



# 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola?

Participación política de la mujer en América Latina





# 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola?

Participación política de la mujer en América Latina





# 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola?

**Participación política de la mujer en América Latina**

Co-autoras: Beatriz Llanos y Kristen Sample

*30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola?*  
*Participación política de la mujer en América Latina*

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2008

Las publicaciones de IDEA Internacional no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:

IDEA Internacional  
SE 103 34 Estocolmo  
Suecia

IDEA Internacional favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones.

Diseño gráfico: Ruperto Pérez Albela Stuart  
Motivo de la carátula: *Efectos en el tiempo*, Lia Villacorta Bravo  
Impresión: Imprenta Miraflores E.I.R.L.  
Primera edición: febrero de 2008  
Tiraje: 1.500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal N° 2008-02619 en la Biblioteca Nacional del Perú  
ISBN 978-91-85724-37-6

Impreso en el Perú



# Índice

Prólogo	7
Resumen Ejecutivo	9
1. Antecedentes: el sufragio femenino, traspaso tardío de las fronteras del hogar	13
2. Poderes ejecutivos y feminización de la política	16
3. Cargos electos: pugna por la inclusión y espera por la igualdad	22
4. Cuotas electorales: adopción, impactos y límites en su aplicación	27
5. ¿Dónde están los cuellos de botella? Retos para la representación femenina más allá de las cuotas	34
6. Un desafío pendiente: de la inclusión a la representación	48
7. Conclusiones y recomendaciones	50
Bibliografía	53
Anexo	57





## Prólogo

Desde el principio de la tercera ola democratizadora en América Latina, los países de la región han tenido significativos avances hacia la consolidación y el fortalecimiento de la democracia, sin embargo, aún quedan retos pendientes. Uno de ellos es la adecuada inclusión de las mujeres, y por extensión, su participación en los niveles de representación y decisión pública.

Once países en la región han adoptado un sistema de cuotas. Sin embargo, a pesar de que en muchos de estos países este tipo de medida ha acelerado la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas, en muchos casos hasta los mejores resultados están lejos de garantizar al menos una masa crítica que pueda ser escuchada y que asegure la discusión plural de problemas e intereses a la que toda democracia verdaderamente inclusiva debe aspirar. Es hora de mirar más allá de las cifras para traducir este acceso cuantitativo en una adecuada representación en todos los niveles que pueda influir en la elaboración de políticas destinadas a solucionar las inequidades estructurales que afronta este sector de la población.

Desde 1995 IDEA Internacional ha venido trabajando en la promoción de la igualdad de género, en la participación política de la mujer y la toma de decisiones, fomentando el debate e intercambio de experiencias en torno a los obstáculos que ellas afrontan, sugiriendo alternativas de solución técnicas y viables a los actores políticos y brindando herramientas que fortalezcan el rol de las mujeres como lideresas políticas.

Esta publicación se enmarca dentro de estos esfuerzos y ofrece un diagnóstico de los avances que las mujeres latinoamericanas han alcanzado en estos años en su acceso a la política pero además señala una serie de factores estructurales que están limitando su participación en condiciones de igualdad. Estos factores plantean la necesidad urgente de abrir el debate hacia esos aspectos no resueltos y apuntar a la construcción de soluciones multidimensionales que abarquen no solo el momento de su postulación como candidatas sino también las diversas etapas que deben atravesar para acceder y mantenerse en la vida pública de sus respectivos países.



Vidar Helgesen  
Secretario General  
IDEA Internacional



## Resumen Ejecutivo<sup>1</sup>

En 1978, al iniciarse la tercera ola democratizadora en América Latina, las mujeres tuvieron un importante protagonismo en el ámbito social, lo que sin embargo no se tradujo en mejoras en el ámbito político. A finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 las mujeres estuvieron presentes en los movimientos sociales que impulsaron la caída de las dictaduras y aceleraron la transición (Jiménez Polanco: 2001: 2). Ello no obstante, en los primeros años del período democrático no fueron promovidas a puestos de liderazgo y su representación política tampoco se vio incrementada.

Habiendo transcurrido ya tres décadas del inicio de este proceso, el presente artículo tiene por objetivo dar cuenta del estado actual de la participación política de la mujer en los 18 países latinoamericanos donde la democracia representativa y pluripartidaria se ha establecido o se ha mantenido vigente.

Sin duda en los últimos meses la ascensión al poder de dos presidentas latinoamericanas ha puesto en el ojo público el tema de la participación política de la mujer. Sin embargo, más allá de estos importantes resultados, este informe analiza cómo ha avanzado su participación en todos los niveles de decisión pública y partidaria y se pregunta si podemos afirmar que las mujeres están efectivamente en la “cresta de la ola”.

Cabe señalar que esta reflexión se hace en el marco de un consenso internacional que ha avanzado hacia la convicción de la necesidad de seguir impulsando acciones para lograr condiciones de igualdad en su participación

---

<sup>1</sup> Las autoras agradecen a Eileen Boyle por el apoyo brindado en la sistematización de los datos contenidos en este informe. Del mismo modo a Marcela Ríos, María Emma Wills y Niki Johnson por sus valiosos comentarios y sugerencias al texto, así como a Rosario Rey de Castro por la revisión de estilo del contenido.

política. No hay que olvidar que, al día de hoy, todos los países de la región han suscrito instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,<sup>2</sup> comprometiéndose a incorporar políticas de equidad de género para el logro de una democracia representativa, pero sobre todo incluyente.

En ese sentido, luego de una primera sección en la que se presentan datos cronológicos sobre el otorgamiento tardío del voto a las mujeres y se señala los porcentajes mayoritarios del electorado que hoy representan, se analiza de manera comparativa los niveles de incorporación que han logrado en los principales espacios de decisión pública (poderes Ejecutivo y Legislativo, y ámbitos locales y regionales de gobierno), constatándose que si bien se han producido mejoras, estas no han sido uniformes ni por países ni por espacios de poder. Entre los aspectos positivos de la evolución de la participación femenina durante el período es sin duda destacable que:

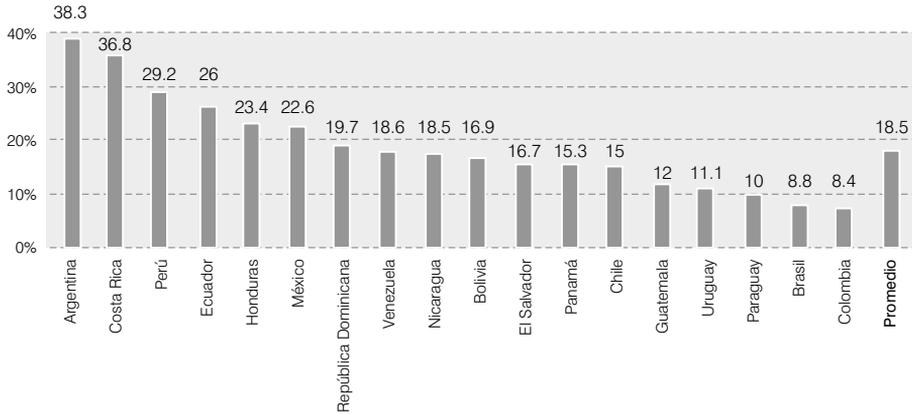
- cuatro mujeres hayan logrado, mediante el voto popular, ser presidentas de la República en sus respectivos países: Violeta Chamorro en Nicaragua, Mireya Moscoso en Panamá, Michelle Bachelet en Chile y, recientemente, Cristina Fernández en Argentina;
- se haya alcanzado un 18,5% de la representación en las cámaras bajas o congresos unicamerales de la región, un proceso que se ha visto acelerado por la aprobación en 11 países de medidas de acción positiva, comúnmente denominadas cuotas;
- se observa un proceso de feminización de los gabinetes ministeriales: las ministras representan ya un 24% y ocupan carteras antes reservadas a los varones. Esta presencia ha cobrado un mayor impulso a raíz del cumplimiento de los compromisos electorales de diversos presidentes, que prometieron incorporar más mujeres en sus equipos de gobierno.

---

<sup>2</sup> Aprobada en 1979. También cabe mencionar la Plataforma de Acción surgida de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer organizada por la ONU en Beijing, en 1995. Aunque esta no ha generado una obligación de carácter legal, es considerada un compromiso moral y un referente en la actuación de los gobiernos.

**Gráfico 1**

Porcentajes de mujeres en congresos unicamerales o cámaras bajas latinoamericanas (2007)



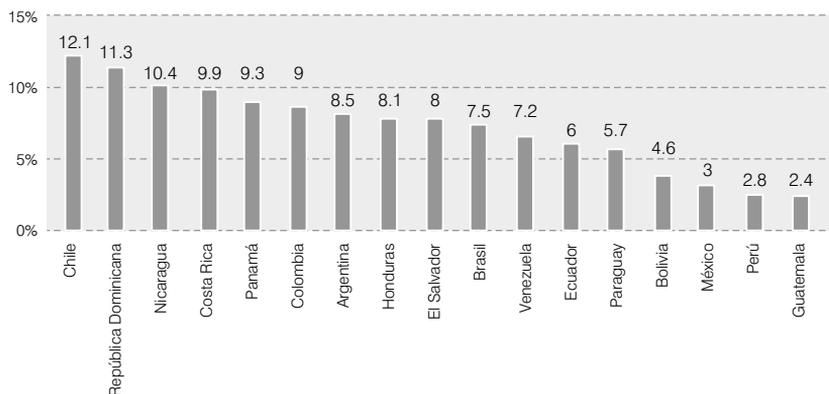
Fuente: IDEA Internacional 2007a.

Pero, a la par, es preocupante y revelador de todo el trabajo que resta hacer para lograr una efectiva igualdad de oportunidades para las mujeres en el acceso a los espacios de poder público que:

- mientras los 11 países que han adoptado cuotas en sus legislaciones han logrado un 20,5% de la representación femenina en las cámaras bajas, aquellos 7 que no las han incorporado han alcanzado tan solo un 14%;
- aun dentro de los países que han adoptado cuotas existen notables diferencias en su eficacia. Basta comparar los casos de Argentina y Brasil: mientras el primero tiene un 38,3% de representación, el segundo apenas cuenta con un 8,8%;
- el incremento de mujeres en el ámbito parlamentario se haya visto opacado por el estancamiento que se observa en otros espacios: en 14 países latinoamericanos el número de mujeres alcaldesas está por debajo del 10% y en el caso de mujeres que lideran gobiernos regionales solo Ecuador y Brasil alcanzan los dos dígitos.

Gráfico 2

Porcentaje de mujeres alcaldesas en América Latina



Fuente: IDEA Internacional 2007a.

En esa línea, el presente informe complementariamente analiza el impacto de la adopción de cuotas en los diferentes países de la región y los factores que limitan su eficacia, principalmente el tipo de sistema electoral en el que se aplican, la redacción de la propia norma y las sanciones que contempla.

Con base en anteriores investigaciones y el trabajo ejecutado por IDEA Internacional, también se identifican una serie de factores estructurales aún no revertidos que creemos están obstaculizando la inclusión de las mujeres desde una perspectiva igualitaria en los procesos democráticos, como: la existencia de una lógica organizacional poco “amigable<sup>3</sup>” en sus propios partidos y escasamente promotora de sus liderazgos, dificultades en la obtención de financiamiento para sus candidaturas, invisibilización por los medios de comunicación y rezagos de una cultura política poco progresista respecto de su desempeño fuera del hogar.

Finalmente, partiendo de la constatación de que el gran reto pendiente no es solo lograr un mayor número de mujeres en los espacios públicos sino sobre todo garantizar una adecuada representación de sus intereses que contemple iniciativas en pro del cumplimiento de una agenda de género poco plasmada en la realidad, se plantean algunas recomendaciones destinadas a mejorar los niveles de inclusión femenina en la política latinoamericana, tanto cuantitativa como cualitativamente.

<sup>3</sup> Sobre este tema Wills y Cardozo han construido el concepto de "amigabilidad/hostilidad" de las organizaciones políticas respecto de la inclusión de la mujer. Aplicado al caso de Colombia, los resultados de su investigación pueden ser consultados en "Del dicho al hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos" (IDEA Internacional 2008).



# 1. Antecedentes: el sufragio femenino, traspaso tardío de las fronteras del hogar

*“Cuando veamos a la mujer parada sobre una mesa o en la murga ruidosa de las manifestaciones, habrá perdido todo su encanto. El día que la señora sea conservadora; la cocinera, socialista, y la mucama, socialista independiente, habremos creado el caos en el hogar.”*

*José F. Uriburu, político argentino conservador, 1929*

El año 1929 marca el inicio del otorgamiento a las mujeres de un derecho inherente a la ciudadanía en democracia: la posibilidad de participar en la elección de sus gobernantes. Se inicia así un proceso de reconocimiento de una lucha que —impulsada por los movimientos de mujeres sufragistas y en algunos casos con aliados importantes entre la dirigencia política masculina— comenzó en muchos países en el siglo XIX y que tuvo que vencer las resistencias de sectores políticos de diversas ideologías.

