



Mujeres en el
Parlamento.

*Más allá de
los números*

Serie Manuales

Mujeres en el Parlamento.

*Más allá de
los números*

International IDEA

Con *Gehan Abu-Zayd, Julie Ballington, Elisa María Carrió, Piedad Córdoba, Drude Dahlerup, Lourdes Flores Nano, Frene Ginwala, Mala N. Htun, Azza Karam, Joni Lovenduski, Richard E. Matland, Mavivi Myakayaka-Manzini, Myriam Méndez-Montalvo, Nineth Montenegro, Karen Olsen de Figueres, Nina Pacari, Jacqueline Peschard, Christine Pintat, Shirin Rai, Nadezhda Shvedova y Hege Skjeie.*

Editoras de la edición en español (2002)

Myriam Méndez-Montalvo

Julie Ballington

Editora de la versión original en inglés Edition (1998)

Azza Karam

Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números

Esta es una versión traducida y adaptada para América Latina del manual *Women in Parliament: Beyond Numbers*, originalmente publicada por International IDEA en 1998.

Esta es una publicación de International IDEA. Las publicaciones de International IDEA no reflejan ningún interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta Directiva o de los Miembros de su Consejo. Los países se mencionan con los nombres que se usaban oficialmente en la época en que se recopilaron los datos pertinentes. Los mapas representados en esta publicación no implican por parte de International IDEA criterio alguno sobre el estatus legal de ningún territorio o sobre el reconocimiento de sus fronteras. Tampoco la ubicación o tamaño de algún país o territorio refleja una posición política del Instituto. Los mapas se han incorporado en esta publicación con el único objetivo de agregar claridad al texto.

No está permitida la reproducción total o parcial de este manual, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Copyright © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2002.

Todos los derechos reservados.

Primera edición (inglés), 1998

Edición en español, 2002

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos y responderá a las solicitudes a la mayor brevedad.

La autorización para reproducir o traducir total o parcialmente esta publicación deberá dirigirse a:

Publications Office

International IDEA

Strömsborg

103 34 Estocolmo

Suecia

Traducción: Ana Victoria Soto, San José, Costa Rica

Editor de la publicación: Antonio Delgado Duarte, Guatemala City, Guatemala

Arte de portada: Anoli Perera, Sri Lanka

AD & Diseño: Alexander Holmberg, Holmberg Design AB, Estocolmo, Suecia

Concepción de la couverture: Eduard Cehovin, Slovenia

Impreso por: Bulls Tryckeri AB, Halmstad Suecia

ISBN: 91-89098-81-1

Prefacio

EL OBJETIVO DE INTERNATIONAL IDEA es promover y fomentar una democracia perdurable, y mejorar y consolidar los procesos electorales en todo el mundo. En este sentido, IDEA asume el compromiso de contribuir al debate sobre el adelanto de los temas de género y democracia y promover la participación y representación de las mujeres en la vida política.

En el campo del género, el trabajo de IDEA busca profundizar la participación política de las mujeres, primero mediante una recopilación de investigaciones sobre cómo las mujeres pueden incidir en los procesos políticos mediante su participación y, en segundo lugar, identificando las áreas en que se requiere mayor información, investigación y asistencia. Con este fin, en 1998 se publicó el *Manual Women in Parliament: Beyond Numbers*, en el que se identifican los obstáculos que las mujeres enfrentan al ser elegidas como representantes ante la legislatura y se ofrecen sugerencias y opciones para superarlos. Asimismo, se busca trascender del aspecto meramente numérico de su participación, identificando las formas en que ellas pueden incidir en los procesos políticos mediante su trabajo en los organismos encargados de la toma de decisiones.

Desde su publicación en 1998, el interés y demanda por el libro por parte de quienes propugnan cambios en todas las regiones del mundo ha sido abrumador.

International IDEA ha emprendido la publicación de una serie de versiones regionales. La presente versión en español se basa en el texto original del inglés, el cual se ha actualizado y revisado, además de agregarse un capítulo sobre Latinoamérica y cinco estudios de casos adicionales de distintos países latinoamericanos, los cuales ilustran las diferentes experiencias de las mujeres en los Parlamentos de la región. Por lo tanto, no se trata de una simple traducción, sino de una adaptación regional con el fin de abordar y llamar la atención hacia las experiencias de las mujeres en los órganos legislativos latinoamericanos.

Este manual sólo ha sido posible gracias a las innovadoras y excelentes contribuciones de muchas personas. Azza Karam fue quien impulsó la producción de la versión inglesa en 1998 y deseamos agradecer su asesoría y asistencia durante la producción de esta adaptación regional.

Nuestro agradecimiento a todos los autores que hicieron posible este manual con sus contribuciones y material actualizado para este volumen: Gehan Abu-Zayd, Drude Dahlerup, Frene Ginwala, Azza Karam, Joni Lovenduski, Richard E. Matland, Mavivi Myakayaka-Manzini, Karen Olsen de Figueres, Christine Pintat, Shirin Rai, Nadezhda Shvedova y Hege Skjeie. Asimismo, estamos en deuda con los autores de los materiales adicionales para esta versión: Julie Ballington, Elisa María Carrio, Myriam Méndez-Montalvo, Piedad Córdoba Ruiz, Lourdes Flores Nano, Mala N. Htun, Nineth Montenegro, Nina Pacari y Jacqueline Peschard.

