



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

XXVI. REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

LINE BAREIRO

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha producido una verdadera revolución jurídica, ocasionada por un ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres, que ha llegado a cuestionar profundamente la distribución de género del poder público y privado. En el derecho constitucional, en el civil, en el penal, en el laboral y en el derecho electoral, entre otros, se han dado transformaciones impensables tres décadas atrás. Esos cambios jurídicos implican no sólo una cuestión de forma, sino que se trata fundamentalmente de una forma diferente de regular las relaciones sociales y políticas y, sobre todo, de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En ese proceso se han reconceptualizado figuras e instituciones jurídicas o se ha cambiado su contenido, e incluso se han afectado principios fundamentales del derecho. Por ejemplo, el régimen patrimonial del matrimonio sufrió cambios en todos los países de la región, y en todos ellos también se legisló sobre la violencia doméstica. Es posible que esos cambios devengan de haberse construido nociones diferentes de los viejos principios liberales de igualdad y no discriminación. Se ha cuestionado que el mero reconocimiento de los principios para todos y todas tuviese el efecto de generar igualdad y de terminar con las discriminaciones, así que se han construido mecanismos para una realización efectiva de esos principios. En ese sentido, se ha pasado de un concepto general de igualdad de oportunidades para trabajar una dinámica de igualdad de resultados.

El objetivo de este trabajo es abordar específicamente la manera en que el derecho electoral de América Latina trata a las mujeres y en qué medida las regulaciones, supuestamente neutras, afectan a esa mitad de la población y de la ciudadanía.

Se ha optado por una estructura sencilla que presenta inicialmente al sujeto que ha llevado adelante esa transformación vinculándolo con sus antecedentes históricos. Posteriormente se analiza la legislación positiva des-

de una mirada de equidad e igualdad entre hombres y mujeres en el poder político. Se aborda primero el derecho constitucional comparado de la región, en segundo lugar los instrumentos internacionales que forman parte del derecho positivo de los países latinoamericanos, y en tercer lugar la legislación electoral. Finalmente se presentan brevemente algunos puntos de discusión actual.

2. EL SUJETO TRANSFORMADOR

Al preguntarnos cómo se ha producido esa transformación, nos encontramos con que se trata principalmente del efecto de la capacidad de incidencia de un actor político de características distintas de los actores tradicionales. El movimiento feminista y amplio de mujeres se caracteriza por ser una red internacional, nacional y local, que trabaja de manera horizontal y se encuentra tanto en grupos autónomos que pueden ser de diverso tamaño, como en grupos internos en partidos políticos, sindicatos, organizaciones barriales, universidades, cooperativas. Es más, en muchos casos, sus integrantes inciden a título personal en instituciones tan diversas como los estados, los organismos multilaterales o las empresas.

Esa expresión política se ha manifestado en los diversos países de la región y del mundo, en los últimos 30 años. En general, el movimiento feminista y amplio de mujeres reconoce como antecedente al movimiento sufragista que luchó por la conquista del voto femenino desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX.

Las sufragistas hicieron política sin tener derecho a ello, irrumpieron en el ámbito público y plantearon una ruptura con las formas tradicionales de hacer política de las mujeres que anteriormente influían mediante su relación con hombres con poder, o hacían trabajos que pueden considerarse de base, como ser estafetas y convocar a reuniones, o visitar a los presos políticos.

En el campo del derecho, y específicamente del derecho político, se actuaba como si las mujeres no existiesen. No resulta fácil pensar cómo pudo desaparecer virtualmente la mitad de la humanidad. Sin embargo, éste es solamente un ejemplo más de la eficacia de la ideología para dejar de ver o sólo ver una parte.

El argumento sufragista fue que las constituciones liberales no prohibían sino que posibilitaban la ciudadanía femenina, ya que por lo general disponían que eran ciudadanos los nacionales de más de determinada

edad. A este argumento se opusieron otros, como los disturbios que traería a la división de género del trabajo, principalmente a las familias, pero también hubo manifestaciones peyorativas acerca de la capacidad de decisión de las mujeres, e incluso se argumentó que había que protegerlas de un ámbito tan sucio como la política y, en última instancia, que ciudadano no es igual a ciudadana.