Ecuador fue el primer país en reconocerlo y tendrían que pasar más de treinta años para que todas las mujeres latinoamericanas gozaran de este derecho. Paraguay fue el último país en otorgarlo, en 1961.

**Cuadro 1**

Cronología del voto femenino en América Latina

Pais	Año otorgamiento del voto
Ecuador	1929*
Brasil	1932**
Uruguay	1932
El Salvador	1939***
República Dominicana	1942
Guatemala	1945****
Panamá	1945
Argentina	1947
Venezuela	1947
Chile	1949
Costa Rica	1949
Bolivia	1952
México	1953
Nicaragua	1955
Perú	1955
Honduras	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961

\* Voto opcional para mujeres (hasta 1967).

\*\* Para mujeres casadas con autorización del marido y solteras y viudas que tuvieran ingresos propios.

\*\*\* Para mujeres casadas, solteras de reconocida reputación, señoritas y con instrucción mínima de sexto grado.

\*\*\*\* Para mujeres casadas.

Fuente: González del Riego 2005.

Sin embargo, en muchos países de la región las posibilidades de ejercer este derecho fueron escasas, pues el siglo XX estuvo marcado por el predominio de la política “no democrática” o “autoritaria”. Así lo sostiene Peter Smith en su estudio,<sup>4</sup> donde indica que en los 1919 “años-país” transcurridos entre 1900 y 2000, la categoría autoritaria representó 47%, la democracia electoral solo 26%, la semidemocracia 10% y la oligarquía competitiva 18% (Smith 2004: 10).

Hace treinta años, la caída de Joaquín Balaguer en República Dominicana tras doce años de gobierno civil autoritario inició una etapa de apertura democrática en varios países latinoamericanos que se prolongó durante la década de 1980 y que actualmente es conocida como la “tercera ola democratizadora”. Hoy, cuando nuestras democracias se han consolidado electoralmente pero aún existen una serie de retos para lograr su institucionalización, las mujeres latinoamericanas son en la mayoría de países el 50% o más de la población electoral.

<sup>4</sup> Smith define como democráticos aquellos períodos en los que los líderes asumen el poder como resultado de elecciones libres y justas; los semidemocráticos son aquellos en los que se accede al poder mediante elecciones libres pero no justas; los oligárquicos cuando la competencia electoral fue libre y justa pero limitada a la elección de unas élites y con el voto solo de determinados sectores de la población; finalmente, identifica los períodos no democráticos o autoritarios con los golpes militares.

### Cuadro 2

#### Población electoral femenina por país

País	Población electoral femenina
Argentina	51%
Bolivia	49,9%
Brasil	51,8%
Chile	52,4%
Colombia	51%
Costa Rica	50%
Ecuador	50,5%
El Salvador	54,1%
Guatemala	45,8%
Honduras	50,6%
México	51,9%
Nicaragua	54%
Panamá	58,3%
Paraguay	52,5%
Perú	49,7%
República Dominicana	50,4%
Uruguay	52,4%
Venezuela	50%

Fuente: IDEA Internacional 2007a.



## 2. Poderes ejecutivos y feminización de la política

### a. Liderazgos en la cima del gobierno: Chamorro, Moscoso, Bachelet y Fernández

En estos años, cuatro mujeres han logrado alcanzar la cúspide del poder político por la vía de las urnas.<sup>5</sup> La primera de ellas fue la nicaragüense Violeta Barrios de Chamorro, viuda del periodista Pedro Joaquín Chamorro, líder de la oposición no sandinista al dictador Anastasio Somoza, asesinado en 1978 por órdenes de este último. Se postuló en 1990 como candidata por la Unión Nacional Opositora (UNO) y logró vencer a Daniel Ortega, del Frente Sandinista. Gobernó entre 1990 y 1997.

La segunda fue Mireya Elisa Moscoso en Panamá, quien tras la muerte de su marido, Arnulfo Arias, tres veces Presidente de la República, tomó las riendas del Partido Arnulfista y ganó las elecciones en 1999, gobernando hasta el año 2004.

Ambas mujeres cimentaron su presencia desde la visibilidad que les otorgaba haber sido parejas de importantes actores de la vida política y no sin

---

<sup>5</sup> También han ejercido la presidencia, aunque no mediante elecciones, Isabel Perón, quien tenía el cargo de Vicepresidenta de Argentina cuando en 1974 falleció su esposo el presidente Juan Domingo Perón; y Lidia Gueiler, designada en 1979 interinamente por el Congreso boliviano al producirse el golpe de Estado contra el presidente Walter Guevara Arce. Así mismo, Rosalía Arteaga Serrano llegó a ocupar la presidencia de Ecuador, aunque apenas durante tres días, tras la destitución del presidente electo Abdalá Bucaram en febrero de 1997.

méritos propios supieron capitalizar la imagen dejada por “ellos” en el imaginario colectivo de sus respectivas sociedades. Sin embargo, el nuevo milenio trajo consigo un nuevo tipo de liderazgo basado sobre todo en la trayectoria personal, profesional y partidaria de quien llegaría a ser Presidenta de Chile, tras ganar las elecciones de 2005: Michelle Bachelet. Médica de profesión y Ministra de Salud y Defensa durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos, la candidata socialista por la Concertación logró su elección, en segunda vuelta, para el período 2006-2010 con 53,5% de los votos.

Una de las cuestiones más interesantes en su acceso al poder fue la colocación, desde la campaña electoral, en la agenda pública de Chile de un discurso y un programa de gobierno enfocado en la adopción de medidas dirigidas a superar la exclusión de las mujeres en la vida política y económica de ese país, que deberán estar implementadas antes de finalizar su mandato. Dos fueron sus propuestas centrales: la modificación de la legislación electoral para introducir una ley de cuotas y el denominado Código de Buenas Prácticas Laborales. Así mismo, ofreció la conformación de un gabinete paritario y la extensión del criterio de paridad a todos los cargos de designación política.

Iniciado su gobierno, tales iniciativas han corrido suertes bastante diferentes. Respecto de la paridad, actualmente un 36,4% de mujeres integran su equipo ministerial y ha habido una incorporación importante de mujeres en la administración pública. Sin embargo, el proyecto sobre cuotas no ha alcanzado ni consenso ni apoyo en el Congreso, mientras el Código de Buenas Prácticas Laborales ha sido ya incorporado en todos los servicios públicos y se está impulsando su adopción en el sector privado (IDEA Internacional 2007b). Entre las medidas que impulsa dicho Código se encuentra la no discriminación en el acceso al empleo, formación y capacitación, mayor participación de mujeres en cargos directivos o de responsabilidad, políticas de conciliación de responsabilidades laborales y familiares, y medidas de prevención y sanción del acoso laboral y sexual.

Finalmente, un caso que combina ambos tipos de liderazgo es el de Cristina Fernández. Abogada de profesión, ha sido diputada provincial, diputada y senadora nacional. Aunque tiene una trayectoria política propia, perfiló su campaña como heredera de la gestión de su esposo el presidente Néstor Kirchner, cuya continuidad representa (fue él quien la designó como candidata del Frente por la Victoria - Partido Justicialista). Tras haber ganado las elecciones presidenciales de octubre de 2007 en primera vuelta con el 45% de los votos y más de 20 puntos de distancia sobre su más cercana rival,<sup>6</sup> en diciembre último asumió la Presidencia de Argentina.

## b. Mujeres en gabinetes: ruptura de los moldes tradicionales

En los últimos años es cada vez más común que los gabinetes ministeriales cuenten con rostros femeninos: si en la década de 1990 esta presencia apenas alcanzaba un 9% (Duvinic y Roza 2004), hacia el año 2007 la participación de mujeres en esta instancia en América Latina ha llegado a un 24%; es decir, prácticamente se ha triplicado. Mucho ha influido en este incremento el reciente acceso al poder de presidentes que cumplen con promesas realizadas en la campaña electoral, potenciando la presencia femenina en estas instancias.<sup>7</sup>

Tal es el caso de Michelle Bachelet en Chile, Oscar Arias en Costa Rica, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua. A estos países corresponden en la actualidad algunas de las cifras más elevadas de participación: Costa Rica 37,5%; Chile 36,4%, Ecuador 32%; y Nicaragua 31,2%. Al inicio de su mandato, Alan García nombró seis mujeres ministras, lo que representó el 40% de su primer gabinete. Sin embargo, tras 18 meses de gobierno el número de ministras se ha reducido a cuatro, lo que equivale a un 26,7%. Bolivia y Uruguay también cuentan con una participación que bordea el 30%.

La otra cara de la moneda se da en países como Venezuela (18,5%), República Dominicana (17,6%), El Salvador (15,4%), Brasil (14,3%) y Paraguay (10%), que cuentan con niveles bastantes bajos de inclusión de mujeres en estos espacios.

<sup>6</sup> Cabe poner de relieve que el electorado argentino otorgó casi el 70% de sus votos a dos candidatas mujeres. Elisa Carrió, candidata de la Coalición Cívica que ocupó el segundo lugar, obtuvo un 23% de las preferencias electorales.

<sup>7</sup> En algunos casos, no hay que descartar que la incorporación de mujeres sea un intento por “refrescar” la imagen de la política y de los políticos frente a la crisis de credibilidad y confianza que afrontan los partidos en América Latina. Una coyuntura en la que la participación femenina puede ser percibida como posible fuente de innovación o transformación de la “vieja” política.

**Cuadro 3**

Mujeres en gabinetes ministeriales a noviembre de 2007

País	Porcentaje de mujeres en el gabinete
Costa Rica	37,5%
Chile	36,4%
Ecuador	32%
Bolivia	31,3%
Nicaragua	31,2%
Uruguay	30,8%
Perú	26,7%
Argentina	25%
Guatemala	25%
Honduras	25%
Colombia	23,1%
Panamá	21,4%
México	20%
Venezuela	18,5%
República Dominicana	17,6%
El Salvador	15,4%
Brasil	14,3%
Paraguay	10%
Promedio América Latina	24%

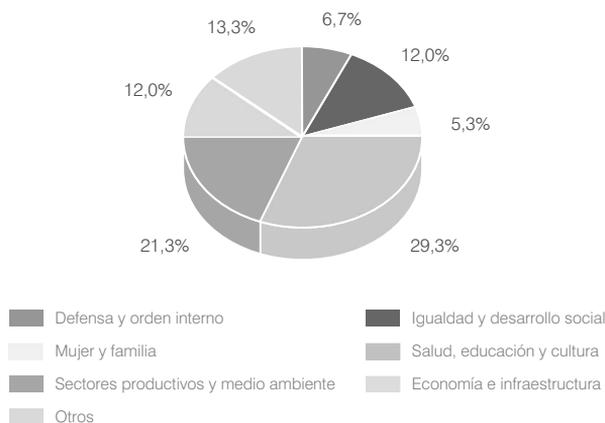
Fuente: IDEIA Internacional 2007a.

Quizá el cambio más importante es que, como nunca antes, las mujeres desempeñan carteras que históricamente les habían sido reservadas a los hombres. Si en la década de 1980 accedieron casi exclusivamente a los sectores de Salud y Educación y en la de 1990 —en el marco de los compromisos asumidos en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer y como respuesta a las demandas internas de las mujeres en cada país— el espectro se amplió al novedoso Ministerio de la Mujer, en la actualidad, aun cuando se nota cierta tendencia a designarlas en sectores “tradicionales”, también vemos como prácticamente no existe un sector en el que ellas no puedan desempeñarse.

De un total de 75 ministras que se encuentran en funciones, el 29,3% se desempeña en las áreas de “Salud, educación y cultura” y el 5,3% en el rubro “Mujer y familia”. Pero también existe un importante 21,3% que lidera los “Sectores productivos y medio ambiente”, un 12% que dirige las políticas de “Economía e infraestructura”, otro 12% en el área de “Igualdad y desarrollo social” y, finalmente, un promisorio 6,7% a cargo de las carteras de Defensa y orden interno, es decir, a la cabeza de ejércitos y cuerpos policiales, instituciones de una cultura organizacional predominantemente masculina. Si totalizamos estas cifras, veremos que más de la mitad de los cargos desempeñados (52%) son ajenos a aquellos sectores —Educación, Salud, Mujer— en los que en décadas anteriores eran encasilladas las ministras.

**Gráfico 3**

Cargos desempeñados por mujeres en gabinetes ministeriales  
Porcentaje de ministras según la categoría asignada



Fuente: IDEA Internacional 2007a.