La responsabilidad primordial por la producción de esta versión latinoamericana recayó sobre Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Como Directora del Proyecto de Género, Julie Ballington hizo el trabajo preliminar para las versiones regionales del libro. Su trabajo fue decisivo para llevar la publicación a término y contribuyó con gran parte del trabajo sustantivo y editorial. Myriam Méndez-Montalvo, Oficial Principal de Programa para Latinoamérica, también proporcionó orientación conceptual e invaluables aportes editoriales y asesoría sustantiva sobre el contenido agregado a esta versión, además de tener un papel clave para su finalización. Debemos un reconocimiento a los directores de programa Reg Austin, Patrick Molutsi y Daniel Zovatto por su orientación y aportes sustantivos al proceso.

También quisiéramos mencionar el trabajo del equipo de producción, en particular el de Peter Stephens y Ana Spross. Antonio Delgado Duarte ofreció un insuperable apoyo en el campo editorial y Anoli Perera contribuyó con el trabajo de arte creativo. Asimismo, extendemos nuestro agradecimiento a Ana Victoria

Soto por una labor de traducción ágil y fiel a la versión original que facilitó la conclusión del proyecto. Nuestro reconocimiento a Kate Sullivan, Virginia Beramendi-Heine y Ana Lucia Escudero por sus contribuciones, lo mismo que a Jeff Fischer e IFES por su gran apoyo en el trabajo realizado en Washington para la producción de esta nueva versión.

También quisiéramos agradecer a los Estados miembros de International IDEA, al Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos y a la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) por facilitarnos el apoyo que hizo posible la producción de este manual.

Por último, dado que esta publicación parte de una versión anterior, renovamos nuestro agradecimiento a todos los que participaron en la producción de la versión inglesa, en 1998. Esperamos que se enorgullezcan de compartir sus ideas y conocimientos mediante esta traducción y adaptación al contexto latinoamericano del manual original.



KAREN FOGG,

Secretaria General, International IDEA



ERLING OLSEN,

Ex Secretario General interino, International IDEA

Ex Presidente del Parlamento, Dinamarca

Mujeres en el Parlamento.

Más allá de los números

ÍNDICE

Prólogo a la edición en español, <i>Lourdes Flores Nano</i>	1
Prólogo, <i>Frene Ginwala</i>	5

INTRODUCCIÓN

JULIE BALLINGTON Y MYRIAM MÉNDEZ-MONTALVO	11
---	----

Propósito del manual.....	13
Descripción y enfoque del manual.....	14
Notas.....	17

1. MUJERES Y PODER POLÍTICO EN LATINOAMÉRICA	19
---	-----------

MALA N. HTUN

La posición de las mujeres en la economía y la sociedad.....	23
Actitudes de la ciudadanía hacia el liderazgo de las mujeres	25
Mujeres y partidos políticos.....	26
Las mujeres y los sistemas electorales	30
Cuotas de género.....	33
Mujeres en el poder: ¿marcan la diferencia?	37
Conclusión	39
Notas.....	41
Lecturas de ampliación.....	43

ESTUDIO DE CASO

La participación política de la mujer indígena en el Congreso ecuatoriano.

Una tarea pendiente.

<i>Nina Pacari</i>	45
--------------------------	----

2. OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL PARLAMENTO	63
---	-----------

NADEZHDA SHVEDOVA

Obstáculos políticos.....	64
Obstáculos socioeconómicos	72
Obstáculos ideológicos y psicológicos	75
En resumen.....	82
Notas.....	83
Lecturas de ampliación.....	84

ESTUDIO DE CASOS

El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala <i>Nineth Montenegro</i>	85
En busca del poder político. Mujeres en el Parlamento: Egipto, Jordania y Líbano. <i>Gehan Abu-Zayd</i>	97

3. ESTRATEGIAS PARA AMPLIAR LA PARTICIPACIÓN FEMENINA EN EL PARLAMENTO. EL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

LEGISLATIVOS Y LOS SISTEMAS ELECTORALES 111

RICHARD E. MATLAND

El proceso de selección de candidatos legislativos y su impacto en la mujer	111
El efecto de la representación femenina en los sistemas electorales.....	120
Lecciones para ampliar la representación femenina.....	128
Notas.....	131
Lecturas de ampliación	133

ESTUDIO DE CASOS

Los retos de la participación de las mujeres en el Parlamento. Una nueva mirada al caso argentino. <i>Elisa María Carrio</i>	135
El camino hacia la igualdad. Las mujeres costarricenses en el Parlamento. <i>Karen Olsen de Figueres</i>	147

4. EL USO DE CUOTAS PARA INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN

POLÍTICA DE LA MUJER 159

DRUDE DAHLERUP

¿Qué son las cuotas?	159
El mundo de las cuotas	163
En resumen.....	171
Notas.....	172
Lecturas de ampliación	172

ESTUDIO DE CASOS

El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general <i>Jacqueline Peschard</i>	173
Clases, castas y género. Mujeres en el Parlamento indio. <i>Shirin Rai</i>	187

5. MUJERES EN EL PARLAMENTO.

ESTRATEGIAS PARA MARCAR LA DIFERENCIA 201

JONI LOVENDUSKI Y AZZA KARAM

Dejar huella en el Parlamento.....	202
El conocimiento de las reglas.....	208
El uso de las reglas.....	216
El cambio de las reglas.....	223
Criterios de evaluación del éxito.....	230
Estrategias para lograr una mayor incidencia.....	231
Notas.....	236
Lecturas de ampliación.....	237

ESTUDIO DE CASOS

Mujeres en el Congreso de Colombia. <i>Piedad Córdoba Ruiz</i>	239
La investidura de poder a la mujer. Mujeres en el Parlamento en Sudáfrica <i>Mavivi Myakayaka-Manzini</i>	251
El dogma sobre la diferencia. Mujeres en el Parlamento noruego. <i>Hege Skjeie</i>	259