Finalmente primaron los argumentos sufragistas y, a lo largo de 48 años, los países de la región fueron reconociendo la igualdad de derechos políticos de las mujeres (véase el cuadro XXVI.1).

Esa conquista significaba legalmente tanto el derecho a elegir representantes y gobernantes (voto activo) como el de ser electas (voto pasivo) o nombradas para mandatos. Sin embargo, hasta las dos últimas décadas del siglo xx, el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se limitó, salvo excepciones, a elegir, pero no a ser electas. En el caso de las mujeres, no se produjo como con la conquista del voto por los hombres no propietarios de parte del movimiento obrero, que inmediatamente pasaron a generar mecanismos que posibilitasen la elección de quienes habían ampliado el derecho, principalmente con la formación de partidos políticos, que compitieron electoralmente. Integradas a los partidos políticos, muy pocas mujeres llegaron a ocupar cargos de representación y de dirección partidaria.

La nueva generación feminista se inicia en América Latina en la década de 1970 y con más fuerza desde la de 1980. Pero, fue apenas en la última década del siglo xx, cuando la demanda de participación equitativa en lugares de decisión pasó a convertirse en un punto prioritario del movimiento feminista y amplio de mujeres (Bareiro y Molina, 1995).

3. EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y LA REPRESENTACIÓN FEMENINA

Todas las constituciones de la región consagran los principios de igualdad y de no discriminación. Las constituciones de Costa Rica, Bolivia, República Dominicana y Uruguay lo hacen en términos generales, la primera recurriendo a una fórmula hoy ya poco utilizada y que a la letra dice: "Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana" (art. 33 reformado en 1968). Lo frecuente en la actualidad es seguir utilizando la palabra *hombre* como sinónimo de persona o de ser humano.

CUADRO XXVI.1. *Sufragio femenino en los estados miembros de la OEA*

<i>País</i>	<i>Año de consagración del derecho al voto de las mujeres</i>
Canadá	1918 (parcial)
Estados Unidos de América	1920
Ecuador	1929
Brasil	1932
Uruguay	1932
Cuba	1934
El Salvador	1939 (parcial)
República Dominicana	1942
Jamaica	1944
Guatemala	1945 (parcial)
Panamá	1945
Trinidad y Tobago	1946
Argentina	1947
Venezuela	1947
Surinam	1948
Chile	1949
Costa Rica	1949
Haití	1950
Barbados	1950
Antigua y Barbuda	1951
Dominica	1951
Granada	1951
Santa Lucía	1951
San Vicente de Granadinas	1951
Bolivia	1952
St. Kitts y Nevis	1952
México	1953
Guyana	1953
Honduras	1955
Nicaragua	1955
Perú	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961
Bahamas	1962
Belice	1964

FUENTE: Comisión Interamericana de Mujeres (CIM, 1995: 7).

CUADRO XXVI.2. *Artículos constitucionales referentes a la igualdad entre los géneros*

Constitución de la Nación Argentina, 1994	<p>Artículo 37. Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.</p> <p>La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.</p>
Constitución Política de Ecuador, 1991	<p>Artículo 102. El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.</p>
Constitución de Nicaragua, 1987	<p>Artículo 48. Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos, en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer. Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país.</p>
Constitución de la República de Paraguay, 1992	<p>Artículo 117. De los derechos políticos Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes.</p> <p>Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.</p>

Actualmente, lo más usual es que, además de los principios generales, se especifique la igualdad entre hombres y mujeres y la prohibición de discriminación por razón de género, pero con variantes en los diferentes países (véase el cuadro XXVI.2). Argentina integra a su constitución los tratados, las declaraciones y convenciones de derechos humanos (art. 75) que, a su vez, prohíben diferentes formas de discriminación. Expresan explícitamente la igualdad entre hombres y mujeres o la no discriminación por razón de género: Brasil (art. 5, 1), al igual que Colombia (art. 43), Cuba

(art. 44), Ecuador (art. 23), El Salvador (art. 3), Guatemala (art. 4), Honduras (art. 60), México (art. 4), Nicaragua (art. 27), Panamá (art. 19), Paraguay (art. 48), Perú (art. 2) y Venezuela (art. 21).

