



Mujeres en el
Parlamento.

*Más allá de
los números*

Serie Manuales

Mujeres en el Parlamento.

*Más allá de
los números*

International IDEA

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

Editoras de la edición en español (2002)

Myriam Méndez-Montalvo

Julie Ballington

Editora de la versión original en inglés Edition (1998)

Azza Karam

Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números

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

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

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

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

Todos los derechos reservados.

Primera edición (inglés), 1998

Edición en español, 2002

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

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

Publications Office

International IDEA

Strömsborg

103 34 Estocolmo

Suecia

Traducción: Ana Victoria Soto, San José, Costa Rica

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

Arte de portada: Anoli Perera, Sri Lanka

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

Concepción de la couverture: Eduard Cehovin, Slovenia

Impreso por: Bulls Tryckeri AB, Halmstad Suecia

ISBN: 91-89098-81-1

Prefacio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



KAREN FOGG,

Secretaria General, International IDEA



ERLING OLSEN,

Ex Secretario General interino, International IDEA

Ex Presidente del Parlamento, Dinamarca

Mujeres en el Parlamento.

Más allá de los números

ÍNDICE

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

MALA N. HTUN

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

ESTUDIO DE CASO

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

Una tarea pendiente.

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

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

NADEZHDA SHVEDOVA

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

ESTUDIO DE CASOS

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

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

LEGISLATIVOS Y LOS SISTEMAS ELECTORALES 111

RICHARD E. MATLAND

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

ESTUDIO DE CASOS

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

4. EL USO DE CUOTAS PARA INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN

POLÍTICA DE LA MUJER 159

DRUDE DAHLERUP

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

ESTUDIO DE CASOS

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

5. MUJERES EN EL PARLAMENTO.

ESTRATEGIAS PARA MARCAR LA DIFERENCIA 201

JONI LOVENDUSKI Y AZZA KARAM

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

ESTUDIO DE CASOS

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

6. DEMOCRACIA A TRAVÉS DE LA ALIANZA DE GÉNEROS.

LA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA 269

CHRISTINE PINTAT

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

CONCLUSIONES 285

MYRIAM MÉNDEZ-MONTALVO Y JULIE BALLINGTON

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

COLABORADORES 297

SOBRE INTERNATIONAL IDEA 308

LISTA DE TABLAS, FIGURAS Y CUADROS

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

Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números

LOURDES FLORES NANO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LOURDES FLORES NANO

LIMA, JUNIO DE 2002

Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números

FRENE GINWALA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FRENE GINWALA

PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE SUDÁFRICA

ABRIL, 1998

Introducción

JULIE BALLINGTON Y
MYRIAM MÉNDEZ-MONTALVO

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

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

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

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

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

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

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

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

Propósito del manual

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

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

Versiones regionales

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

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

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

Descripción y enfoque del manual

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

Las mujeres latinoamericanas en posiciones de poder

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

Obstáculos a la participación de las mujeres en el Parlamento

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

Selección de candidatos y candidatas a la legislatura y sistemas electorales

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

El recurso de las cuotas

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

Marcando una diferencia en el Parlamento

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

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

Experiencias internacionales (UIP)

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

Estudios de casos

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

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

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

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

Notas

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

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 1

Mujeres y poder político en Latinoamérica

MALA N. HTUN

EN ESTE CAPÍTULO SE PRESENTA UN PANORAMA GENERAL sobre la participación de las mujeres latinoamericanas en el ámbito parlamentario. Se analizan las razones y obstáculos para que éstas alcancen más poder, tales como factores socioeconómicos, actitudes del público hacia el liderazgo femenino y el papel de los partidos políticos y los sistemas electorales. Con base en todos estos factores, se analizan las estrategias de acción afirmativa implementadas en Latinoamérica para ampliar las oportunidades de las mujeres. De igual forma, se examina si una mayor presencia femenina en las esferas de poder ha producido, de hecho, cambios en términos de políticas públicas. En ciertas circunstancias, éstas se han organizado en el marco de coaliciones multipartidistas para promover modificaciones a leyes y políticas específicas orientadas al avance en cuanto a los derechos de las mujeres. En última instancia, sin embargo, tales avances en la región dependen de la consolidación de la democracia, el desarrollo sostenible y la promoción de un crecimiento económico equitativo.