6. DEMOCRACIA A TRAVÉS DE LA ALIANZA DE GÉNEROS.

LA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA 269

CHRISTINE PINTAT

El plan de acción de la UIP.....	270
Notas.....	283
Lecturas de ampliación.....	283

CONCLUSIONES 285

MYRIAM MÉNDEZ-MONTALVO Y JULIE BALLINGTON

Identificación de obstáculos.....	286
Eliminación de barreras.....	288
Esfuerzos de incidencia.....	289
Lecciones aprendidas.....	291
El camino por delante.....	294

COLABORADORES 297

SOBRE INTERNATIONAL IDEA 308

LISTA DE TABLAS, FIGURAS Y CUADROS

<i>Tabla 1:</i> Mujeres en el poder en América Latina: una fotografía instantánea	21
<i>Tabla 2:</i> Mujeres en el Parlamento por Regiones.....	22
<i>Cuadro 1:</i> Partidos Políticos en América Latina con sistemas de cuotas.....	28
<i>Tabla 3:</i> Sistemas electorales en América Latina.....	32
<i>Tabla 4:</i> Leyes latinoamericanas para el establecimiento de cuotas.....	33
<i>Tabla 5:</i> Resultados de las cuotas en América Latina	35
<i>Figura 1:</i> Porcentaje de Mujeres candidatas y electas a las Concejalías en Ecuador.....	51
<i>Figura 2:</i> Mujeres en el Congreso ecuatoriano.....	52
<i>Tabla 6:</i> Mujeres en cuerpos legislativos nacionales	65
<i>Tabla 7:</i> Mujeres presidentas o portavoces del Parlamento.....	68
<i>Cuadro 2:</i> El efecto del desarrollo y la cultura sobre la representación femenina	74
<i>Figura 3:</i> Sistema de selección de candidatos parlamentarios	113
<i>Cuadro 3:</i> Sistemas electorales en el mundo.....	114
<i>Tabla 8:</i> Porcentaje de parlamentarias en 24 Parlamentos nacionales 1945-1998.....	120
<i>Figura 4:</i> Porcentaje de mujeres en el Parlamento Sistemas Mayoritarios versus sistemas de Representación Proporcional	121
<i>Figura 5:</i> ¿Por qué los sistemas de Representación Proporcional son más beneficiosos para las mujeres?.....	121
<i>Figura 6:</i> Congreso de Argentina: Cámara de Diputados Período 1983-2001.....	138
<i>Figura 7:</i> Congreso de Argentina: Cámara de Senadores Período 1983-2001.....	139
<i>Tabla 9:</i> Participación de las mujeres y balance de poder en el Congreso y las Municipalidades en Costa Rica.....	149
<i>Tabla 10:</i> Algunos "primeros puestos" en el lento ascenso de las mujeres a posiciones políticas en Costa Rica.....	152
<i>Tabla 11:</i> Leyes de cuotas y composición por género de las Cámaras de Diputados en 12 países de América Latina.....	176
<i>Cuadro 4:</i> Tipos de cuotas.....	177
<i>Cuadro 5:</i> Diferentes modalidades del ordenamiento sobre cuotas.....	177
<i>Tabla 12:</i> Composición por género de las Cámaras de Diputados y Senadores en las diferentes áreas de la región.....	180
<i>Tabla 13:</i> Cuatro áreas de cambio que inciden en la participación política de las mujeres	206
<i>Tabla 14:</i> Incidencia de las mujeres por la vía parlamentaria	207
<i>Tabla 15:</i> Las colombianas en el Congreso de la República	242
<i>Tabla 16:</i> Colombianas en cargos de elección popular en entidades territoriales.....	243
<i>Tabla 17:</i> Promedio de graduados en educación superior de 1990 a 1999 en Colombia.....	244
<i>Tabla 18:</i> Acceso de las mujeres a los derechos a votar y presentar candidatura. Estudio Cronológico Mundial	272
<i>Tabla 19:</i> Las mujeres en los Parlamentos: 1945-1995.....	274
<i>Cuadro 6:</i> La Reunión de Mujeres Parlamentarias de la UIP.....	275
<i>Cuadro 7:</i> El Grupo para la Alianza de Géneros de la UIP	281
<i>Cuadro 8:</i> Estrategias adicionales para una mayor incidencia política de la mujer	282

Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números

LOURDES FLORES NANO

MUCHO SE HA ESCRITO, INVESTIGADO Y DEBATIDO sobre la participación política de la mujer. Nadie duda de la actualidad y relevancia de este asunto, pero ¿por qué tanta insistencia sobre el mismo? Aventurar una respuesta a esta interrogante resulta un poco osado. Pese a ello me animo a sostener que se debe a la imposibilidad de concebir la vida cotidiana sin la política. Aunque los detractores de los sistemas democráticos de gobierno han denostado la actividad política, los partidos políticos y los liderazgos tradicionales, no han podido ofrecer alternativa que los sustituya. Bien podría resumirse la importancia de la política en aquella coloquial expresión: “mal con ella, peor sin ella”. En este contexto de ese insoslayable reconocimiento, son cada día más los que se preguntan por la participación de la mujer en esta actividad. Tal como este manual nos muestra, hemos logrado importantes logros en este campo, pero aún el camino por recorrer es vasto. Si bien, e indiscutiblemente, el siglo XX ha significado el gran salto de las mujeres a la arena política, el objetivo para este nuevo milenio ha de ser no sólo mantener esta tendencia sino también lograr una representación equitativa de la mujer en los órganos políticos de decisión.