Pese a las expectativas que genera este salto cuantitativo —pero también cualitativo— que han dado las mujeres en la cúspide de los ejecutivos de sus gobiernos y que viene produciendo importantes impactos en la cultura política de nuestras naciones, es necesario señalar que para hablar de una efectiva igualdad es indispensable que este tipo de medidas trasciendan la voluntad —muchas veces oscilante— de los gobernantes y se transformen en políticas públicas permanentes, que incluyan no solo los altos cargos sino que incorporen todos los niveles de la administración pública en cada país.

En ese sentido, solo dos países latinoamericanos, Colombia y Panamá, han consagrado legalmente la obligación de incluir mujeres en cargos de designación, el primero con mejores resultados que el segundo. En el caso panameño, la reglamentación de la Ley de Igualdad de Oportunidades obliga a los gobiernos a garantizar la participación de 30% de mujeres como ministras, viceministras, directoras de autoridades autónomas y semiautónomas y demás entidades gubernamentales. Sin embargo, el cumplimiento y los mecanismos de seguimiento y sanción de estas disposiciones son aún muy débiles (IDEA Internacional 2007b). En el caso colombiano, si bien se han registrado avances en la inclusión de mujeres en su administración pública, todavía existen notables incumplimientos y sanciones que no se ejecutan.

### Colombia: acciones para la inclusión de mujeres en la administración pública

Colombia es un caso contradictorio. Pese a no contar con un mecanismo de cuotas para cargos de representación popular, sí ha incorporado acciones afirmativas en su legislación para garantizar la inclusión de mujeres en los “cargos decisorios” de la administración pública. La Ley 581, vigente desde el año 2000, establece que un 30% de los cargos deben ser desempeñados por mujeres.

Según un informe del Departamento de la Función Pública de Colombia al año 2006, se han registrado importantes avances en los niveles de cumplimiento de la ley, pero aún existen ámbitos en los que la presencia de la mujer es exigua. Mientras en los órganos de control y vigilancia se cuenta con un 44% de mujeres, en el órgano electoral con un 38% y en la rama ejecutiva y organismos autónomos con un 34%, en la rama legislativa se ha llegado apenas a un 23% y en la rama judicial a un 20%.

Cargos directivos desempeñados por mujeres a nivel nacional al 2006

Entidad u organismo	Mujeres (%)	Hombres (%)
Rama ejecutiva y organismos autónomos	34	66
Rama legislativa	23	77
Rama judicial	20	80
Órganos de control y vigilancia	44	56
Registraduría Nacional del Estado Civil (órgano electoral)	38	62

Fuente: Dirección de Empleo Público de Colombia 2006.

El mismo informe señala también que de las 29 gobernaciones departamentales que reportaron, 13 no cumplieron la cuota del 30% de participación femenina en cargos directivos. De 19 alcaldías de capital de departamento, 6 tampoco la cumplieron.

Los incumplimientos siguen produciéndose porque las sanciones contra las autoridades que contravienen la ley\* no se aplican, además de la escasa visibilidad pública que se le da a dichos incumplimientos. Pese a ello, es importante señalar que en ciertas zonas los movimientos de mujeres vienen desarrollando procesos de vigilancia y exigen el cumplimiento de la ley, lo que constituye una experiencia de aprendizaje interesante en la defensa de sus derechos políticos (IDEA Internacional 2007b).

El caso colombiano demuestra que la introducción de acciones afirmativas tiene un impacto positivo en la inclusión de mujeres en las estructuras públicas. Sin embargo, la ausencia de sanciones claras y contundentes en caso de incumplimiento (situación que también se presenta en Panamá) limita dicho efecto, pues deja un margen demasiado amplio de discrecionalidad a las autoridades, muchas veces insensibles o indiferentes a la búsqueda de iguales oportunidades para hombres y mujeres. Tal situación puede paliarse con la vigilancia social, pero debe corregirse por la vía legislativa.

\* El artículo señala que el incumplimiento de la ley constituye causal de mala conducta, sancionable con hasta treinta días de suspensión en el ejercicio del cargo y la destitución en caso de persistir la conducta.



### 3. Cargos electos: pugna por la inclusión y espera por la igualdad

#### a. Mujeres en los congresos (cámaras bajas y altas)

Hace poco más de 10 años, en 1997, el promedio de mujeres en las cámaras bajas de los países latinoamericanos era de solo 10,8%. Únicamente dos países—Argentina y Costa Rica— superaban el 15% de representación y ocho—Panamá, Honduras, Chile, Uruguay, Bolivia, Brasil, Venezuela y Paraguay—no llegaban al 10%.

Sin duda, en estos años se ha producido un avance notable ya que la representación femenina en dichos cargos prácticamente se ha duplicado: hoy las mujeres constituyen, en promedio, 18,5% de las cámaras bajas latinoamericanas. Aunque la evolución ha sido significativa, lamentablemente la región todavía está lejos de alcanzar la “masa crítica”<sup>8</sup> (situada en torno al 30%) para que las mujeres puedan imponer determinadas condiciones y cambios en la cultura y las normas institucionales dentro de sus congresos. Aún falta recorrer un importante camino para alcanzar la paridad entre hombres y mujeres en la representación: solo tres países han llegado al nivel de masa crítica: Argentina (38,3%), Costa Rica (36,8%) y Perú (29,2%). En el otro extremo, Colombia (8,4%), Brasil

---

<sup>8</sup> La teoría de la masa crítica, esbozada por el conocido especialista Drude Dahlerup, sostiene que el impacto de un grupo minoritario se determina por el peso relativo que tenga dentro de una sociedad más amplia. Cuando el grupo alcanza un determinado tamaño (masa crítica), estará en condiciones de imponer cambios en la cultura y normas institucionales (IDEA Internacional 1998: 92).

(8,8%), Paraguay (10%), Uruguay (11,1%), Guatemala (12%) e incluso Chile (15%) muestran una preocupante ausencia de mujeres en dichos espacios.

**Cuadro 4**  
Comparativo mujeres en congresos unicamerales o cámaras bajas 1997-2007

País	1997	2007
Argentina	25,3%	38,3%
Bolivia	6,9%	16,9%
Brasil	6,6%	8,8%
Colombia	11,7%	8,4%
Costa Rica	15,8%	36,8%
Chile	7,5%	15%
Ecuador	3,7%	26% <sup>9</sup>
El Salvador	10,7%	16,7%
Guatemala	12,5%	12%
Honduras	7,8%	23,4%
México	14,2%	22,6%
Nicaragua	10,8%	18,5%
Panamá	9,7%	15,3%
Paraguay	2,5%	10%
Perú	10,8%	29,2%
República Dominicana	11,7%	19,7%
Uruguay	7,1%	11,1%
Venezuela	5,9%	18,6%
<b>Promedio</b>	<b>10,8%</b>	<b>18,5%</b>

Fuente: Cifras de Inter-Parliamentary Union 1997 e IDEA Internacional 2007a.

Respecto de las cámaras altas, en los nueve países que mantienen un sistema bicameral, el promedio de participación de mujeres es de apenas un 14.9%. Solo Argentina ha logrado consolidar una importante presencia de mujeres en ese ámbito (38,9%), mientras que el resto de países presentan niveles bastante exiguos.

<sup>9</sup> Porcentaje obtenido en la última elección parlamentaria realizada en octubre de 2006. Sin embargo, en noviembre de 2007, como consecuencia de la elección y posterior instalación de una Asamblea Constituyente, el Congreso que había sido elegido en 2006 fue cesado en sus funciones. Hoy, gracias a la aplicación de una cuota del 50% y al principio de alternancia en la formulación de las listas, las mujeres constituyentes representan el 33,9% de la Asamblea.

**Cuadro 5**

Mujeres en cámaras altas al 2007

País	Porcentaje
Argentina	38,9%
México	17,2%
Brasil	12,3%
Colombia	11,8%
Uruguay	9,7%
Paraguay	8,9%
Chile	5,3%
Bolivia	3,7%
República Dominicana	3,1%
<b>Promedio</b>	<b>14,9%</b>

Fuente: Cifras de Inter-Parliamentary Union 2007.

## b. Mujeres en gobiernos subnacionales

Los importantes avances registrados en los gabinetes ministeriales y cámaras bajas contrastan notablemente con la ausencia de mujeres en los ámbitos descentralizados de gobierno sujetos a elección popular. En el ámbito regional, salvo el caso de Ecuador (18%) y con distancia Brasil (11,1%), varios países latinoamericanos no alcanzan los dos dígitos en la elección de mujeres como gobernadoras, prefectas o presidentas regionales. Bolivia, Perú y Uruguay no cuentan con ninguna mujer elegida y el resto muestra niveles muy bajos de participación femenina.

**Cuadro 6**

Presencia de mujeres en cargos regionales en América Latina

País	Gobernadoras/Prefectas/ Presidentas regionales
Ecuador	18%
Brasil	11,1%
Venezuela	8,3%
Paraguay	5,9%
Argentina	4,1%
Colombia	3,2%
México	3,1%
Perú	0%
Bolivia	0%
Uruguay	0%

Fuente: IDEA Internacional 2007a.

La situación tampoco mejora cuando analizamos el ámbito local, espacio caracterizado por un intenso activismo social de las mujeres, que, paradójicamente, no se traduce en una adecuada representación política. A partir de los datos recabados observamos que cuatro países se sitúan en un rango menor a 5% de mujeres alcaldesas, diez en un rango de 5 a 10% y que solo Chile (12,1%), República Dominicana (11,3%) y Nicaragua (10,4%) alcanzan los dos dígitos de representación, todos con niveles muy bajos. En Guatemala, México, Perú, Paraguay y Ecuador la ausencia de representación femenina es dramáticamente grave.

**Cuadro 7**Presencia de mujeres en cargos locales: alcaldesas y concejales<sup>10</sup>

País	Alcaldesas	Concejales
Argentina	8,5%	n. d.
Bolivia	4,6%	19%
Brasil	7,5%	12,6%
Colombia	9%	14,5%
Costa Rica	9,9%	47,6%
Chile	12,1%	26,8%
Ecuador	6%	23%
El Salvador	8%	21%
Guatemala	2,4%	5,9%
Honduras	8,1%	20,4%
México	3%	27,6%
Nicaragua	10,4%	37,8%
Panamá	9,3%	0%
Paraguay	5,7%	20,6%
Perú	2,8%	27,8%
República Dominicana	11,3%	26,9%
Uruguay	n. a.	n. a.
Venezuela	7,2%	18%

n. d. = No disponible.

n. a. = No aplicable.

Fuente: IDEA Internacional 2007a.

<sup>10</sup> En algunos países como República Dominicana, El Salvador, Guatemala y México existe también el cargo de síndico y en Nicaragua el de representante de corregimiento. Tales porcentajes no han sido incluidos en el cuadro. Así mismo, los datos sobre mujeres concejales –salvo el caso de Bolivia– corresponden únicamente a puestos titulares.

Sin embargo, la inclusión de mujeres es mayor en las asambleas deliberativas de los concejos municipales de los 17 países en los que se ha podido recabar información pero nuevamente las realidades de cada país son bastante diferentes. Panamá, que no cuenta con ninguna concejala electa como titular, y Guatemala, con apenas 5,9% de mujeres, se sitúan en la escala más baja. Brasil, Colombia, Venezuela y Bolivia oscilan entre el 12 y el 19%, mientras que un grupo mayoritario de países como Honduras, Paraguay, El Salvador, Ecuador, Chile, México y Perú se sitúan entre un 20 y 28%. Destacan claramente Costa Rica y Nicaragua, que con 47,6% y 37,8% respectivamente muestran un notable avance en la inclusión de mujeres en estos ámbitos de poder.

En todo caso, lo que preocupa es el lento avance para lograr una adecuada presencia de las mujeres en estos espacios. La descentralización es un proceso que bien ejecutado permite redistribuir mejor las funciones y recursos del Estado, también modernizar sistemas de administración e infraestructuras y promover el desarrollo humano, pero sobre todo acercar el poder al ciudadano canalizando mejor sus demandas. Un proceso en el que las mujeres, en varios casos, no están teniendo siquiera la oportunidad potencial de representar sus intereses y plasmar su mirada en las agendas que los guían. Esta situación sugiere la necesidad de investigar a futuro las barreras específicas que en el espacio local impiden mejores niveles de participación femenina.



## 4. Cuotas electorales: adopción, impactos y límites en su aplicación

### a. Fiebre de cuotas y resultados dispares

La aprobación en 1979 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) marcó el inicio de la “visibilización” de la desigualdad de género en la agenda de los organismos internacionales. Sin embargo, no sería hasta la Conferencia de Beijing en 1995 y la aprobación de su Plataforma de Acción que los mecanismos de acción positiva, comúnmente denominados cuotas electorales, encontrarían una fuerte legitimación en la región y serían aceptados como necesarios para acelerar la inclusión de mujeres en los puestos públicos.