Al igual que en el resto del mundo, en América Latina históricamente las mujeres han estado en extremo subrepresentadas en los cargos de elección popular, pues la presencia femenina y la masculina nunca han estado equiparadas. En reconocimiento de que tal infrarepresentación plantea una amenaza a la democracia, la igualdad política y la justicia, cada vez un mayor número de personas - entre ellos políticos y líderes de opinión masculinos - han apoyado medidas para incrementar la presencia femenina en las esferas de poder. Durante la década de los noventa, once países latinoamericanos adoptaron leyes para el establecimiento de cuotas de género que garantizaran a las mujeres niveles mínimos de participación política como candidatas en las elecciones nacionales. Si bien los resultados de esta medida varían dependiendo de las normas electorales y el apego a ellas por parte de los partidos políticos, el movimiento por las cuotas de género marca un hito en cuanto a la actitud del público hacia la presencia de las mujeres en el poder y el nivel oficial de compromiso con equidad de género.

Como resultado de las cuotas, el desarrollo económico y social, y los cambios culturales, la presencia femenina en los cargos de poder en América Latina ha registrado un crecimiento que en algunos países podría calificarse de dramático.

La presencia femenina en los cargos de poder en América Latina ha registrado un crecimiento del 9 por ciento en 1990 al 15 por ciento para el año 2002.

Partiendo de un promedio del 9 por ciento en 1990, para el año 2002 la representación femenina en los países con Cámara Baja parlamentaria

aumentó al 15 por ciento, ascendiendo, en el caso del Senado, del cinco en 1990 al 12 por ciento en el 2002. Por otro lado, mientras las mujeres ocupaban 9 por ciento de los cargos ministeriales en 1990, para el 2000 la cifra se ha incrementado a un porcentaje del 13 e incluso el 25 por ciento en algunos países. No obstante, persisten obstáculos considerables para que exista equidad en el acceso a los puestos de toma de decisiones, manteniéndose variaciones importantes entre los distintos países en cuanto a la presencia femenina en los círculos de poder. No todos los países han adoptado cuotas de género y en algunos en que tales leyes sí existen, su aplicación es débil o nula. Además, aún cuando este mecanismo logra llevar a las mujeres al poder, a éstas no siempre se las dota de los recursos necesarios para hacer un uso efectivo del mismo.

Durante las décadas de 1980 y 1990, los países latinoamericanos dieron pasos importantes hacia la democracia política y el sistema capitalista de libre mercado. Con excepción de Cuba, las naciones que vivían bajo dictaduras militares y regí-

menes autoritarios unipartidistas hicieron la transición hacia las elecciones libres y la política competitiva de partidos. Muchos países también adoptaron principios de la economía de libre mercado mediante la liberalización comercial, la privatización de empresas estatales, la reducción de aranceles, el balance en sus presupuestos, la reforma de sus políticas cambiarias y otra serie de medidas similares.

Una mayor libertad política y mercados más liberalizados, empero, no siempre han redundado en adelantos inequívocos en cuanto a los derechos de la ciudadanía y el bienestar económico. En muchos países sus ciudadanos todavía sufren la violación de sus derechos humanos a la corrupción, así como altas tasas de criminalidad y la ineficacia de sus sistemas judiciales. Durante los años noventa, la región alcanzó una tasa promedio de crecimiento anual del 2 por ciento, ostentando el dudoso título de ser la región del mundo donde la distribución de ingre-

Tabla 1. Mujeres en el poder en América Latina: una fotografía instantánea

País	Porcentaje de cargos ministeriales	Porcentaje de escaños en la Cámara de Diputados (o Parlamentos unicamerales)	Porcentaje de puestos en el Senado
Argentina	8	31	36
Bolivia	0	12	4
Brasil	0	7	6
Chile	25	13	4
Colombia	19	13	10
Costa Rica	18	35	No dispone de Senado
Cuba	10	28	No dispone de Senado
República Dominicana	8	16	7
Ecuador	7	15	No dispone de Senado
El Salvador	25	10	No dispone de Senado
Guatemala	8	9	No dispone de Senado
Honduras	26	9	No dispone de Senado
México	16	16	16
Nicaragua	8	21	No dispone de Senado
Panamá	25	10	No dispone de Senado
Paraguay	8	3	18
Perú	7	18	No dispone de Senado
Uruguay	0	12	10
Venezuela	21	10	No dispone de Senado
TOTAL	13%	15%	12%