Es un hecho incontestable que los niveles de participación política tienen notorias diferencias en función del área geográfica que se analice. Así, mientras en los países escandinavos, se ha alcanzado una correlación de fuerzas casi equitativa de ambos sexos en la vida pública, en los países árabes subsisten graves obstáculos

incluso para ejercer derechos fundamentales como el del voto. En este contexto, América Latina aparece a mitad de camino.

Cabe resaltar que en Latinoamérica, pese a la existencia de innumerables limitaciones que restringen el protagonismo político de la mujer, los niveles de participación femenina se ubican cercanos al promedio mundial. No obstante, al interior de la región, curiosamente, las diferencias en estos niveles de participación son notorias. Es indudable y fácil de constatar que existe una gran distancia entre la participación política de la mujer argentina o costarricense y la de la mujer boliviana, ecuatoriana o incluso de la peruana. Tal parece que los países de la región andina se encuentran un poco rezagados con relación a las demás naciones latinoamericanas. Ello quizás se deba a que nuestras naciones se encuentran cultural y geográficamente escindidas, en búsqueda constante y dramática de una identidad nacional, razón por la cual la lucha por salir del subdesarrollo es más ardua. No menos cierto es que para permitir una presencia determinante de la mujer en la política, junto con un cierto cambio cultural, es indispensable superar los escollos que representan la pobreza y el subdesarrollo.

Para acortar la brecha y procurar el mayor acceso a la política, por lo menos desde el marco legal, nuestros ordenamientos jurídicos han tendido a incorporar medidas de acción afirmativa como los sistemas de cuotas. La eficiencia de este tipo de normas no ha sido homogénea. Indiscutiblemente, influye de modo decisivo el sistema electoral que cada país adopta, el nivel de compromiso de las agrupaciones políticas y el nivel real de participación de las ciudadanas. Así, en el caso de Argentina, la adopción del sistema de cuotas ha sido bastante exitosa, puesto que ha sido acompañada de medidas destinadas a verificar su cumplimiento y eficacia, y de un activo y constante intercambio entre los movimientos feministas y sus representantes políticas. En cualquier caso, podemos afirmar que el balance que nos deja la aplicación de las leyes de cuotas es positivo.

Este manual no se limita a exponer y enumerar las barreras, de toda índole, que deben traspasar las mujeres para conseguir posibilidades reales de acceder a la política. Más bien nos plantea alternativas concretas, en función de las distintas realidades socioculturales, para enfrentar estos obstáculos.

En este sentido, la obra nos ofrece un interesante y exhaustivo panorama de la participación política de la mujer alrededor del mundo. Una de las características más singulares de este manual es la inclusión de textos elaborados por las mismas protagonistas de la escena política, en los cuales nos relatan sus experiencias y estrategias para lograr una mayor incidencia en los órganos legislativos de los que forman parte.

Una última e interesante constatación que surge de la obra es que, a pesar de la arraigada herencia machista de nuestras sociedades, las estadísticas demuestran que la mayor parte de la población gustosamente aceptaría elegir a una representante femenina. Es verdad que la simple constatación estadística debe ser contrastada con un análisis más prolijo a partir de estas percepciones. Estudios cualitativos permiten descubrir que detrás de la afirmación de la aceptación casi generalizada de la participación política de la mujer, se ocultan temores y prejuicios que los estudios cuantitativos no revelan. Convertir la disposición al voto hacia la mujer en apoyo real es el gran desafío. Entonces, tal como concluye esta obra, podemos sostener que la escasa representación femenina se debe a la falta de preparación, en este rubro, de las mujeres. Ello se debe, como certeramente aquí se señala, a que mientras más deprimida es la situación económica de un país, la mujer se repliega, casi totalmente, a la esfera doméstica, con lo cual sus posibilidades de representación desaparecen por completo.

Finalmente, considero, sin ánimo de dejarme llevar por el entusiasmo, que este libro constituye un valioso aporte, cuya lectura y reflexión se hace casi obligatoria para todas las mujeres que participamos en política y para todos aquellos que deseamos vivir en sociedades justas, donde cada uno de los agentes que le brindan su razón de ser, sean escuchados y tomados en cuenta.

LOURDES FLORES NANO

LIMA, JUNIO DE 2002

Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números

FRENE GINWALA

LA DEMOCRACIA SE BASA EN EL PRINCIPIO de que la legitimidad del poder para tomar decisiones sobre la vida de las personas, su sociedad y su país debe derivarse de una elección por parte de quienes se verán afectados por tales decisiones. Durante siglos el fundamento de esta legitimidad se vio limitado, quedando muchos excluidos de dicho derecho de elección: los esclavos, aquellos que carecían de propiedades o de educación formal, los “no civilizados” o quienes no fueran parte de la cultura o la religión dominantes en la sociedad, la gente de color, de una raza o etnia particular, los pueblos originarios de países que habían sido conquistados o anexionados por medio de superioridad militar y, por abrumadora mayoría, las mujeres.

El derecho al sufragio fue logrado como fruto de la lucha dentro de las sociedades del mismo modo que en muchos países el derecho a la autodeterminación de los pueblos sometidos fue el fruto de luchas anticolonialistas y movimientos de liberación. Hoy en día la mayoría de quienes otrora fueran excluidos han ganado el derecho tanto a elegir como a ser parte de las instituciones de gobierno. El derecho al sufragio universal a través de elecciones libres y justas es reconocido como una de las reglas básicas para la existencia de una sociedad democrática.