Ahora bien, las constituciones de un grupo de seis países agregan a esas declaraciones la obligación del Estado de promover que la igualdad sea real y efectiva. Es decir, concretamente hay un mandato de actuar en contra de la persistencia de la desigualdad entre hombres y mujeres, o de las desigualdades y discriminaciones en general. Es el caso de Colombia (art. 13), Cuba (art. 44), Ecuador (arts. 36, 41, 47, 62, 63, 77), Nicaragua (art. 48), Paraguay (arts. 46, 47, 48) y Venezuela (art. 21). En principio esta mención ha permitido salvar el debate de si las acciones positivas rompen con el principio de igualdad. Sin embargo, debido a que la Constitución colombiana prohíbe que el Estado regule a los partidos políticos, en ese país no se han incorporado cuotas para candidaturas a cargos electivos y mandatos, aunque sí para cargos de designación; en el caso venezolano se legisló al efecto, pero no entró en vigencia. Son cuatro los países que han consagrado en sus constituciones la garantía de igualdad o la promoción a los cargos públicos.

4. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El instrumento internacional de protección de derechos humanos más relevante para remover los obstáculos que impiden la equidad en la representación política de las mujeres es la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada por la ONU en 1979 y ratificada por todos los países de la región. Esto significa que puede ser invocada como instrumento de cumplimiento obligatorio. Esta convención tiene un artículo específico sobre igualdad en la vida política y pública (art. 7) y otro que explicita que las medidas transitorias que se tomaren para hacer efectiva la igualdad no serán consideradas como discriminatorias (art. 4).

Además, la CEDAW tiene un Protocolo Facultativo adoptado en 1999, que ha sido ratificado hasta el momento por Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las mujeres de esos países han ganado el derecho de utilizar el procedimiento de comunicación ante el comité que monitorea el cumplimiento de la CEDAW. Hay dos países que no han firmado ni ratificado el Protocolo: Honduras y Nicaragua, y cuatro que lo han firmado, pero

no ratificado: El Salvador, Colombia, Chile y Argentina. Sin embargo, en el caso de este último país, la CEDAW tiene rango constitucional.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del Sistema Interamericano ha dado a conocer sus “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”.¹ La CIDH no duda en concluir que las medidas adicionales por parte del Estado, junto con acciones de la sociedad civil, son necesarias para lograr el respeto al derecho de las mujeres a participar en la vida política, lo que puede exigir la adopción de medidas de acción afirmativa, de manera que la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se lleve a cabo (CIDH, 1999: párrafo final).

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que monitorea el cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, formuló la Observación General núm. 28² para una mejor comprensión del alcance del artículo 3 de igualdad de derechos entre hombres y mujeres. En el párrafo 29 dice:

El derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes. Los Estados Parte deberán cerciorarse de que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluidas las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos. Las medidas efectivas que adopten los Estados Parte para velar por que todas las personas con derecho a voto puedan ejercerlo no deben discriminar por razón de sexo. El Comité pide a los Estados Parte que presenten información estadística acerca del porcentaje de mujeres que desempeñan cargos de elección pública, con inclusión del Poder Legislativo y de altos cargos de la administración pública y el Poder Judicial” (Comité de Derechos Humanos, 2000: párrafo 29).

Puede ser relevante además, considerar el Estatuto de Roma (ER) que crea y regula la Corte Penal Internacional (CPI), que entró en vigencia en 2002 y del que forman parte varios países de la región. Lo interesante para

¹ Véase el documento completo en www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm.