Fuentes: *Diálogo Interamericano*. 2001. Women and Power in the Americas. A Report Card. Washington, D.C.: *Diálogo Interamericano*; *Unión Interparlamentaria*, febrero 2002. Women in National Parliaments. [Internet] <http://www.ipu.org>. Los porcentajes han sido redondeados.

sos es la menos equitativa. Si se promedia para toda la región, una cuarta parte los ingresos nacionales queda en manos del 5 por ciento de la población y un 40 por ciento se distribuye entre el 10 por ciento más acaudalado¹. Brasil disfruta de la tasa de crecimiento más elevada de la región desde la década de los cincuenta (2.5%), pero es también el país que presenta mayores desigualdades. Partiendo de la misma década, el promedio de dichas tasas ha sido inferior al 1 por ciento en Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Sin lugar a dudas, esta variación en las condiciones económicas y sociales de los diferentes países es trascendental en términos de la situación de las mujeres.

El cuadro indica que si bien las mujeres tienen acceso a una porción importante de poder en algunos países (Argentina y Costa Rica, por ejemplo), también es reducida en otros (Brasil y Guatemala). En promedio se observan mejoras en cuanto a las oportunidades de las mujeres de participar en el ámbito parlamentario, pero los beneficios no se distribuyen de manera equitativa.

Tabla 2: Mujeres en el Parlamento por Regiones

Región del mundo	Porcentaje de mujeres en la Cámara Baja u otra variante de Parlamento Unicameral	Porcentaje de mujeres en el Senado
Países nórdicos	38.8	---
Europa (países de OSCE)	16.8	14.8
Continente Americano	15.8	16.6
Asia	15.6	12.1
Europa (exceptuando a países nórdicos)	14.7	14.8
América Latina*	15.0	12.0
África Subsahariana	12.8	12.8
Pacífico	11.3	25.9
Países árabes	4.6	2.5

Fuente: Unión Interparlamentaria, febrero 2002. "Women in National Parliaments" [Internet] <http://www.ipu.org> .

**Promedio latinoamericano con base en cálculo de la autora.*

Fuentes: Diálogo Interamericano. 2001. Women and Power in the Americas. A Report Card. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano; Unión Interparlamentaria, febrero 2002. Women in National Parliaments. [Internet] <http://www.ipu.org> . Los porcentajes han sido redondeados.

Los niveles de participación política de la mujer se aproximan al promedio mundial. Según cifras de la Unión Interparlamentaria, las mujeres conforman más del 14 por ciento de las Cámaras Bajas de todo el mundo, y 14 por ciento de los Senados. Los promedios para los 19 países latinoamericanos son del 15 y el 12 por ciento, respectivamente.

Hay que señalar que si bien los porcentajes latinoamericanos aparecen rezagados con respecto a los de los países nórdicos, son comparables con los de Asia y el resto de Europa, ligeramente por encima de los de África Subsahariana, y muy por encima de los países árabes. Latinoamérica se encuentra mejor posicionada que la Región del Pacífico en términos de la participación de las mujeres en el Congreso, pero a la vez está muy por debajo del elevado promedio que registra esa misma región en el Senado.

La posición de las mujeres en la economía y la sociedad

En promedio, tanto la capacidad como las oportunidades de las mujeres latinoamericanas han crecido durante las últimas décadas, aunque su situación es peor que la de los varones y varía de forma dramática entre los distintos países, regiones, clases socioeconómicas y grupos raciales y étnicos.

Los datos indican que, en promedio, la situación de las mujeres ha mejorado y que éstas se han integrado a la esfera pública en el sector laboral y el educativo.

- Esperanza de vida de las mujeres: 73 años en 1999, en comparación con 68 años en 1980.
- Fertilidad: 2.6 niños por cada mujer en 1999, en comparación con 4.1 en 1980.
- Uso de métodos anticonceptivos: 60 por ciento de las mujeres con edades comprendidas entre los 15 y los 45 años en 1998, en comparación con el 45 por ciento en 1980.
- Participación en el mundo laboral: las mujeres representaban el 35 por ciento de la mano de obra en 1999, frente al 28 por ciento que se registraba en 1980.
- Alfabetismo: el 13 por ciento de las mujeres con 15 años o más eran analfabetas en 1998, en comparación con el 23 por ciento en 1980.
- Estudios secundarios: el 67 por ciento de las jóvenes en edad de realizar sus estudios secundarios se matricularon en 1998, en comparación con el 54 por ciento en 1980².