Sin embargo, tanto en las democracias incipientes como en las consolidadas, ha quedado de manifiesto que el sufragio universal por sí mismo no conduce necesariamente al establecimiento de órganos legislativos representativos de toda una sociedad. En efecto, muchos sectores de la población continuaron siendo marginados, sobre todo los más pobres de las áreas rurales y los menos educados y, aún

todavía, las mujeres. En términos generales, la proporción de mujeres en los órganos legislativos es extremadamente baja. La pregunta es por qué y qué importancia tiene esta situación, ¿por qué habría de ser importante?; ¿qué diferencia hay entre si las mujeres alcanzan o no escaños en la legislatura o posiciones en otras instituciones de gobierno?

Resulta fundamental entender que, a efectos de representatividad en este campo, no se trata sólo de una cuestión de cifras. Si las decisiones políticas y legislativas han de ser tomadas en beneficio de todos los miembros de la sociedad, la

La democracia se basa en el principio de que la legitimidad del poder para tomar decisiones sobre la vida de las personas, su sociedad y su país debe derivarse de una elección por parte de quienes se verán afectados por tales decisiones.

medida en la cual los órganos encargados de la toma de decisiones tomen en cuenta la experiencia de un espectro de ella tan amplio como sea posible, será el indicador del grado en el cual esas decisiones serán adecuadas y aborden las necesidades del conjunto de la sociedad, y no las de uno o varios grupos en particular.

Si bien el debate sobre el derecho al sufragio de las mujeres y la participación de éstas en el proceso de toma de decisiones a menudo gira en torno a principios como la justicia, la igualdad y los derechos humanos, la representación femenina y la inclusión de sus perspectivas y experiencias en el proceso de toma de decisiones, conducirá indefectiblemente al logro de soluciones más viables que satisfarán a un espectro más amplio de la sociedad. Es por ello que las mujeres deben ser parte del

proceso político y es por ello por lo que es extremadamente importante ya que toda la sociedad se beneficia en la medida en que nosotras encontramos soluciones mejores y más apropiadas para nuestros problemas.

El reto aquí planteado va más allá de garantizar la nominación o la elección de un mayor número de mujeres al Parlamento. Factores como la cultura patriarcal, la subordinación de la mujer y la percepción profundamente arraigada de que el dominio público es un espacio reservado para el hombre y que el contrato social gira en torno a la relación entre los hombres y las instituciones de gobierno, y no entre el ciudadano y dichas instituciones, se aúnan para excluir a la mujer, a pesar de los derechos garantizados por la ley y la retórica política del buen gobierno y la democracia participativa.

En muchos países, las mujeres continúan teniendo dificultades para ejercer su derecho al voto debido a obstáculos culturales, religiosos, patriarcales y económi-

cos. En efecto, la mujer se ha enfrentado, y continúa enfrentándose, a serias dificultades para acceder a las instituciones de gobierno; los partidos políticos no las nominan como candidatas y el electorado refleja y actúa con base en los estereotipos de género reinante en la sociedad, escogiendo a los candidatos varones. Aquellas que logran formar parte de las instituciones, topan con nuevos obstáculos que limitan su capacidad de actuar y desempeñar sus funciones.

Conscientes de la solidaridad entre los oprimidos, un gran número de mujeres participaron en la lucha por la liberación de Sudáfrica y, en su condición de combatientes, lograron integrar la liberación de la mujer, en la filosofía de la lucha antiapartheid. La continua participación de las mujeres en las negociaciones garantizó que la nueva Sudáfrica contara con una constitución sensible en materia de género y con un marco legal sin parangón para una igualdad auténtica y efectiva. Sin embargo, y al igual que las mujeres de otros países, las sudafricanas descubrimos que el reconocimiento de derechos en el marco legal no significa ni necesaria ni automáticamente que seamos capaces de reivindicarlos y ejercerlos. En efecto, el patriarcado y la subordinación de la mujer, incrustados en las estructuras sociales, así como las costumbres culturales y religiosas permanecen con nosotras.

Al igual que cualquier otra institución, las de gobierno se han desarrollado en sociedades patriarcales y han sido moldeadas partiendo de la base de la desigualdad de las relaciones de género y de la premisa que es el hombre el que debe actuar y participar en dichas instituciones.

En Sudáfrica, los pilares básicos de la sociedad que hemos heredado, al igual que las instituciones, están impregnados de racismo y patriarcado. Si bien necesitamos utilizar estas instituciones para mejorar las condiciones materiales y sociales en las que nos encontramos, debemos hacerlo reconociendo que deben sufrir transformaciones radicales. Su cultura, valores, organización y estilo fueron diseñados para perpetuar la desigualdad y mantener un determinado régimen de privilegios, objetivos estos diametralmente opuestos a los nuestros. A menos que tal transformación se produzca, estas instituciones asimilarán y engullirán a cualquier persona de color o mujer que ingrese a su seno, llevándolos a la frustración, la resignación o la dimisión.

El país ha tenido la fortuna de contar con líderes políticos que han reconocido en la participación de la mujer un elemento imprescindible para llevar a cabo cambios radicales y necesarios, y que su presencia dentro de las instituciones permite modificar las estructuras de poder de las cuales ellas son parte, facilitando así

el camino para generaciones posteriores. En este sentido, la experiencia sudafricana es una de tantas alrededor del mundo.

Este manual es un instrumento; en él no se propone una solución única, sino que se parte del principio de que las coyunturas varían a pesar de que las metas sean las mismas. Nos presenta información tanto sobre los métodos utilizados en diferentes periodos y lugares como de los que se encuentran actualmente a nuestra disposición.

