov/prensa08/muj_pol.htm

- VVAA,
Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral, Seminario Lima, 20 de enero de 2004 Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral 2003 www.idea.int/americas/peru/

- VVAA,
Es el financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer?, Informe final, Unidad para la Promoción de la Democracia, Comisión Interamericana de la Mujeres e Internacional IDEA , Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la Organización de Estados Americanos, 16 de diciembre de 2003 www.upd.oas.org/lab/Documents/fiapp/

- VVAA,
Género, gobernabilidad y participación política de las mujeres, INSTRAW, septiembre 2005 http://www.un-instraw.org/

Fuentes de Internet

- www.un-instraw.org
- www.idea.int
- www.cladem.org
- www.eurosur.org/FLACSO/mujeres
- www.universia.net
- www.pdba.georgetown.edu
- www.democraciaparitaria.com
- www.quotaproject.com
- www.ciberamerica.org/Ciberamerica/Castellano/Areas/Admin_Gobernab/ EstructuraEstado /PoderEjecutivo/inicio.htm
- www.un.org/womenwatch/daw/report.htm
- http://www.eclac.cl
- http://lanic.utexas.edu/la/region/women/
- www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/lxwepan.htm
- www.fesur.org.uy/publicaciones.php
- www.clacso.org.ar/biblioteca/base/proj/document_view
- www.mujereshoy.com
- www.mujeresenred.net
- http://www.nodo50.org/
- http://www.ndipartidos.org/es/taxonomy/term/289

Enlaces a los organismos electorales

Argentina
http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/
Bolivia
www.cne.org.bo
Brasil
www.tse.gov.br/
Chile
www.tribunalelectoral.cl/
Costa Rica
www.tse.go.cr/
Ecuador
www.tse.gov.ec/
El Salvador
www.tse.gob.sv
Honduras
www.tse.hn/
México
www.trife.gob.mx/
Nicaragua
www.cse.gob.ni/
Panama
www.tribunal-electoral.gob.pa
Paraguay
www.tsje.gov.py
Perù
www.onpe.gob.pe/
Repùblica Dominicana
www.jce.do
Uruguay
www.corteelectoral.gub.uy/
Venezuela
www.tsj.gov.ve/