² Comité de Derechos Humanos, *Igualdad de derechos entre hombres y mujeres* (art. 3): 29:03/2000, ccpr/C/21/Rev.1/Add.10, ccpr Observación General 28 (General Comments).

este estudio son sus disposiciones relativas al sistema de elección de jueces y juezas de la CPI. Así, el artículo 36 del ER establece las condiciones que deben reunir las(os) magistradas(os), las candidaturas y la forma de elección. El total de integrantes de la Corte es de 18 personas, que deben, entre otras condiciones, reunir los requisitos para ocupar las más altas magistraturas en sus países y no puede haber dos jueces de un mismo país. En el numeral 8 del referido artículo se determina que debe tenerse en cuenta que estén representados los principales sistemas jurídicos del mundo, que haya equidad en la distribución geográfica, equilibrio de hombres y mujeres, y la inclusión obligatoria de especialistas en violencia contra las mujeres y los niños, además de ser penalistas e internacionalistas. En febrero de 2003 se han aplicado con éxito estas normas, que demostraron que pueden conjugarse varias cuotas para cargos uninominales.

5. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

En la primera edición del tratado no hubo un artículo específico que analizase la legislación en relación con la participación política de las mujeres, sino un artículo que se ocupaba de la representación de diferentes minorías y de las mujeres (Sottoli, 1998). El énfasis en ese caso estaba puesto en la pregunta sobre la validez de la promoción de la participación política de esos sectores de la ciudadanía mediante acciones positivas y sobre la efectividad de los mismos.

Aun cuando solamente tres países de la región sobrepasan actualmente 20% de representación femenina en el Poder Legislativo (Costa Rica 34%, Argentina 31% y México 22.8%), en el periodo transcurrido se han generalizado y legitimado los mecanismos de acción positiva para garantizar la equidad entre hombres y mujeres, entre otros motivos porque la alta representación se ha dado exclusivamente con sistemas de cuotas. En la actualidad son excepcionales los países que no cuentan con algún mecanismo. Se dispone también de investigaciones realizadas en diferentes países sobre los efectos de la cuota, por ejemplo, Argentina (Lubertino, 2002), Costa Rica (Torres, 2001), Paraguay (Soto, 1999), y en una dimensión comparativa más amplia la Unión Interparlamentaria (2002) y Htun (2002), que demuestran empíricamente los efectos de las cuotas.

Si bien siempre pueden ser necesarios los argumentos filosóficos, la fundamentación jurídica comparada y la demostración empírica de los

efectos de los mecanismos, siempre y cuando tengan una buena adaptación al sistema electoral, han vuelto menos relevantes dudas de gran importancia en 1988. Es más, actualmente la discusión se ha desplazado de las cuotas como mecanismo compensatorio para iniciar un debate sobre la adopción de la paridad, a una revisión de diferentes aspectos de los sistemas electorales y a los obstáculos provenientes de la cultura política (Bareiro *et al.*, 2004).

La década de 1990 y los primeros años del siglo XXI han sido especialmente intensos en debates, sanciones y modificaciones a las leyes electorales y coincidente con un activo proceso de organización de las mujeres con demandas específicas en lo político. Pero las constantes modificaciones en diferentes aspectos muestran también que no hay nada definitivamente consagrado, lo que afecta a los mecanismos que impiden una mayor representación de las mujeres. Por ejemplo, en Honduras y Ecuador el mecanismo de cuotas no representa una garantía de resultados, pues allí se han adoptado sistemas de listas abiertas que anula el efecto de las cuotas.

Algunos elementos de los sistemas electorales parecieran poco relevantes, como, por ejemplo, la edad mínima para ejercer el sufragio. En tanto que el requisito previo de inscripción en el registro cívico o padrón electoral, la distribución, la forma y el tamaño de las circunscripciones electorales, las formas de presentación de candidaturas y de votación, la conversión de votos en escaños y los padrones (mesas o urnas) separados por sexo tienen gran relevancia, al igual que las medidas específicas que buscan favorecer la representación femenina en los sistemas políticos.