Este manual es un instrumento; en él no se propone una solución única, sino que se parte del principio de que las coyunturas varían a pesar de que las metas sean las mismas. Nos presenta información tanto sobre los métodos utilizados en diferentes periodos y lugares como de los que se encuentran actualmente a nuestra disposición. Extrae conclusiones de las experiencias tanto de mujeres como de hombres que trabajan activamente en el terreno, en el área académica y de investigación y en el de la política; de grupos y organizaciones particulares; y de actores nacionales, regionales y globales.

Sin embargo, y sobre todo, este manual se centra en lo que las mujeres necesitan hacer. Y esto no es apoyar a aquellos que creen que la responsabilidad de la sociedad termina con la promulgación de leyes antidiscriminación o pro igualdad de

género y que esta materia tiene que ser posteriormente abordada por las mujeres. Más bien, se trata de reconocer que en cualquier sociedad y situación son los más afectados quienes deben actuar para generar cambios. Los privilegiados se benefician, incluso inconscientemente, de un sistema que margina a otros. Por lo tanto, no podemos depender de que ellos realicen los cambios necesarios para eliminar su condición privilegiada: esta labor pertenece a nosotras, las mujeres.

A medida que nos adentramos en el siglo XXI la globalización está mostrando nuevas oportunidades y desafíos. En el período que culminó con la Conferencia de Nairobi en 1985, las mujeres se unieron para refutar los supuestos principios que las confinaban en la esfera privada e intentaban definir sus intereses como estrictamente sociales y completamente ajenos a las condiciones políticas y económicas de las sociedades de las que formaban parte. Las mujeres de los países en vías de desarrollo se unieron y se aseguraron que se reconociera el vínculo entre igualdad,

En cualquier sociedad y situación son los más afectados quienes deben actuar para generar cambios. Los privilegiados se benefician, incluso inconscientemente, de un sistema que margina a otros. Por lo tanto, no podemos depender de que ellos realicen los cambios necesarios para eliminar su condición privilegiada: esta labor pertenece a nosotras, las mujeres.

desarrollo y paz. El Plan de Acción adoptado en Beijing se basa en el reconocimiento de que el desarrollo de la mujer es parte integral del desarrollo social y que los derechos civiles y políticos son inseparables de los de carácter económico y social.

Si miramos retrospectivamente las dos últimas décadas, o incluso el último medio siglo, podemos observar nuestros impresionantes avances; si miramos hacia el nuevo milenio veremos el largo camino que nos queda por recorrer. Pero sólo podremos hacerlo si tenemos confianza en nuestra capacidad de escribir la historia de la mujer como aquella que traiga consigo justicia, paz y seguridad para toda la humanidad.

FRENE GINWALA

PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE SUDÁFRICA

ABRIL, 1998

Introducción

JULIE BALLINGTON Y
MYRIAM MÉNDEZ-MONTALVO

“La participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones no es sólo una demanda de simple justicia o democracia, sino que también puede verse como una condición necesaria para que los intereses de las mujeres sean tomados en cuenta.”
Plataforma de Acción de Beijing, 1995

LA PARTICIPACIÓN IGUALITARIA DE MUJERES Y HOMBRES en la vida pública es uno de principios fundamentales de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979 y en vigor desde 1981. En la actualidad, más de veinte años después de que se suscribiera la Convención - ratificada por 165 Estados - y en los albores del nuevo milenio, las mujeres de todas partes del mundo continúan estando ampliamente marginadas e infrarepresentadas en la esfera política.

En 1995, la Plataforma de Acción de Beijing identificó la desigualdad entre la mujer y el hombre en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones a todos los niveles, y la falta de mecanismos suficientes a todos los niveles para promover el adelanto de la mujer¹, como dos aspectos de importancia crucial en los que resulta imperativo actuar. En el año 2002, pese a los logros alcanzados en el terreno legal, tanto en los diferentes contextos nacionales como en el internacional, y a años de activismo y movilización, la participación de las mujeres en la vida política en condiciones de igualdad con los varones es aún un desafío para la democracia.

Hoy en día, el nexo entre democracia e igualdad de género se considera un principio generalmente aceptado y conectado fundamentalmente con el respeto por los derechos humanos, incluyendo los derechos políticos de hombres y mujeres, de tal suerte que la viabilidad y credibilidad de una agenda política que ignore las perspectivas, puntos de vista y experiencias de quienes se verán afectados por ella es casi nula. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados por destacadas mujeres - y también por parte de algunos hombres - durante siglos el reconocimiento y el ejercicio de los derechos políticos, económicos y sociales de las mujeres no es de ninguna manera equitativo²: si bien las mujeres constituyen la mitad la población mundial y el 50 por ciento de su fuerza laboral, la situación de esta parte de la población - aproximadamente mil millones de seres humanos - es de pobreza y analfabetismo, y, lo que es peor, la toma de decisiones que van a afectar su futuro y el establecimiento de prioridades en este sentido, continúan estando en gran medida en manos de los hombres.

*Las mujeres quieren influir en las decisiones que afectan sus vidas y las vidas de sus familias, la economía política y el destino de sus comunidades y naciones, así como en la estructura de las relaciones internacionales. La participación política y la representación son esenciales para el logro de estos fines.*³

En términos globales, las mujeres constituyen el 14.3 por ciento del total de representantes parlamentarios. La mayoría de las regiones registran en promedio porcentajes similares al mundial. La excepción son los países nórdicos, donde las mujeres tienen asegurada, en promedio, una representación de alrededor del 40 por ciento en sus órganos legislativos. En el otro extremo del espectro se encuentran los países árabes, donde apenas un 4.6 por ciento de los parlamentarios son mujeres⁴. América Latina no es la excepción a esta tendencia mundial: con un promedio del 15 por ciento de representación femenina en la Cámara Baja de sus órganos legislativos, la región refleja el hecho de que la inclusión y plena participación de las mujeres en la esfera pública constituye uno de sus retos más importantes en términos de democracia participativa y desarrollo equitativo.