El país pionero en la adopción de cuotas fue Argentina: en 1991 aprobó la Ley de Cupos, que estableció un mínimo de 30% en las listas de candidaturas a cargos de representación popular. Por algunos años, Argentina permaneció como un caso solitario, hasta que, bajo la influencia de la Plataforma de Beijing que encontró un eco importante en los movimientos de mujeres de varios países, las legislaciones nacionales empezaron a adoptar este tipo de mecanismos. En 1996, Costa Rica, México y Paraguay aprueban cuotas. En 1997 lo hacen Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana. Finalmente, Honduras hizo lo propio en el año 2000.

### Cuotas y oferta electoral femenina

En vista del fuerte desequilibrio en la representación política entre varones y mujeres, este tipo de acciones busca equilibrar las condiciones de competencia que afrontan las mujeres garantizando su presencia y estableciendo mínimos para su participación, ya sea mediante la reserva de posiciones en las listas de candidatos o mediante la reserva de cargos para ellas. En América Latina, donde se ha optado por la reserva de puestos en las listas, estas medidas han permitido garantizar una oferta electoral más balanceada. Antes de su adopción, las mujeres estaban prácticamente excluidas de las nóminas electorales presentadas por los partidos. En el Perú, antes de la aprobación de esta medida el porcentaje de mujeres en las listas era de apenas 11,25%, mientras que en las elecciones generales del año 2006 alcanzó 38,6%. En Chile, país que no ha adoptado el mecanismo de cuotas, solo el 9,7% de los candidatos presentados por los partidos entre 1989 y 2005, es decir uno de cada diez, han sido mujeres (Ríos y Villar 2005), lo que viola el derecho de los electores chilenos de elegir representantes del sexo femenino (pues en la práctica carecen de dicha oferta) y el de las mujeres de resultar efectivamente electas.

Actualmente, 11 de los 18 países latinoamericanos cuentan con mecanismos de acción positiva orientados a reservar plazas dentro de las listas de candidatos a cargos de elección popular. Dichos porcentajes oscilan entre un mínimo de 20% y 50%. Los países que han adoptado un mayor porcentaje en las cuotas son Costa Rica (40%) y Ecuador (50%). Este último país modificó en el año 2000 la Ley Orgánica de Elecciones, estableciendo una nueva cuota mínima de 30% (en 1997 se había fijado un porcentaje de 20%) y un incremento gradual de 5% en cada elección, hasta llegar al 50%.

**Cuadro 8**

Países con ley de cuotas y resultados de su aplicación en cámaras bajas

País	Año de aprobación	Cuota actual (%)	Representación femenina antes de la ley (CB) (%)	Representación femenina actual (CB) (%)
Argentina	1991	30% (CB y CA)	6%	38,3%
Bolivia	1997	30% (CB) 25% (CA)	11%	16,9%
Brasil	1997	30% (CB)	7%	8,8%
Costa Rica	1996	40%	14%	36,8%
Ecuador	1997	50% (Elecciones 2006)	4%	26%
Honduras	2000	30%	9,4%	23,4%
México	1996	30% (CB y CA)	17%	22,6%
Panamá	1997	30%	8%	15,3%
Paraguay	1996	20% (CB y CA)	3%	10%
Perú	1997	30%	11%	29,2%
República Dominicana	1997	33%	12%	19,7

CB = cámaras bajas; CA = cámaras altas.

Fuente: Con base en datos consignados en [www.ipu.org](http://www.ipu.org) y [www.idea.int](http://www.idea.int)

En el caso de Bolivia, en el año 2004 se promulgó la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas que obliga a las organizaciones no partidarias a aplicar una cuota del 50% en las listas de candidatos. Asimismo, en el 2006, en la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, se incorporó el principio de paridad y alternancia en las listas de candidatos para dicha elección. Sin embargo, las cuotas de los partidos políticos se han mantenido en los porcentajes mencionados en el cuadro 8.

### **Venezuela: la reforma frustrada**

Venezuela constituye un caso singular, pues ejemplifica las resistencias que subsisten en la región entre los defensores del discurso de la "igualdad jurídica" entre hombres y mujeres respecto de las acciones afirmativas. En 1997, mediante reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política, se estableció la obligación de los partidos políticos y grupos de electoras y electores de incluir un mínimo de 30% de candidatas en las listas electorales. La cuota electoral quedó regulada en el artículo 144 de dicha ley. Tras haberse aplicado solo en las elecciones de 1998 con un éxito relativo, el Consejo Nacional Electoral (CNE) ordenó desaplicar el mencionado artículo por ser contrario al principio de igualdad consagrado en la Constitución venezolana, decisión que fue ratificada por el Tribunal Supremo de Justicia.

Debido a la presión de los movimientos de mujeres venezolanas, para el último proceso electoral (2005) el CNE estableció la obligación de conformar las nóminas de postulación de candidatas/os a cuerpos deliberantes nacionales, municipales y parroquiales de forma alternativa y paritaria, lo cual fue reiteradamente incumplido. Dicha obligación fue fijada cuando las listas ya estaban confeccionadas y sin que el CNE estableciera mecanismos para exigir su cumplimiento.

No hay visos de que el Congreso restituya la cuota mediante una reforma legal (IDEA Internacional 2007b).

Transcurridos más de diez años de su aplicación, podemos constatar que la introducción de las cuotas ha marcado un "antes" y un "después" en los niveles de participación política de la mujer en la región, en la medida en que han acelerado un proceso de incorporación en las instancias de poder que se había caracterizado por su falta de dinamismo. Antes de la aplicación de la cuota el porcentaje promedio de representación de mujeres en las cámaras bajas de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y México, salvo en el caso de este último país, no superaba el 14%. Sin embargo, luego de la adopción de las cuotas, estos países han logrado

en 2007 llegar a un 20,5% en promedio. Hoy esta cifra los ubica por encima del promedio para América Latina (18,5%), mientras en aquellos países que no tienen cuota el porcentaje se reduce a 14%.

Pero aún reconociendo este importante impacto, también es cierto que entre los países que han introducido cuotas (incluso en porcentajes similares) se han producido resultados dispares. Mientras Argentina y Perú están en el orden del 38,3% y 29,2% de mujeres electas respectivamente, Brasil tiene una representación del 8,8% y Bolivia del 16,9%. Cabe preguntarse entonces, ¿por qué las cuotas han funcionado mejor en unos países que en otros?

### **b. Cuotas y sistemas electorales: en busca de la ecuación más favorable**

Uno de los factores que afecta la eficiencia en la aplicación de las cuotas son los sistemas electorales de cada país que, al no ser neutros al género, pueden menoscabar el número de mujeres elegidas. Es en este sentido que la velocidad de los avances depende básicamente de las particularidades de cada país. Lo importante no es solo la existencia de una ley de cuotas, también lo es el sistema que la alberga, la redacción de esta y el detalle de su implementación, sobre todo en materia de sanciones. También, sin duda, son esenciales las políticas que adoptan los partidos para incorporar a las mujeres en sus militancias y listas de candidatos. Pero esto será analizado más adelante.

Las investigaciones realizadas hasta el momento señalan que las mujeres tienen mayores posibilidades de ser electas en los sistemas de representación proporcional que en los sistemas de mayoría en distritos uninominales,<sup>11</sup> ya que en los primeros, al tener la posibilidad de obtener más escaños, los partidos buscan incluir diversos sectores sociales para llegar a un electorado más amplio, mientras que en los segundos se busca “un” candidato que tenga mayores posibilidades de ganar, donde el elegido suele ser un varón. Otro factor relevante en este sentido es la incompatibilidad del sistema de mayorías en distritos uninominales con el sistema de cuotas.

Sin embargo, contar con un sistema de representación proporcional con cuotas no garantiza un aumento en el número de mujeres elegidas.

A manera de ejemplo, podemos revisar el marco electoral para la elección de cámaras bajas de algunos países en los que se aplican las cuotas, como Argentina, Perú y Brasil, que han adoptado sistemas de representación proporcional; y Bolivia, que maneja un sistema mixto.

<sup>11</sup> Por el principio de representación proporcional los cargos electos se asignan de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por cada partido, mientras que en los sistemas por mayoría, aquel partido que obtiene más número de votos obtiene todos los cargos en disputa.

**Cuadro 9**

Cuotas, sistemas electorales y sanciones en América Latina

País	Sistema electoral	Sanciones por incumplimiento
Argentina	Representación proporcional + listas cerradas y bloqueadas	No inscripción de la lista
Bolivia	Sistema mixto de representación proporcional + listas cerradas y distritos uninominales	No inscripción de la lista
Brasil	Representación proporcional + listas cerradas y desbloqueadas	Las plazas quedan abiertas y no pueden ser sustituidas por hombres
Costa Rica	Representación proporcional + listas cerradas y bloqueadas	No inscripción de la lista
Ecuador	Representación proporcional + listas abiertas (votación personalizada)	No inscripción de la lista
Honduras	Representación proporcional + listas abiertas (votación personalizada)	No establece
México	Sistema mixto de representación proporcional + listas cerradas y distritos uninominales	Amonestación pública y no inscripción de candidaturas
Panamá	Representación proporcional + listas cerradas y desbloqueadas	No establece. Si la participación femenina es inferior al porcentaje establecido, las plazas pueden ser llenadas con hombres
Paraguay	Representación proporcional + listas cerradas y bloqueadas	No inscripción de la lista
Perú	Representación proporcional + listas cerradas y desbloqueadas	No inscripción de la lista
República Dominicana	Representación proporcional + listas cerradas y desbloqueadas	No inscripción de la lista

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Payne, Zovatto y Mateo 2006.

En Brasil, la cuota se aplica con listas cerradas y desbloqueadas sin mandato de posición, en el que los partidos pueden presentar como candidatos hasta un 150% del número de escaños en juego y no existe una sanción específica por no respetar la cuota establecida. Por lo tanto, el hecho de que la adopción de dichas cuotas no haya tenido impacto y que el porcentaje de mujeres elegidas al Congreso brasileiro esté entre los más bajos de la región, no es sorprendente.

En Argentina —desde 1991, cuando se aprobó el nuevo artículo 60 del Código Electoral— se estableció que al incluir un mínimo de 30% de mujeres en las listas (cerradas y bloqueadas), estas debían estar ubicadas en “proporciones con posibilidad de resultar electas”, especificándose en el reglamento que debía incluirse una mujer por cada dos varones y que si se renovaban dos cargos, uno de los candidatos debía ser mujer.

Así mismo, cuando en 1993, pese a la claridad de las normas, los partidos cumplieron el porcentaje pero desconocieron el mandato de posición establecido, algunas candidatas acudieron a la justicia electoral y lograron que la Cámara Nacional Electoral estableciera como base de referencia para la “elegibilidad” el número de bancas a renovar por cada partido. Esta interpretación fue recogida por un posterior decreto reglamentario del año 2000 que estableció sanciones

claras, dotando a los tribunales de la facultad de reubicar de oficio a las mujeres en las listas de acuerdo con las normas establecidas si en un lapso de 48 horas el partido no lo hubiera hecho (Marx y otros 2007).

El éxito del sistema argentino de cuotas está estrechamente relacionado a su compatibilidad con el sistema electoral. Las listas cerradas y bloqueadas combinadas con mandato de posición y un alto grado de magnitud partidaria, prácticamente garantizan un piso mínimo de mujeres electas.<sup>12</sup>

Por otro lado, el peruano es un caso singular de éxito en un sistema de listas cerradas y no bloqueadas, que permite al elector hacer uso voluntario del denominado “voto preferencial” (por el cual elige hasta dos candidatos de una misma lista), contradiciendo lo sostenido por diversos analistas en el sentido de que son las listas cerradas y bloqueadas con mandato de posición las que más favorecen la elección de mujeres. Este mecanismo permite que, una vez determinado el número de escaños obtenidos por cada partido mediante la cifra reparadora, el voto preferencial del elector sea el que establezca quiénes son los electos, al margen de la posición que ocupaban en la lista confeccionada por los partidos.

Tres son los factores que algunos autores<sup>13</sup> señalan como determinantes para que las mujeres peruanas hayan logrado alcanzar importantes cifras de representación, pese a no contar con un orden preferente para su inclusión en las listas. Primero, una creciente predisposición del electorado a votar por ellas, tendencia que está propiciando una mayor inclusión de mujeres en el Parlamento y que en cierto modo subsana la ausencia de medidas legislativas realmente eficaces para garantizar una presencia mínima en este ámbito. Segundo, el incremento de la “cuota efectiva”, es decir la oferta real de candidatas como resultado de la aplicación de la cuota en las listas. Dado que en el Perú la norma establece que el número de mujeres y hombres en las listas electorales no puede ser inferior al 30% del total de candidatos, las autoridades electorales han dispuesto que si en alguna circunscripción el resultado de su aplicación no resultara un número entero y la fracción fuera inferior a 0,5, la cuota debe redondearse hacia arriba. Estas medidas han elevado la oferta de candidatas a un 38,6%. Y, por último, un tercer factor que puede facilitar la elección de mujeres es la dualidad del sistema de voto preferencial. De acuerdo con el análisis de Schmidt, “un hombre con valores tradicionales podría estar renuente a darle su único voto preferencial a una mujer, pero estar dispuesto a ‘arriesgarse’ a votar por una candidata como una de sus dos opciones” (IDEA Internacional 2004b: 140).