Un aspecto crítico para las mujeres es ser parte del padrón electoral, hecho que se constata en las diferencias entre el número de mujeres registradas en los censos y las registradas en el registro cívico o padrón electoral. El problema radica en que pareciera que las mujeres tienen una menor disposición a inscribirse o, por lo menos, que deben hacerse campañas específicas de inscripción de mujeres. Solamente en Argentina, Costa Rica, Perú, Ecuador, Honduras, Panamá y Venezuela los padrones se elaboran a partir de datos provistos por el registro civil o la institución encargada de otorgar la documentación de identificación de las personas.

Uno de los debates más importantes para las mujeres se refiere a la validez de que la representación por excelencia sea la territorial y que no se consideren otras diferencias relevantes para el pluralismo. En general, el movimiento de mujeres considera más conveniente para la representación femenina la existencia de circunscripciones electorales grandes, pues en

ellas es mayor el efecto proporcional del sistema electoral y mayor también el efecto de las cuotas mínimas o máximas de participación de algunos de los géneros. Sin embargo hay un cuestionamiento a las circunscripciones grandes y plurinominales basado en la consideración de que, en las circunscripciones pequeñas y en las uninominales hay una relación más cercana entre electores(as) y representantes. La experiencia boliviana ha demostrado, sin embargo, que existen posibilidades de que las mujeres vayan creciendo en cantidad de votos en circunscripciones uninominales.

Igualmente, los estudios de la Unión Interparlamentaria (2002), de Htun (2002) y de diferentes investigadoras de la región comparten que las listas cerradas y bloqueadas con sistemas proporcionales de distribución de escaños resultan más favorables para la representación femenina. En la República Dominicana, por ejemplo, se considera que la incorporación del voto preferencial ha redundado en una disminución de los efectos de la cuota (Jiménez Polanco, 2003). Sin embargo, en el caso peruano, se ha demostrado que el voto preferencial ha favorecido a las mujeres.

En cuanto a la legislación sobre acciones positivas, se debe tener en cuenta que América Latina es la región del mundo que primero pasó a consagrar por ley las cuotas mínimas de participación de mujeres. Ciertamente, las acciones positivas se habían originado en Estados Unidos con un sistema de preferencias para la contratación de proveedores del Estado. La preferencia se establecía a favor de las empresas que pudiesen demostrar el aumento de personas de raza negra en sus nóminas de empleadas(os). Fueron los partidos socialistas escandinavos quienes primero adoptaron las cuotas para la promoción política de las mujeres, pero se trataba de medidas partidarias y no de la legislación nacional. Argentina ha sido el país pionero en la adopción de cuotas mínimas de representación de mujeres por ley en el año 1991. Es decir, el Estado pasa a obligar a los partidos políticos a presentar listas alternando nombres de mujeres y hombres.

Argentina se constituyó también en un modelo en cuanto a los efectos positivos de la cuota. Su legislación establece una cuota de 30% como mínimo de candidatas mujeres y en proporciones con posibilidades de resultar electas (art. 60 del Código Nacional Electoral modificado por la Ley 24.012). La ley obliga a los partidos políticos a adecuar sus listas orgánicas con el fin de establecer el cupo de mujeres en las listas internas partidarias.

El mecanismo es obligatorio y los organismos electorales no pueden oficializar la lista de candidatos y candidatas que no cumpla con esta normativa. Asimismo, la ley otorga legitimación a cualquier ciudadano o ciu-

dadana para impugnar las listas que no cumplan con este requisito. Varios países han adoptado el modelo de Argentina, aunque con particularidades. Así, Brasil establece un sistema de cuotas para favorecer la inclusión de mujeres en cargos electivos. De la cantidad de bancas resultantes de las reglas previstas en este artículo, cada partido o coalición deberá reservar un mínimo de 30% y un máximo de 70% para candidaturas de cada sexo (art. 10, inciso 3, Ley 9.504).

Esa idea de inclusión es la que prima también en Panamá, cuyo Código Electoral establece en el artículo 94, inciso 1, que se prohíbe a los partidos políticos: “hacer discriminaciones en la inscripción de sus miembros por razón de raza, sexo, credo religioso, cultura o condición social”, y dispone que en las elecciones internas, los partidos garanticen que por lo menos 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos populares sean mujeres (art. 196, CE). Estas medidas no prevén ninguna sanción en caso de incumplimiento, por lo que en la práctica no tienen carácter obligatorio.