En este contexto, son muchas las tareas pendientes para lograr una mayor inclusión de la mujer en la vida política: se requieren acciones gubernamentales

firmes, el compromiso de los partidos políticos y una transformación social de las premisas que han dominado la construcción de las relaciones sociales. Es necesario dejar atrás los patrones y las percepciones tradicionales sobre la posición y el papel de hombres y mujeres en la sociedad. La calidad de la participación de la mujer en la política será valorada cuando se modifiquen dichas percepciones sobre el poder y se disipen las nociones de que la vida pública es un campo reservado en gran medida a los hombres. Las poblaciones latinoamericanas enfrentan aún el desafío clave de continuar con un proceso de consolidación democrática que incluya y respalde la participación y movilización de las mujeres de diferentes condiciones y orígenes sociales. Esperamos que este manual contribuya efectivamente a enfrentar este reto, al permitir compartir experiencias y estrategias, y ofrecer un espacio de solidaridad internacional y regional en esta materia.

Propósito del manual

La publicación de *Women in Parliament: Beyond numbers* en 1998 respondió al mandato de International IDEA de contribuir al debate sobre las formas de promover los temas de género y democracia, atendiendo además a la necesidad de encontrar formas de fomentar la igualdad y la representación equitativa de las mujeres en la política. El propósito de este manual es presentar, de una manera accesible, las formas en que las mujeres pueden incidir en los procesos políticos mediante su participación, así como identificar las necesidades específicas de las legisladoras y las áreas en las que requieren mayor asistencia e información.

El manual incorpora diversos análisis temáticos sobre una mayor participación y representación política de las mujeres. Sin embargo, este trabajo también busca trascender el aspecto meramente numérico de tal representación, examinando por ello las posibles estrategias para profundizar en el impacto de las mujeres involucradas en la política. Se exponen una variedad de reflexiones y métodos empleados en diferentes contextos políticos, sociales, económicos y culturales. En línea con el enfoque metodológico de International IDEA, el manual no pretende dar fórmulas sobre la mejor manera de lograr los cambios, sino que se considera una herramienta con una gama variada de estrategias y opciones de reforma y acción.

Versiones regionales

Desde su publicación en inglés en 1998, el interés y la demanda por *Women in Parliament: Beyond Numbers* de parte de quienes trabajan a favor del cambio en este tema alrededor del mundo ha sido abrumador. En respuesta a la solicitud de

la traducción del manual en diferentes idiomas, International IDEA emprendió la tarea de publicar una serie de versiones regionales, empezando con esta versión para América Latina. La estructura y contenido comparativo del manual original se ha mantenido en su mayor parte, incorporando las actualizaciones y revisiones necesarias dado el tiempo transcurrido. Al concebirse como un medio para compartir más experiencias e información práctica sobre la región a la cual está dirigido, este manual se complementa con un capítulo en el que se presenta una visión regional de conjunto sobre la presencia de las mujeres latinoamericanas en las esferas de poder, así como estudios de casos nacionales que ilustran la situación de las parlamentarias en diferentes puntos de Latinoamérica.

En particular, en esta versión para América Latina se coloca en primera plana la experiencia de mujeres parlamentarias mediante su contribución como autoras de los distintos estudios de casos por país. La obra está dirigida a una amplia gama de actores que trabajan en promover la participación y la representación de las mujeres en las estructuras políticas, especialmente a las actuales legisladoras y aquellas mujeres que participan o quieren participar en campañas para ocupar cargos legislativos. De igual forma, está dirigida tanto a miembros de la sociedad civil como activistas, académicos, investigadores, periodistas y otros actores interesados que trabajan por el adelanto de las mujeres en la esfera política.

Descripción y enfoque del manual

Esta versión para América Latina mantiene el enfoque original orientado a analizar, en primer lugar, las formas de incrementar las cifras de mujeres en el Parlamento, y en segundo lugar -aunque no por ello menos importante- de ofrecer ejemplos y experiencias sobre la forma en que las mujeres pueden incidir en los procesos políticos mediante su labor en las estructuras parlamentarias. No obstante, más allá de centrar simplemente la atención en los cambios y efectos de lo que a menudo se consideran “temas de la mujer”, se analizan también los procesos de cambio en el contexto más amplio de las políticas y legislaciones sobre temas políticos, sociales y económicos. Se abordan aspectos como la identificación de los obstáculos más importantes para el ingreso de las mujeres al Parlamento y las posibles estrategias para superarlos. Además, se analizan los mecanismos que contribuyen a una incidencia por parte de las mujeres en los procesos políticos en el ámbito legislativo. Con estos temas en mente, el manual centra su atención en las siguientes áreas clave:

Las mujeres latinoamericanas en posiciones de poder

En el Capítulo 1 se presenta un panorama general sobre la participación política de las mujeres en América Latina, analizando los principales obstáculos que inciden sobre el acceso de las mujeres latinoamericanas al poder político. Asimismo, se exponen las estrategias de acción afirmativa utilizadas en la región para superar tales obstáculos y el impacto de la presencia y participación de las mujeres en el Parlamento, desde el punto de vista del diseño y la aplicación de políticas públicas.