<sup>12</sup> La magnitud partidaria es el número promedio de candidatos elegidos de un partido. Mientras mayor sea la magnitud partidaria, hay más posibilidades de que las candidaturas que ocupan las posiciones más bajas de las listas (donde por lo general se ubica a las mujeres) logren un escaño.

<sup>13</sup> Al respecto puede consultarse IDEA Internacional 2004b. También IDEA Internacional 2007c.

Finalmente, Bolivia cuenta con un sistema mixto de representación proporcional para la cámara baja y ha establecido dos formas de votación simultánea: una de mayoría simple y otra de representación proporcional. Bajo este sistema, 68 de 130 legisladores se eligen por mayoría relativa en distritos uninominales y el resto (62) se elige en nueve distritos, en listas por partido, bajo el sistema de representación proporcional. En los distritos plurinominales es obligatorio colocar una mujer por cada tres candidatos. Sin embargo, las cuotas no se aplican en los 68 distritos uninominales. Esta diferenciación ha hecho que la representación femenina en los distritos plurinominales crezca sustancialmente, mientras que en los uninominales se mantenga en niveles muy bajos. Así, por ejemplo, en las elecciones del año 2002 hubo 27% de mujeres elegidas en distritos plurinominales y solo 10% en los uninominales.<sup>14</sup>

Otro factor que ha impedido una mayor eficacia de la cuota es el hecho de que la legislación boliviana establece para cada puesto a elegir la posibilidad de postular candidatos titulares y suplentes, aplicando el 30% estipulado sobre ambos puestos. Los partidos buscan un cumplimiento meramente formal de la normativa y colocan más mujeres en los puestos suplentes que en los titulares. Ello, añadido al acoso político que sufren las titulares para renunciar a su cargo y dejar paso a los suplentes varones, explica en gran medida el lento incremento de mujeres en la representación parlamentaria.<sup>15</sup> Tal situación es una muestra de la resistencia de muchos partidos a poner en práctica estas disposiciones; por eso, una vez aprobadas, es vital que las organizaciones de mujeres vigilen su correcta aplicación y cumplimiento.

Sin desconocer la importancia de la introducción de las cuotas en Latinoamérica, el contraste anterior ilustra las limitaciones que viene afrontando su aplicación en muchos países, diluyendo el objetivo de lograr una presencia equitativa de género. Lo que es innegable es que esta clase de normas han garantizado una mayor oferta electoral de candidaturas femeninas. No obstante, su efectividad seguirá siendo restringida si no vienen acompañadas de reformas electorales destinadas a asegurar su “elegibilidad” y sanciones claras ante su incumplimiento.

<sup>14</sup> Al respecto, véase IDEA Internacional 2005.

<sup>15</sup> Al respecto, véase Machicao Barbery 2004.



## 5. ¿Dónde están los cuellos de botella? Retos para la representación femenina más allá de las cuotas

Si bien las medidas de acción afirmativa son muy importantes, tal y como han sido diseñadas en los países latinoamericanos inciden solo en un eslabón de la larga cadena de pasos que una mujer debe seguir si desea tener una carrera política: el momento de la inclusión en las listas electorales para postular a un cargo de representación popular. Sin embargo, la realidad de la participación política de las mujeres es mucho más compleja y las barreras de acceso que enfrentan trascienden la mera oferta electoral, donde hasta el momento sí se ha logrado garantizar una presencia importante, aunque solo en algunos casos se haya traducido en una masa crítica de mujeres en cargos electos.

Por consiguiente, la cuota debe ser vista como uno de los mecanismos —no el único— para lograr una mejor participación: debe ser un medio y no convertirse en un fin en sí misma. Un mínimo a partir del cual construir escenarios más amables para las mujeres que desean hacer política. A continuación se analizan cuatro áreas en las que consideramos las mujeres enfrentan mayores o especiales obstáculos.

## a. Partidos políticos como porteros de la representación y ¿promotores? de liderazgos

Es indispensable analizar el ámbito partidario para establecer los niveles de equidad en la participación de las mujeres en la política, pues son los partidos los que fundamentalmente definen la nómina de candidatos que pueden ser votados por los electores. Por lo tanto, la influencia de las mujeres en esta instancia suele ser clave si quieren alcanzar una postulación. Cabe preguntarse, ¿qué niveles de participación y decisión tienen las mujeres en estas instituciones, de modo que además de garantizar un adecuado cumplimiento de las cuotas establecidas legal o voluntariamente puedan también promover condiciones de equidad en la participación al interior de sus propias organizaciones?

### a.1. El mito “no hay mujeres”

Una investigación llevada adelante por IDEA Internacional sobre este tema en el año 2007 ha revelado que la gran mayoría de partidos políticos de la región no cuentan siquiera con datos desagregados de sus niveles de militancia femenina. Apenas en cinco países ha sido posible acceder a información sobre el número de militantes mujeres de los partidos y solo en el caso de México la información provino de las propias organizaciones partidarias (Partido Acción Nacional - PAN y Partido de la Revolución Democrática - PRD). En Paraguay, los partidos cuentan con un 46,7% de militantes mujeres, en Panamá son un 45%, en Perú se registra un 46%, en México un 52% y en Guatemala un 29,9%.<sup>16</sup>

Sin embargo, extraoficialmente, son muchos los partidos que aseguran que la participación femenina dentro de sus organizaciones bordea el 40 a 50% del total de militantes. Es decir, aunque no lo cuantifiquen, los partidos son conscientes de la existencia de un importante capital femenino en sus organizaciones. Pese a ello, es muy común escuchar a las dirigencias partidarias, ante la cercanía de los procesos electorales y la urgente necesidad de cumplir con las cuotas establecidas por la ley, que no cuentan con mujeres “candidateables” o que son las propias mujeres las que se niegan a postular.

Este discurso revela su propia ineficacia para convertir a sus militantes en lideresas deseosas y capaces de afrontar una competencia electoral, lo que podría lograrse mediante procesos de formación intrapartidarios de carácter permanente que las doten de la confianza y habilidades necesarias para dar ese paso.

<sup>16</sup> En los casos de Paraguay y Panamá la información fue proporcionada por las autoridades electorales nacionales; en el de Guatemala la información proviene de investigaciones realizadas por FLACSO - Guatemala y el Programa de Valores de Democráticos de la OEA, y en el de Perú procede de los datos consignados en la publicación de IDEA Internacional “La igualdad esquiwa: una mirada de género a las Elecciones Generales 2006”.

También, dice poco de su capacidad para atraer a mujeres provenientes de otros espacios, como por ejemplo del ámbito social donde han demostrado largamente su capacidad de liderazgo. El problema, entonces, no está en la falta de mujeres sino en las propias estructuras partidarias poco “amigables” que desincentivan su participación, sobre todo en el caso de las militantes que, al ser relegadas a tareas logísticas u organizativas, gozan de pocos incentivos para intentar construir una carrera política que las lleve a optar por cargos de dirección dentro del partido o de representación popular.

### **a.2. Más poder, menos mujeres: órganos de dirección**

El hecho de que las mujeres constituyan entre un 40 y 50% de la militancia partidaria y que gracias a la cuota ocupen en algunos países al menos el 30% de las listas de candidatos del partido, no ha traído como correlato una presencia significativa en los espacios de toma de decisión y menos un cambio en la lógica organizacional de los partidos. El número de mujeres en los órganos ejecutivos de los partidos en doce países no supera el 30%, es decir, “a más poder, menos mujeres”.

Las mujeres siguen siendo bienvenidas en las bases de los partidos, pero su acceso a las más altas instancias parece no estar siendo debidamente promovido por sus respectivas organizaciones, salvo el caso de Costa Rica que registra niveles muy cercanos a la paridad en el ejercicio de los cargos de dirección partidaria.

**Cuadro 10**  
Mujeres en órganos ejecutivos de partidos políticos latinoamericanos<sup>17</sup>

País	Porcentaje mujeres en directivas
Costa Rica	43,9%
Honduras	34,6%
México	30,6%
Argentina	29,5%
Colombia	27%
Perú	25,5%
Nicaragua	24,3%
Ecuador	20%
Chile	20,1%
Panamá	18,8%
Paraguay	18,9%
Guatemala	18,2%
El Salvador	15,8%
República Dominicana	14%
Uruguay	12,5%
Venezuela	n. d.
Bolivia	n. d.
Brasil	n. d.

n. d. = No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en IDEA Internacional 2007a

Al analizar las normas estatutarias de los partidos latinoamericanos encontramos que —quizá como consecuencia de la “fiebre de cuotas”, la progresiva (aunque inconclusa) legitimación de este tipo de acciones en el imaginario político de la región y la presión ejercida por sus propias militantes— muchos han adoptado mecanismos de cuotas al interior de sus organizaciones, incluso en aquellos países donde la legislación nacional no ha introducido medidas afirmativas como en el caso de varios partidos de Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Uruguay y Venezuela (ver anexo).

Pero si observamos con detalle la modalidad de cuota que ha sido adoptada en cada uno de estos partidos, notaremos que en varios ejemplos presentados, estas establecen porcentajes aplicados mayoritariamente a listas de postulación a cargos de dirección partidaria (aunque también de elección popular). Bajo este sistema se garantiza un incremento de la oferta electoral, pero no necesariamente un incremento real de mujeres en las principales instancias

<sup>17</sup> Los datos consignados se basan en información verificada por investigadoras nacionales del Proyecto “Buenas prácticas para la participación de mujeres en la política latinoamericana”, ejecutado por IDEA Internacional en 2007 (IDEA Internacional 2007a). En el caso de México, hay que precisar que se ha tomado el año 2004 como fecha de referencia para cuantificar el número de mujeres en las directivas del Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática (PAN, PRI y PRD).

decisorias de los partidos. En todo caso, no hay que olvidar que estos datos reflejan la presencia femenina solo a nivel formal, pues muchas veces como consecuencia de la cultura caudillista predominante en gran parte de la región, es el líder (y un círculo reducido ajeno a las directivas organizativas partidarias) el que toma las principales decisiones.

Por consiguiente, el acceso de la mujer a los círculos de poder partidarios sigue estando condicionado por una voluntad política “inclusiva” de los líderes, muchas veces inexistente, pues las organizaciones políticas en América Latina históricamente han respondido a patrones de conducta predominantemente masculinos. Esta situación se agrava si consideramos que en muchos partidos existe la tendencia a interpretar la aprobación de una cuota (independientemente de su modalidad) como señal inequívoca y suficiente de su compromiso con la equidad en la participación de la mujer, concepción errónea ya que la cuota es necesaria pero no suficiente. En otros casos, la aprobación de este tipo de normas solo forma parte de un discurso retórico de los partidos que en la realidad no se cumple.

#### **Efectos de cuotas aplicadas en la composición de cargos de dirección partidaria**

Aunque el estudio del impacto de las normas estatutarias que establecen cuotas en la composición de los cargos directivos de los partidos excede los propósitos de este artículo, no puede dejar de mencionarse la experiencia costarricense. En 1996, a partir de la modificación del artículo 60 del Código Electoral se obligó a los partidos a incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para asegurar la participación de las mujeres en un porcentaje del 40% en la composición de los cargos de la estructura partidaria, en las listas para cargos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales. Posteriormente, al referirse a las listas, el Tribunal Supremo de Elecciones determinó que la ubicación de las mujeres debía ser en “puestos elegibles” (IDEA Internacional 2007b). Ello explica que en Costa Rica se observe un 43,9% de participación femenina en los órganos de decisión partidarios.

El caso del Partido Socialista en Uruguay también es notorio. Al establecer una cuota “especular”, es decir que refleja los porcentajes de militancia femenina, ha logrado un 39% de mujeres en su Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y un 43% en el Comité Central (CC). Antes de esta medida no contaba con ninguna mujer en el CEN y las mujeres apenas eran el 12% de los integrantes del CC (IDEA Internacional 2007b).

La presencia de más mujeres en los espacios de decisión partidaria permitiría preservar, garantizar y promover condiciones más equitativas en su desempeño político, y permitir que los partidos ofrezcan alternativas más equilibradas a los electores respecto del género de sus candidatos. Ello evitaría situaciones como las producidas en Perú en las Elecciones Generales de 2006, en las que solo el 24% de las listas que lograron representación en el Congreso fueron encabezadas por mujeres, pese a que en los últimos años las candidatas de diversos partidos al Parlamento han alcanzado las más altas votaciones preferenciales, dada la predisposición favorable del electorado peruano a votar por ellas (IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia 2007a). Una decisión tomada por las cúpulas, que son las que deciden la ubicación en las listas.