En otros casos, como el de la legislación boliviana, se establecen medidas diferenciadas para cada cargo que se elige. En el caso de los senadores y las senadoras, en las listas de candidaturas de cada departamento, al menos uno de cada cuatro candidatos será mujer (art. 112, letra a, inciso b). En el caso de la lista de candidaturas plurinominales a la diputación por cada departamento, en estricto orden de prelación de titulares y suplentes, será formada de modo que, de cada tres candidatos, al menos uno sea mujer (art. 112, número 1, inciso c). En el caso de las candidaturas para concejales municipales, las listas se presentarán de tal modo que el primer candidato a concejal tenga una suplente mujer y, en caso de que la titular sea mujer, tenga un suplente varón. El segundo y tercer puesto de titulares serán asignados de manera alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre. Las listas en su conjunto deberán incorporar al menos 30% de mujeres (art. 112, número 2, incisos a, b, c). Estas medidas tienen carácter obligatorio y, en caso de incumplimiento, la Corte Nacional Electoral no admite las listas, en cuyo caso notificará el rechazo al partido o alianza, que deberá enmendar la lista en un plazo de 72 horas de su legal notificación (art. 112, número 1, segunda parte del inciso c).

En México hay una cuota similar, aunque formulada como cuota máxima de 70%. Según la legislación, en el total de candidaturas que presenten los partidos políticos, tanto para senadores como para diputados, en ningún caso se incluirá más de 70% de candidatos de un mismo sexo (art. 75a

del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). En caso de incumplimiento, el Instituto Federal Electoral otorga un plazo para corregir la falta y sanciona con una amonestación. En caso de reincidencia se niega el registro de las candidaturas correspondientes (art. 75c del Cofipe).

La ley electoral de Costa Rica, por su parte, establece varias medidas para favorecer la inclusión de las mujeres. Los estatutos de los partidos deben prever el mecanismo que asegure la participación de la mujer en un porcentaje de 40%, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular (ar. 58, inciso n y art. 60 del Código Electoral). Asimismo, en la estructura regional de los partidos, el Código Electoral establece que las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales deberán estar conformadas, al menos, por 40% de mujeres (art. 60). Estas medidas son obligatorias y ante su incumplimiento no se inscriben las candidaturas (Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones 1543-E-2001 y 1863-1999). Estas medidas tienen carácter transitorio hasta que se haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del padrón electoral (art. 60, Código Electoral).

Costa Rica tiene también una Ley de Igualdad Real de 1990, que establece una medida muy creativa que consiste en que 30% del financiamiento que el Estado otorga a los partidos políticos debe ser destinado a la capacitación política de las mujeres. Éste es un ejemplo de medida de acción positiva para promover la participación política de las mujeres, que no es de cuotas y que permite eliminar el obstáculo de la carencia de recursos económicos para que las mujeres se postulen.

La legislación electoral ecuatoriana se modificó en 1998, el mismo año en que se reformó la Constitución, la cual exige la representación equitativa de mujeres y hombres. Es decir que, constitucionalmente, es Ecuador el primer país en consagrar la paridad, aunque al utilizar la palabra equitativa y no igualdad como en el caso francés, las interpretaciones han sido menos claras. Para dar cumplimiento a la norma constitucional, la legislación electoral determinó una cuota inicial de 30% que aumenta 5% en cada elección hasta llegar a 50%. Si bien la cuota en Ecuador es actualmente de 40%, sus efectos son mínimos. En primer lugar, porque al ser un sistema de listas abiertas, la garantía es solamente para las candidaturas, pero no para los resultados electorales. Además, ha habido grandes tensiones entre el movimiento de mujeres, el mecanismo nacional de la mujer y el Tribunal Electoral por la interpretación de la norma y su obligatoriedad. Hasta ahora no se anulan las listas que no cumplen con la cuota.