Obstáculos a la participación de las mujeres en el Parlamento

Con demasiada frecuencia, las mujeres que desean ingresar a la vida política topan con que el entorno político, público, cultural y social no contribuye a su participación. En el Capítulo 2 se identifican los problemas que repercuten en tal participación, clasificados según se trate de factores políticos, socioeconómicos y psicológicos.

Selección de candidatos y candidatas a la legislatura y sistemas electorales

Los procesos de selección de candidatos para cargos de elección popular a lo interno de los partidos políticos, así como la naturaleza del sistema electoral utilizado en cada país, inciden de manera significativa en las posibilidades de que las mujeres alcancen una representación política. En el Capítulo 3 se analizan dichos procesos, que constituyen quizás la etapa más decisiva para lograr que las mujeres alcancen estos puestos. Adicionalmente, se analiza la manera en que los sistemas electorales en sí mismos repercuten en la representación política de las mujeres.

El recurso de las cuotas

En la actualidad, las cuotas constituyen uno de los mecanismos más efectivos para garantizar el acceso directo de las mujeres al poder político. En el Capítulo 4 se explora el concepto del sistema de cuotas y la forma en que éste ha llegado a desempeñar un papel crítico para incrementar la representación de las mujeres. Se presentan diversos argumentos a favor y en contra de este recurso y se ofrecen ejemplos comparativos de su aplicación en distintos países alrededor del mundo.

Marcando una diferencia en el Parlamento

Pese a tener una presencia numérica limitada en la mayor parte de las regiones del mundo, las parlamentarias pueden desempeñar un papel efectivo en sus respectivos órganos legislativos, generar un impacto e incidir políticamente con sus acciones. Así, el Capítulo 5 plantea un giro desde el enfoque que busca incrementar

las cifras de legisladoras hacia aquél que analiza la búsqueda de formas en que ellas puedan fortalecer su poder de decisión a nivel legislativo, presentando ejemplos de cómo actuar en este sentido.

Experiencias internacionales (UIP)

Los organismos internacionales que trabajan en el campo de la participación femenina en la política tienen en su haber una gran experiencia que es necesario que el público conozca. Tal es el caso de la Unión Interparlamentaria (UIP), la cual ha asumido un papel protagonista en la recopilación de información comparada sobre el papel de las mujeres en la política. En el Capítulo 6 se analiza el trabajo de la UIP en lo que concierne a la participación de las mujeres en la política y la formación de alianzas de género, exponiendo algunas recomendaciones de la organización en este campo.

Estudios de casos

El manual incluye diez estudios de casos, seis de ellos de países latinoamericanos y cuatro de otras partes del mundo. Los estudios de casos del mundo árabe (Capítulo 2), India (Capítulo 4), Noruega y Sudáfrica (Capítulo 5) reflejan la diversidad de condiciones sociales, políticas y culturales propias de cada país y sus logros recientes en términos de la participación de las mujeres en la política. Tales estudios buscan respaldar de manera fáctica los argumentos teóricos expuestos en los distintos capítulos.

Entretanto, los estudios de casos de América Latina - Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y un estudio de caso comparativo sobre el uso de las cuotas en la región - sirven para ilustrar los obstáculos con que topan las latinoamericanas en su ruta hacia el poder político, ofreciendo ejemplos de posibles estrategias para superarlos. En el estudio sobre Ecuador (Capítulo 1) se analiza la participación política de las mujeres, destacando los retos que plantea la integración de las mujeres indígenas a la vida política del país. En el de Guatemala (Capítulo 2) se examinan las causas y patrones estructurales que impiden a las mujeres el acceso a la esfera política, y en particular, a la esfera parlamentaria. En los estudios de casos de Argentina y Costa Rica (Capítulo 3) se presentan los diferentes mecanismos legales y sociales para incrementar las cifras de mujeres elegidas al Parlamento y se indaga sobre el papel de los partidos políticos para garantizar la participación de las mujeres. El Capítulo 4 se complementa con un estudio regional comparativo sobre el uso de los sistemas de cuotas en América Latina,

vistos como una expresión de los diferentes procesos de democratización que han tenido lugar en la región, analizando las experiencias exitosas e identificando los desafíos que plantea su aplicación eficaz. Por último, el estudio sobre Colombia (Capítulo 5) examina el contexto general y los obstáculos a la participación efectiva de la mujer en los órganos legislativos, sugiere diferentes estrategias para cambiar la condición política actual de las mujeres y lecciones aprendidas en cuanto al impacto de las mujeres en el Parlamento.

En definitiva, el manual es un intento de reunir información útil para el lector, especialmente investigadores, personas que participan en la acción política y activistas que trabajan por promover la igualdad de género en los organismos encargados de la toma de decisiones. La obra cubre una gran cantidad de puntos de vista y temas, además de proponer un buen número de estrategias en este campo, todo ello con el objetivo de ir más allá de la mera y fría exposición de cifras sobre la representación política de las mujeres. Mediante este manual, International IDEA espera poder contribuir al debate sobre la representación equitativa en los diferentes órganos legislativos, un tema éste que ni en Latinoamérica ni en otros lugares del planeta puede ser obviado si se quiere consolidar un verdadero Estado de Derecho democrático donde aquéllos y aquéllas a los que las decisiones políticas van a afectar intervengan en el proceso de decisión de las mismas.

Notas

1. *Declaración y Plataforma de Acción*. 1995. Beijing, párrafo 44.
2. PNUD. 1995. "Gender and Development." en *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: PNUD.
3. PNUD. 2000. *Women's Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges*. [Internet]: <http://magnet.undp.org>
4. Unión Interparlamentaria. Febrero de 2002. *Women in National Parliaments*. [Internet]: <http://www.ipu.org>