#### **b. Mujeres, política y dinero: “lagunas” en el financiamiento público**

Según diversos estudios realizados por CEPAL (2004 y 2007), pese a la vertiginosa incorporación de las mujeres al mundo laboral observada en las tres últimas décadas, hacia el año 2004 casi la mitad de las latinoamericanas mayores de 15 años carecían de ingresos propios, constatándose además que en todos los niveles económicos las mujeres jefas de hogar tenían menores ingresos que los varones en dicha situación. Así mismo, hacia 2002, solo el 36,7% de las personas con trabajo eran mujeres, por lo general con empleos precarios y mal remunerados. La discriminación salarial es otro de los problemas que las afecta: al mismo año se registraba que las mujeres solo ganaban el 68% de lo percibido por los varones. Finalmente, cabe mencionar que en la mayoría de países el trabajo doméstico que realizan continúa invisibilizado, a pesar de constituir una carga adicional en sus vidas.

La existencia de situaciones de “pobreza con rostro de mujer” constituye una barrera importante para el acceso a la vida pública y el desempeño político de las mujeres, pues es más difícil para ellas acceder a recursos con los que ni siquiera cuentan para el desarrollo de su vida laboral, familiar o personal. Esto se agrava en condiciones de máxima competencia como las que se configuran en una campaña electoral, circunstancias en las que el candidato o candidata debe desplegar un sinnúmero de estrategias cada vez más costosas en la era de la “videopolítica” que le permitan posicionarse en la mente del elector, sobre todo cuando se trata de elecciones con listas abiertas o cerradas y no bloqueadas.

Es el caso del Perú, donde, como ya se ha explicado, la posibilidad de un doble voto preferencial por el elector exacerba la competencia ya no solo entre candidatos de diferentes partidos sino de la misma organización. El estudio *La igualdad esquivada. Una mirada de género a las Elecciones Generales 2006*, llevado adelante por IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia (2007a), tuvo

como objetivo determinar si las mujeres candidatas tuvieron iguales oportunidades que los hombres para afrontar la competencia electoral en dicho país. Una de sus conclusiones fue que los candidatos gastaron en promedio 4,6 veces más que las candidatas en publicidad contratada en medios de comunicación privados (televisión, radio y prensa escrita), lo que nos da una idea de las dificultades que afrontan las mujeres para la obtención y manejo de recursos.

Pese a que este es un tema siempre presente en las reflexiones en torno a las condiciones desventajosas en las que las mujeres se desempeñan en política, ni la normativa internacional ni las legislaciones nacionales —con las excepciones de Costa Rica y Panamá— contemplan disposiciones específicas que orienten los sistemas de financiación hacia la superación de estas barreras (IDEA Internacional y la Organización de Estados Americanos 2004).

En el caso de Costa Rica, en 1990 fue promulgada la Ley 7142 —Ley de Promoción de la Igualdad Social—, que establece la obligación de los partidos de destinar un porcentaje de los recursos recibidos del Estado para promover la formación y participación política de la mujer. En la actualidad, los partidos costarricenses cuentan en sus estatutos con disposiciones de este tipo. El Partido Liberación Nacional, por ejemplo, plantea que al menos el 10% de su presupuesto debe ser destinado a promover la formación política de las mujeres liberacionistas, y el Movimiento Libertario establece que no menos del 40% del presupuesto asignado a la Secretaría de Promoción de la Participación Política de la Mujer deberá ser destinado a la formación y capacitación política de la mujer libertaria. Por su parte, el Partido Acción Ciudadana establece que el 20% de las sumas recibidas como financiamiento del Estado serán dedicadas a capacitación y organización, sin que sea posible destinar menos del 15% del total de la contribución o aporte a la capacitación de mujeres y jóvenes (Jagger 2007).

En el caso de Panamá, una modificación al Código Electoral el año 2002 estableció la obligación de los partidos de destinar un 25% del financiamiento público y electoral a actividades formativas, y de este monto un mínimo del 10% a la capacitación de mujeres. Sin embargo, a diferencia de Costa Rica, salvo el caso del Partido Panameñista esta disposición no ha sido reglamentada por las organizaciones políticas. Dicho partido ha establecido que se destinará un 30% de la financiación del Estado para promover la formación y la participación política de la mujer (IDEA Internacional 2007b).

### c. Presencias y ausencias de las mujeres en los medios de comunicación

No constituye ninguna novedad que la política moderna se desarrolla teniendo como escenario privilegiado a los medios de comunicación. Estos han dejado de ser meros intermediarios entre el discurso de los líderes y los votantes, pasando a determinar la agenda en torno a la cual los políticos diseñan sus estrategias y los ciudadanos configuran su opinión. Aunque la población confía menos en la televisión que en otros períodos, en América Latina esta es el medio por excelencia en el cual los ciudadanos se informan sobre política. A la pregunta: “¿Cuál es la fuente de información en la cual usted más confía cuando se informa de política?”, el 51% responde: “La televisión<sup>18</sup>”. Pero muchas veces esta agenda configurada por los medios no solo es temática, sino también determina quiénes son los actores principales de la escena política, y de su cobertura depende que un político o aspirante a serlo y sus propuestas puedan ser conocidos por la opinión pública.

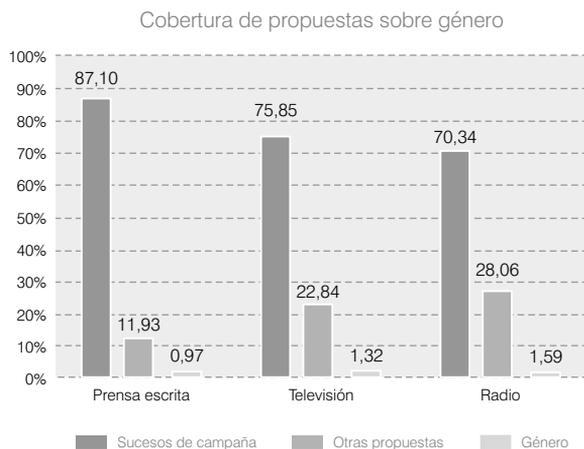
Aunque en la región se ha avanzado poco en el análisis de la influencia de los medios de comunicación en la construcción (o deconstrucción) de liderazgos políticos femeninos, el estudio realizado por IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia en el marco de las elecciones generales peruanas (2007a) presenta un monitoreo de medios que abarcó tanto la primera como la segunda vuelta. Este consistió en el seguimiento de la cobertura dada a los principales sujetos políticos y temas relacionados con las elecciones generales difundidos en cada región del país según la agenda mediática (*agenda setting*) establecida por cada medio durante la campaña electoral.

Dicho seguimiento permitió determinar, en primer término, la invisibilidad de la temática de género en la agenda electoral de los medios de comunicación y políticos: en la prensa escrita, apenas 0,97% de lo tratado correspondió a este tema; en la televisión, 1,32%; y en la radio, 1,59%. Esta constatación se enmarca en un contexto en el que la cobertura de propuestas programáticas y de fondo es ínfima en comparación con la que se da a los sucesos de campaña o acontecimientos de coyuntura.

<sup>18</sup> Véase Corporación Latinobarómetro 2003. Los datos analizados en este informe (citados en las páginas 39, 42 y en los gráficos 6, 7 y 8) fueron recogidos por la Corporación Latinobarómetro, la cual es solo responsable de la distribución de los datos y no se responsabiliza por las opiniones expresadas por los usuarios de los mismos. Las autoras agradecen el apoyo en la obtención de los datos. Las opiniones brindadas en el informe son por lo tanto de las autoras.

**Gráfico 4**

Cobertura de propuestas de género en los medios de comunicación (primera vuelta)

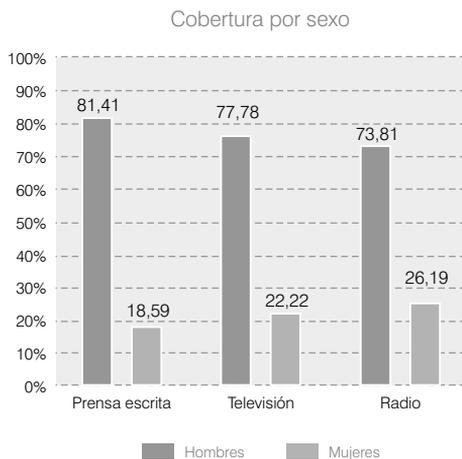


Fuente: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia 2007a.

Durante la segunda vuelta, en la que se enfrentaron los candidatos Alan García y Ollanta Humala, dicha cobertura prácticamente desapareció: se redujo en prensa escrita a 0,01%, en televisión a 0,23% y en radio a 0,63%. La situación no fue más alentadora en el caso de la cobertura de las candidatas al Congreso. Aunque ellas representaban el 39% del total de los candidatos, su presencia mediática ni siquiera alcanzó esos niveles de proporcionalidad. Solo obtuvieron un 18,59% en prensa escrita, 22,22% en televisión y 26,19% en radio. Aun cuando en la radio se llegó a un 26,19%, que significó la mayor cobertura, esta cifra está 12,81 puntos por debajo del mínimo esperado.

**Gráfico 5**

Cobertura de candidatos y candidatas al Congreso



Fuente: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia 2007a.

Otro caso relevante es el de Uruguay. Johnson (2005) presenta los resultados de un monitoreo de medios realizado en televisión, radio y prensa escrita durante la penúltima semana de la campaña electoral. Según este estudio, las candidatas —que ocupaban el 17,7% de los lugares “salibles” en las listas— representaban solo un 10,6% de las figuras políticas que recibieron cobertura de los medios durante el monitoreo, siendo aun más reducido el porcentaje en relación con las instancias totales de aparición de estas figuras: solo un 3,8%. Así mismo, al analizar el tipo de aparición que registraban los candidatos en la radio y la televisión, se observó que en el caso de las mujeres el 81,3% de sus apariciones eran “silenciosas”, es decir, eran simplemente mencionadas o aparecía su imagen, sin reproducir sus declaraciones. Contrariamente, en el caso de los candidatos, el 51,1% de las apariciones eran declaraciones o entrevistas.

Aunque ignoramos si se han realizado mediciones similares en otros países, podemos señalar que la percepción de muchas mujeres latinoamericanas es que —salvo el caso de aquellas con una larga trayectoria y visibilidad pública— sus candidaturas y propuestas no encuentran eco en los medios de comunicación, y tampoco sus partidos cuentan con estrategias de apoyo para potenciarlas.

### Una medida pionera en Uruguay

Es importante mencionar iniciativas como la desarrollada por treinta candidatas uruguayas del Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría (coalición de izquierda), que de cara a las elecciones del año 2004 convocaron a una conferencia de prensa para dar a conocer en bloque sus candidaturas y su agenda compuesta, entre otros temas, por la aplicación de un Plan Nacional de Oportunidades y Derechos, del Plan Nacional de Prevención de la Violencia Doméstica y del Plan de Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo, así como el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos y el cumplimiento de los compromisos acordados por el país en foros y conferencias internacionales sobre derechos de las mujeres. Una medida pionera y creativa que implementada con regularidad puede ser efectiva para atraer la ahora escasa atención mediática.

#### d. Opinión pública y resistencias a la igualdad

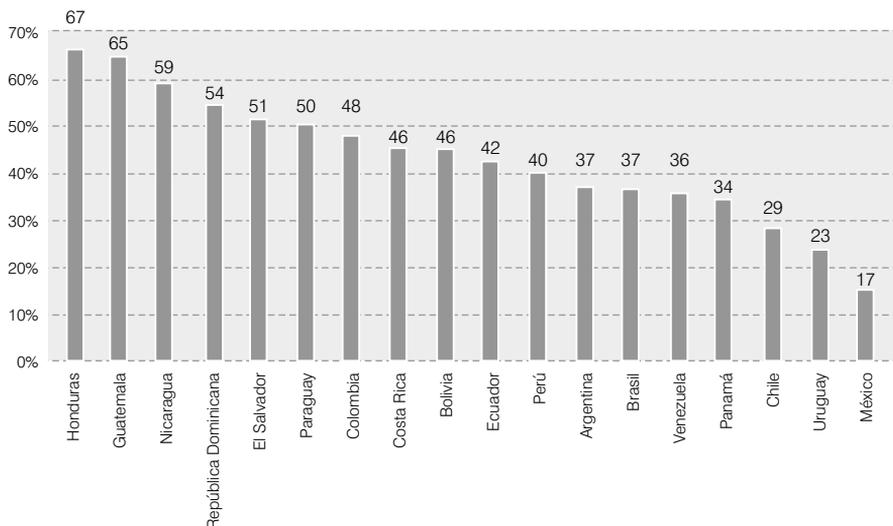
En América Latina se ha identificado fuertemente a las mujeres con roles reproductivos y/o asistencialistas, una visión tradicional que pese a los esfuerzos de muchas por lograr el respeto de sus derechos ciudadanos en condiciones de igualdad y los innegables avances en materia normativa constituye todavía un obstáculo para su inserción en el mundo laboral e invade permanentemente la esfera pública por donde discurre la política.