En Perú, el porcentaje de cuota mínima para las mujeres corresponde a 30%. En este país las listas de candidatos al Congreso de cada distrito deben incluir una cantidad no menor de 30% de mujeres o varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer (art. 116 de la Ley Orgánica Electoral, LOE). La lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en que el partido político o movimiento lo decida, y en cada caso, deberá tener por lo menos 30% y no más de 70% de hombres o de mujeres.

El caso de Honduras es muy interesante, ya que la cuota mínima de 30% fue dispuesta por el Decreto Legislativo 34/2000, denominado Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer. Esa disposición fue recogida en la normativa electoral en el año 2004 y aún no ha habido elecciones posteriores, pero en todo caso, puede darse un problema similar al de Ecuador, ya que también se combina la cuota con listas abiertas.

En Paraguay las cuotas son tan bajas que se diluyen y se limitan a las listas para las elecciones primarias o internas de los partidos políticos. La disposición del Código Electoral obliga a los partidos y movimientos políticos a que las listas que se presenten en las elecciones internas para la selección de candidatos y candidatas deben tener por lo menos 20% de mujeres. Por tanto, las listas que se presentan a las elecciones nacionales incluyen un porcentaje mucho menor que 25% de mujeres. Si bien todos los partidos adecuaron sus estatutos a esta disposición, no hay sanciones específicas por incumplimiento. Éste es un caso en el que la cuota queda invalidada por la manera en que está regulada.

Los países que no cuentan en su legislación electoral con ninguna medida de acción positiva para mejorar la representación femenina son Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. En este último se derogó la disposición legal que había sido sancionada previamente, pero aún constituye un tema de disputa.

6. DEBATES ACTUALES

En la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en 1995 en Pekín, China, América Latina propuso la aprobación de la obligatoriedad de las cuotas. La mayor oposición provino de la Unión Europea y no llegó a aprobarse una disposición en ese sentido en la Plataforma de Acción de Pekín.

Poco después el Parlamento Europeo realizó un estudio sobre el *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina* (Parlamento Europeo, 1997). Este trabajo muestra que los países comunitarios con mayor representación política femenina son aquellos que tienen también sistemas electorales proporcionales o combinados y que en una comparación de 162 países, todos aquéllos con más de 25% de mujeres en sus cámaras bajas o únicas tienen, sin excepción, sistemas proporcionales y combinados. En tanto, la más baja representación femenina entre los países comunitarios coincide con aquellos que tienen sistemas electorales mayoritarios o combinados. Se muestra también que a escala mundial los países con menos de 10% de mujeres tienen sistemas mayoritarios, al igual que todos los países en los cuales no hay ninguna mujer parlamentaria.

Al parecer, los países europeos optan por mantener sus sistemas electorales que han mostrado efectos favorables en este tema y por confiar en la autorregulación de los partidos, sin que prosperen, en cambio, las cuotas por ley, que se presenta como la opción de América Latina.³

El debate actual en América Latina para lograr un equilibrio en la representación de mujeres y hombres oscila entre la apuesta a la compensación que representa la política de cuotas o una opción por la paridad como política que atiende al principio mismo de representación que pareciera estar trascendiendo a la representación territorial y partidaria, para atender también la realización real y efectiva de la igualdad entre hombres y mujeres, es decir de las dos mitades de la ciudadanía.

³ Sin embargo, el país en el que nació la república y la ciudadanía, pasó a declararse democracia paritaria en 1999. El caso francés es el siguiente. El 17 de junio de 1998, el presidente Jacques Chirac firmó un proyecto de ley constitucional "relativo a la igualdad entre los hombres y las mujeres" cuyo único artículo dice: "Se añade al artículo 3 de la Constitución del 4 de octubre de 1958 un apartado con el siguiente texto: La ley favorece el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos y a las funciones". El Parlamento enmendó también el artículo 4 de la Constitución: "[Los partidos] contribuirán a la puesta en práctica del principio que se enuncia en el último apartado del artículo 3 en las condiciones que la ley determine" (Mossuz-Lavau, 2002).