Por eso, es importante conocer qué actitud manifiestan en estos tiempos los ciudadanos latinoamericanos respecto del desempeño de este tipo de actividades por las mujeres. Esta tarea fue emprendida por el Latinobarómetro en su edición del año 2004 y arrojó interesantes resultados.

**Gráfico 6**

Mujeres en casa y hombres en el trabajo:

“Es mejor que la mujer se concentre en el hogar y el hombre en el trabajo”



Porcentajes de respuestas “Muy de acuerdo” y “De acuerdo”.

Fuente: Corporación Latinobarómetro 2004 (n = 19.605)

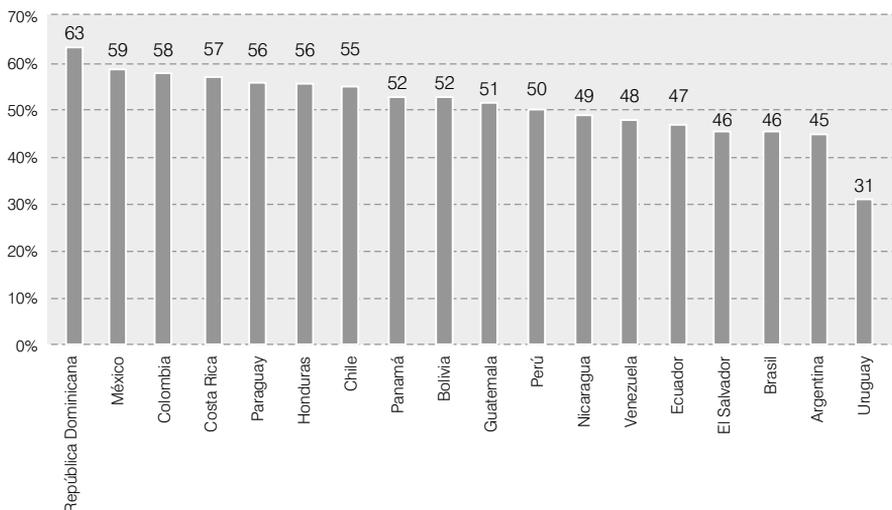
Como se aprecia en el gráfico 6, ante la pregunta: “¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la frase ‘es mejor que la mujer se concentre en el hogar y el hombre en el trabajo?’”, en 11 países 40% o más de los ciudadanos manifiesta estar muy de acuerdo o de acuerdo. En Honduras, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, El Salvador y Paraguay, el 50% o más de los ciudadanos optó por esa respuesta.

En líneas generales, todos los demás países —salvo el caso de México (17%) y Uruguay (23%)— presentaron porcentajes significativos (un tercio o más de los encuestados) de posiciones conservadoras respecto de la autonomía laboral de las mujeres.

Este tipo de percepciones se agudizan al analizar las relaciones entre las mujeres y el tema de los ingresos económicos. Consultados sobre la frase “Si la mujer gana más que el hombre es casi seguro que tendrá problemas”, en todos los países —salvo el caso de Uruguay—, 45% o más de los encuestados manifiesta estar muy de acuerdo o de acuerdo con dicha afirmación. En República Dominicana, México, Colombia Costa Rica, Paraguay, Honduras y el propio Chile la tendencia se sitúa en el 55% o más (gráfico 7).

**Gráfico 7**

Mujeres en problemas si ganan más:  
 "Si la mujer gana más que el hombre es casi seguro que tendrá problemas"



Porcentaje de respuestas "Muy de acuerdo" y "De acuerdo".

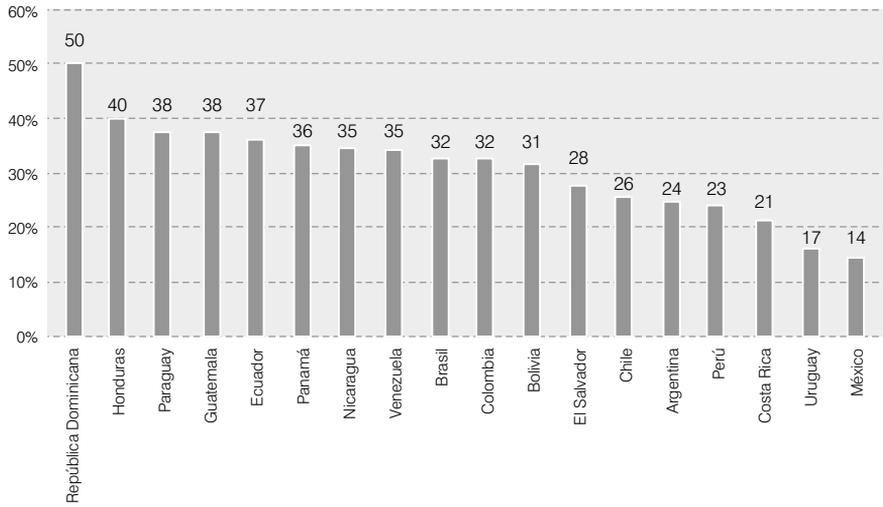
Fuente: Corporación Latinobarómetro 2004 (n = 19.605).

Estos dos datos revelan las resistencias que subsisten en las sociedades latinoamericanas para asumir el rol de las mujeres en la sociedad desde un enfoque de igualdad de derechos y oportunidades. Los cambios en la cultura política latinoamericana, influida notablemente por criterios patriarcales, se vienen produciendo a menor velocidad de la deseada. Dicho esto, hay que reconocer que en el plano político la mayor presencia de mujeres como resultado de la aplicación de las cuotas puede estar generando transformaciones en las percepciones de la ciudadanía en cuanto a su capacidad de liderazgo.

Cuando se consulta a los ciudadanos si están de acuerdo con la frase "Los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres", solo en países como México (14%), Uruguay (17%), Costa Rica (21%), Perú (23%), Argentina (24%) las cifras se sitúan por debajo de 25%. Coincidentemente, Argentina, Costa Rica, México y Perú son países en los que la experiencia de las cuotas data de la década de 1990 y tras su aplicación se ha visto incrementada la participación femenina en sus respectivos congresos nacionales. En la otra orilla, Honduras y República Dominicana presentan los niveles más altos de aprobación de esta frase, con 50 y 40% respectivamente (gráfico 8).

**Gráfico 8**

Los hombres son mejores líderes políticos



Porcentaje de respuestas "Muy de acuerdo" y "De acuerdo".

Fuente: Corporación Latinobarómetro 2004 (n = 19.605).



## 6. Un desafío pendiente: de la inclusión a la representación

Si bien las cuotas han demostrado (en mayor o menor grado) su eficacia para incrementar la presencia de mujeres en las instancias de decisión política, es indispensable no perder de vista los niveles de influencia y compromiso de aquellas que logran ser elegidas en un cargo público con los temas aún pendientes de la agenda de género. ¿Representan las mujeres electas los intereses e identidades de otras mujeres? ¿Se han cumplido las expectativas de quienes señalaban que al haber más mujeres en las instancias parlamentarias habría más espacio para el tratamiento de los temas de esta agenda?

Este es un tema que poco a poco se está incorporando tanto al debate político como a la investigación académica, preocupados ambos en los últimos años por la consolidación de los avances cuantitativos de la participación de las mujeres.

Un reciente estudio realizado por Marx, Borner y Caminotti (2007) explora las apreciaciones de legisladoras de Argentina y Brasil en torno a la representación política que ejercen. A pesar de que las entrevistadas consideran que los congresos de ambos países siguen siendo espacios en los que imperan códigos de conducta eminentemente masculinos, también piensan que la presencia de mujeres ha introducido nuevos temas en la agenda legislativa. Al analizar el tipo de iniciativas presentadas, las parlamentarias argentinas privilegian los proyectos de ley orientados en primer término al campo de las políticas sociales y, en segundo término, a las propuestas relacionadas con derechos de mujeres. Las

brasileñas, por su parte, hacen un mayor énfasis en las cuestiones de género como resultado de la existencia de la denominada Bancada Femenina, un espacio de coordinación y concertación interpartidaria destinado a promover este tipo de iniciativas.

En varios países latinoamericanos ya existen espacios de este tipo. Podemos mencionar experiencias similares en Bolivia, Ecuador, Perú, Brasil, Colombia y Uruguay. La Bancada Femenina uruguaya, integrada apenas por 4 senadoras y 12 diputadas, pese a no formar parte de la estructura orgánica del Parlamento, ha logrado la creación de una Comisión (dictaminadora) de Equidad y Género en la Cámara de Representantes, la aprobación de diversas leyes (creación del Registro de Deudores Alimentarios, del procedimiento de oficio para los delitos de rapto, violación, atentado violento al pudor, corrupción y estupro, la regulación del trabajo doméstico, la ley de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, entre otras), un cambio en la percepción de los legisladores varones hacia su desempeño y visibilizar su trabajo ante los medios de comunicación y la opinión pública.<sup>19</sup>

Sin duda, este es un tema que merece especial atención: aun cuando el derecho a ser elegidas es incuestionable, solo evaluando el compromiso de las mujeres en la promoción de la agenda de género pendiente podremos determinar si con su participación se ha logrado mejorar la calidad de la democracia.

---

<sup>19</sup> Para mayores detalles, véase el estudio de Johnson (2006).



## 7. Conclusiones y recomendaciones

El principal avance experimentado por la región en estas tres décadas ha sido el notable incremento en el número de mujeres en cargos de representación popular, básicamente en congresos unicamerales o cámaras bajas.

Un factor importante que explica dicho incremento ha sido la introducción de cuotas en las legislaciones de 11 países latinoamericanos. Estas han constituido un acelerador de la participación política de la mujer y han permitido prácticamente duplicar su presencia en la instancia por excelencia de la representación popular. Ahora bien, las cuotas han tenido un impacto limitado en aquellos países donde su efectividad se ve seriamente constreñida por el tipo de sistema electoral en el que vienen siendo aplicadas, por la falta de precisión con que han sido redactadas muchas de las normas, por la ausencia de sanciones claras y contundentes ante el incumplimiento de estas y por la falta de medidas complementarias que apunten a igualar las condiciones en las que compiten hombres y mujeres, en particular respecto de su acceso a financiamiento y a los medios de comunicación.

Todavía se está lejos de lograr una participación no solo equitativa sino al menos suficiente para impulsar cambios en la cultura y en las estructuras de poder a las que las mujeres se están incorporando tardíamente: solo Costa Rica, Argentina y Perú han alcanzado niveles que bordean el 30% de participación. Incluso así, esta cifra está lejos aún de alcanzar la meta de la paridad en la participación, requisito importante en la construcción de una democracia auténticamente representativa.

Así mismo, pese al importante efecto simbólico que puede producir el hecho de contar actualmente con dos mujeres presidentas de sus respectivos países, así como el incremento en el nombramiento de mujeres en cargos ministeriales y la diversidad de sus funciones, la realidad es que la inclusión en los diversos niveles de decisión pública registra avances muy lentos: siete países carecen de cuotas para cargos de elección popular y solo dos han adoptado acciones afirmativas para incorporar mujeres en la administración pública en cargos designados. Paralelamente, preocupan los ámbitos subregionales de gobierno en los que las mujeres prácticamente están ausentes: solo Chile, República Dominicana y Nicaragua alcanzan los dos dígitos de representación, todos con niveles muy bajos. En el caso de mujeres gobernadoras o presidentas regionales sucede algo similar: solo Ecuador y Brasil sobrepasan el 10% de representación.

Aunque la necesidad de garantizar a las mujeres iguales oportunidades en el ejercicio y goce de sus derechos políticos ha estado más que nunca en el primer lugar de la agenda mundial y regional, la realidad demuestra que en estos años no se ha logrado superar importantes obstáculos. Por el contrario, hay inconsistencias y tendencias contradictorias si se compara la inclusión de las mujeres en los distintos espacios estudiados, salvo el caso de Costa Rica que sí ha logrado mantener un crecimiento más o menos constante y parejo en el número de representantes en el Congreso, en el porcentaje de ministras, así como en el número de concejales y mujeres integrantes de las directivas partidarias.

Dicho esto, creemos que en los próximos años es indispensable seguir trabajando para lograr acelerar la inclusión de mujeres en la política latinoamericana, para lo cual se debe:

- Introducir reformas electorales que garanticen una mayor eficacia en la aplicación de acciones afirmativas para la elección de cargos de representación popular en los países en los que ya se vienen aplicando, y promover el debate y la inserción en la agenda pública en torno a la conveniencia de su aplicación en los países en los que aún no se han introducido. El estudio y diseño de estas reformas no pueden ser indiferentes para las mujeres: es indispensable formar más “ingenieras electorales”<sup>20</sup> con capacidad para analizar e incidir en estos procesos mayormente técnicos, pero que a la vez tienen un impacto político muy fuerte.
- Promover procesos de debate y reflexión en torno a la necesidad de adoptar acciones afirmativas en las legislaciones nacionales de los países de la región

<sup>20</sup> Término acuñado por Pippa Norris. Al respecto, véase Norris 2004.

para garantizar niveles mínimos de inclusión en los cargos de designación dentro de la administración pública.

- Trabajar por una real democratización de los partidos políticos, promoviendo la adopción de buenas prácticas que permitan la militancia y liderazgo de mujeres en condiciones reales de equidad, entre las que destacan la adopción de cargos reservados para mujeres en sus instancias de dirección así como la implementación de procesos de mediano y largo plazo para la capacitación y formación de mujeres. Esto necesariamente implica la asignación de recursos específicos para su desarrollo.
- Apostar desde la militancia partidaria femenina por procesos de autoorganización y empoderamiento que les permitan influir en igualdad de condiciones en la lógica organizativa y en la toma de decisiones partidarias.
- Iniciar procesos de capacitación, formación y acompañamiento de aquellas mujeres que tienen vocación y voluntad de liderazgo político, con el fin de contribuir a que sus carreras sean más exitosas.
- Estudiar y poner en marcha reformas para la inclusión de criterios de género en las normas sobre financiamiento de la política vigentes en los países de la región, así como la incorporación de criterios desde esta perspectiva para el uso de recursos y control de los gastos de los partidos políticos.
- Impulsar estrategias dirigidas a fortalecer a las mujeres en sus experiencias de gestión pública a través de la creación o el apoyo a experiencias de concertación interpartidaria como, por ejemplo, bancadas femeninas parlamentarias o redes de mujeres municipalistas.
- Trabajar junto con los medios de comunicación para desterrar la visión de la política masculinizada y exhortarlos a abrir su agenda a temas de género y a la cobertura de las candidaturas de mujeres.
- Finalmente, para lograr una verdadera proporcionalidad en la representación y participación política de hombres y mujeres es importante avanzar hacia una democracia paritaria. Un tema poco debatido en América Latina cuyo tratamiento presupone entender el significado de este concepto, difundirlo y sobre todo identificar las acciones requeridas para lograrla.



## Bibliografía

Beltrán, Elena y Virginia Maquieira, editoras

2001 *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza Editorial.

CEPAL

2007 “El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe”. X Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

2004 Informe “Panorama social de América Latina 2002-2003”. Santiago de Chile: CEPAL.

Corporación Latinobarómetro

2004 *Informe Latinobarómetro 2004*. Santiago de Chile.

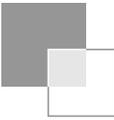
2003 *Informe Latinobarómetro 2003*. Santiago de Chile.

Del Águila, Alicia

2004 *Mujeres en los partidos políticos del Perú. Situación y mecanismos para su promoción*. Lima: Asociación Civil Transparencia.

Del Águila, Alicia y Beatriz Llanos

2007 Cuota, sistema electoral y prácticas partidarias. Claves de los avances y barreras a la participación política de la mujer en la Región Andina (inédito).



---

Dirección de Empleo Público de Colombia

2006 Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública año 2006. Bogotá: Dirección de Empleo Público de Colombia.

Duvinic, Mayra y Vivian Roza

2004 *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

González del Riego, Delfina

2005 *50 años del voto femenino en el Perú. Historia y realidad actual*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Htun, Mala N.

2000 *El liderazgo de las mujeres en América Latina: retos y tendencias*. Washington: Diálogo Interamericano.

IDEA Internacional

2007a Proyecto “Buenas prácticas para la participación de mujeres en la política latinoamericana”. Documentos nacionales (investigación inédita).

2007b Proyecto “Buenas prácticas para la participación de mujeres en la política latinoamericana”. Documentos nacionales: Arce, Mariela (Panamá), Jagger Marcela (Costa Rica), Johnson Niki (Uruguay), Rios Tobar, Marcela, Maggi Cook y Daniela Hornazabal (Chile), Valdivieso, Magdalena (Venezuela), Wills, María Emma y Diana Cardoso (Colombia) (investigación inédita).

2007c *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*. Estocolmo: IDEA Internacional.

2005 “La representación política de las mujeres en la región andina”. En *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. Kristen Sample y Daniel Zovatto, editores. Lima: IDEA Internacional.

2004a La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del taller. Estocolmo: IDEA Internacional.

2004b “La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos”. En: *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Estocolmo: IDEA Internacional (Schmidt, Gregory).

2004c “Éxitos no anticipados: lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de representación proporcional (RP) con listas abiertas”. En: *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Estocolmo: IDEA Internacional (Schmidt, Gregory).

---

1998 “Using Quotas to Increase Women’s Political Representation”. En: *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo: IDEA Internacional (Dahlerup, Drude).

S.f. *Global database of Quotas for Women*. En: [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)

IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia

2007a *La igualdad esquivada. Una mirada a las Elecciones Generales 2006*. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.

2007b *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez, editores. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.

IDEA Internacional y FLACSO Chile

2005 *Cuotas de género, democracia y representación*. Santiago de Chile: IDEA Internacional - FLACSO Chile (Ríos Tobar, Marcela y Andrés Villar).

IDEA Internacional y Organización de Estados Americanos

2004 “Financiamiento político y perspectiva de género”. En Daniel Zovatto y Steven Griner. *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: IDEA Internacional y Organización de Estados Americanos (García Quesada, Ana Isabel).

IDEA Internacional y Universidad Autónoma de México

2006 *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. Zovatto, Daniel, coordinador. México, D. F.: Universidad Autónoma de México e IDEA Internacional.

Inter-Parliamentary Union

W.A.A. *Women in National Parliaments*. En: <http://ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Jiménez Polanco, Jacqueline

2001 *La representación política de las mujeres en América Latina*. En: [www.quotaproject.org/sources/southamerica.cfm](http://www.quotaproject.org/sources/southamerica.cfm)

Johnson, Niki

2006 Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay. *Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile*, vol. 46.

2005 *La política de la ausencia: las elecciones uruguayas 2004-2005, las mujeres y la equidad de género*. Montevideo: Comisión Nacional de Seguimiento Mujeres por democracia, equidad y ciudadanía.



---

León, Magdalena, editora

2005 *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. Quito: UNIFEM, UNFPA, FLACSO Ecuador.

Machicao Barbery, Ximena

2004 “El acoso político: un tema urgente que enfrentar”. La Paz: CIDEM.

Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti

2007 *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, Instituto Torcuatto di Tella y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Norris, Pippa

2004 *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.

Payne J. Mark, Zovatto Daniel, Mateo Díaz Mercedes

2006 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral. Washington D.C.

Smith Peter

2004 “Los ciclos de la democracia electoral en América Latina”. En:  
[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/VOL\\_IX\\_N2\\_2004/SMITH.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/VOL_IX_N2_2004/SMITH.pdf)

## Anexo

### Ejemplos de cuotas estatutarias en partidos latinoamericanos

País	Partido	Porcentaje	Aplicada a listas para cargos de elección (popular o dirección partidaria)	Aplicada a la reserva de puestos en cargos de dirección partidaria
Argentina	Alianza por una República de Iguales	No más de 70% por género	Sí	Sí
	Partido Socialista	30%	Sí	Sí
Bolivia	Unidad Nacional	50%	Sí	No
	Movimiento Sin Miedo	50%	Sí	Sí
Brasil	Partido de los Trabajadores	30%	No	Sí
	Partido Democrático Laboral	30%	Sí	Sí
	Partido Popular Socialista	30%	No	Sí
Chile (no existe cuota legal)	Partido por la Democracia	No más de 60% por género	Sí	Sí
	Partido Socialista	No más de 60% por género	Sí	No
	Partido Demócrata Cristiano	No más de 80% por género	No	Sí
Colombia (no existe cuota legal)	Partido Liberal	30%	No	Sí
	Polo Democrático Alternativo	30%	Sí	Sí
	Conservador	-	-	Dos integrantes Directorio Nacional
	Partido de la U	-	-	Un integrante Dirección Nacional
Costa Rica	Liberación Nacional	40%	Sí	Sí
	Acción para el Cambio	Integración Paritaria	Sí	Sí
	Movimiento Libertario	40%	Sí	Sí
	Unidad Social Cristiana	No más de 60% por género	Sí	Sí
	Accesibilidad sin Exclusión	40%	Sí	Sí
	Unión Nacional	40%	Sí	Sí
	Frente Amplio	40-50%	Sí (50%)	Sí (40%)
	Acción Ciudadana	Integración Paritaria	Sí	Sí
Ecuador	Movimiento Pachakutik - Nuevo País	40% en delegaciones a Congreso Nacional	-	-
El Salvador (no existe cuota legal)	Frente Farabundo Martí	35%	Sí	Sí
	Cambio Democrático	No más del 75% por género	No	Sí
Guatemala (no existe cuota legal)	Unidad Revolucionaria Nacional			
	Guatemalteca	30%	No	Sí*
	Partido de los Verdes	50%	No	Sí
Honduras	Partido Demócrata Cristiano	30%	No	Sí**
México	Partido por la Revolución Democrática	No más del 70% por género	Sí	No
	Partido Revolucionario Institucional	50%	Sí	Sí
Nicaragua (no existe cuota legal)	Frente Sandinista de Liberación Nacional	30%	Sí	No
	Movimiento Renovador Sandinista	40%	No	Sí
	Partido Liberal Constitucionalista	40%	No	Sí*
Panamá	Partido Cambio Democrático	30%	Sí	No
	Partido Revolucionario Democrático	30%	Sí	No
	Partido Panameñista	30%	Sí	No
Paraguay	Partido País Solidario	50% en el primer tercio lista	Sí	No
	Partido Liberal Radical Auténtico	33-20%***	Sí	No
	Asociación Nacional Republicana	30% (20%****)	Sí	No
	Unidad Nacional de Ciudadanos Éticos	30%-20%***	Sí	No
	Partido Encuentro Nacional	30%	Sí	No
Perú	Partido Nacionalista Peruano	30%	Sí	No
	Partido Popular Cristiano	30%	Sí	No
	Solidaridad Nacional	30%	Sí	No
	Acción Popular	30%	Sí	No
	Somos Perú	30%	Sí	No
	Coordinadora Nacional de Independientes	30%	Sí	No
	Partido por la Democracia Social	30%	Sí	Sí (6 de los 18 miembros del CEN)
República Dominicana	Partido Revolucionario Dominicano	33%	Sí	Sí
	Partido Reformista Social Cristiano	33%	Sí	Sí (15% Com. Política Nacional)
Uruguay (no existe cuota legal)	Partido Socialista	Porcentaje como mínimo igual al porcentaje de afiliadas	Sí	Sí
	Vertiente Artiguista	33%	Sí	Sí
Venezuela (no existe cuota legal)	Acción Democrática	30%	No	Sí
	COPEI	30%	No	Sí
	Movimiento al Socialismo	25%	Sí	Sí

\* Se aplica también a cargos electos de representación popular.

\*\* Se aplica a cargos de dirección del partido, diputados al Congreso y al Parlacen, a alcaldes, vicealcaldes y regidores.

\*\*\* 30% para listas a cargos electivos y 20% para listas a cargos partidarios.

\*\*\*\* Se reduce a 20% en aquellas jurisdicciones que no puedan cumplir el porcentaje de 30%.

Fuentes: Elaboración propia con base en diagnósticos nacionales (IDEA Internacional 2007a e IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia 2007b)

El año 2008 marca 30 años desde el inicio de la tercera ola democrática experimentada en América Latina. Durante dicho periodo se han visto avances notables: actualmente hay dos mujeres presidentas y ha habido un apreciable incremento en la presencia de mujeres en las cámaras bajas de representación parlamentaria, acelerado por la aprobación de mecanismos de cuotas en varios de los países analizados.

Con la mirada pública centrada en la participación política femenina en niveles tan visibles, la presente publicación pone la luz en los otros ámbitos de decisión política preguntándose si efectivamente hoy por hoy de manera uniforme y consistente las mujeres están "en la cresta de la ola" en los espacios públicos y partidarios.

### IDEA Internacional

El Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con 24 países miembros. Trabaja apoyando a las instituciones y procesos democráticos en el mundo entero, proporcionando recursos para el fortalecimiento de capacidades, desarrollando propuestas de política y apoyando a las reformas democráticas. Las áreas principales de experiencia del Instituto son los procesos electorales, los sistemas de partidos políticos, los procesos constitucionales y el género y la democracia.

IDEA Internacional  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia  
Tel: +46 8 698 37 00  
Fax: +46 8 20 24 22  
info@idea.int  
<http://www.idea.int>

ISBN 978-91-85724-37-6