No obstante, cabe anotar que estas mejoras en la situación de las mujeres y su integración a la vida pública varían de manera significativa dependiendo del país, la clase social y las regiones dentro de una misma sociedad. La tasa de mortalidad materna, por ejemplo, oscila entre las 390 muertes por cada 100,000 nacidos vivos en Bolivia hasta las 21 en Uruguay³. Entretanto, las tasas de fertilidad varían entre los 4.9 niños por mujer en Guatemala y los 2.3 en Brasil⁴.

La situación de las mujeres y su integración a la vida pública varían de manera significativa dependiendo del país, la clase social y las regiones dentro de una misma sociedad.

A lo interno de los distintos países, las mujeres de familias con menores ingresos tienen mucho menos probabilidades de

trabajar fuera del hogar que aquellas pertenecientes a familias con mayores ingresos. Vista la región en su conjunto, el 61 por ciento de las mujeres que provienen de hogares que conforman el 10 por ciento de los más acaudalados trabajan fuera del hogar, mientras que apenas lo hacen el 37 por ciento de aquellas que pertenecen al 30 por ciento de hogares situados en el puesto más bajo del escalafón por ingresos. En cambio, el 86 por ciento de los varones ubicados en el 10 por ciento de los más acaudalados y el 83 por ciento de los ubicados en el 30 por ciento de los menos acaudalados, trabajan fuera del hogar⁵. La principal razón de esta brecha se encuentra en la educación, que, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, es *“el factor más relevante e importante para explicar la decisión de formar parte de la fuerza laboral”*. A medida que alcancen mayores niveles educativos, las mujeres optarán por tener menos hijos, tener contacto con otras alternativas de vida y disfrutar de ingresos más altos. La educación también incide en las probabilidades de que una mujer llegue a trabajar en el sector de la economía formal, antes que en el informal, también llamada economía sumergida⁶.

La situación de las mujeres indígenas, afrolatinas y de áreas rurales puede presentar diferencias significativas con respecto a la de las residentes en zonas urbanas y de piel más blanca. Datos sobre el nordeste de Argentina, por ejemplo, muestran que entre el 40 y el 60 por ciento de los hogares rurales, muchos de ellos encabezados por mujeres, viven en condiciones de pobreza⁷. En Perú, los niños de descendencia indígena tienden a iniciar sus estudios más tarde y a repetir los cursos, lo cual contribuye a desmejorar los niveles educativos⁸. Estudios realizados en Brasil indican que la pertenencia étnica es un factor determinante en términos del nivel de escolaridad, oportunidades de empleo y poder adquisitivo. Así, en dicho país los y las ciudadanas blancas con diez o más años de edad registraban en promedio seis años de educación formal en 1996, mientras que sus compatriotas de

piel más oscura tenían poco más de cuatro años de escolaridad⁹. En lo que respecta a la brecha salarial, es probable que el género tenga incluso más peso que la etnia. En un estudio se concluyó que las desigualdades en el ámbito de ingresos económicos eran mayores dependiendo del género que del origen étnico. Si bien las mujeres registraban en promedio un mayor nivel educativo que los hombres, sus salarios eran más bajos independientemente de su etnia¹⁰.

Los progresos en la situación de algunas mujeres las ponen en mejores condiciones para acceder a puestos de poder. Muchas personas dedicadas a la política, por ejemplo, tienen capacitación y formación en el campo de las leyes. En algunos países, las mujeres conforman la mitad o más de la mitad del total de estudiantes de esa carrera, lo cual significa que están ingresando en los “sectores de los elegibles”, de los cuales emergen y se seleccionan potenciales dirigentes políticos. Empero, como indican los datos sobre la distribución de ingresos y las disparidades regionales y étnicas, un gran número de mujeres se mantienen todavía muy lejos de llegar a formar parte de estos sectores.

Actitudes de la ciudadanía hacia el liderazgo de mujeres

Una encuesta de opinión de la empresa Gallup a petición del Banco Interamericano de Desarrollo y el Diálogo Interamericano durante el año 2000, realizada a 2,000 latinoamericanos en cinco ciudades importantes de esta región, muestra que las actitudes de la ciudadanía hacia el hecho de que las mujeres ocupen cargos de poder están contribuyendo a ampliar las oportunidades de éstas¹¹.

Las personas encuestadas se manifestaron optimistas ante el desempeño de las mujeres en la política y sus perspectivas futuras en este campo. El 57 por ciento aseguró que una mayor presencia femenina en puestos políticos redundaría en un mejor gobierno; más del 90 por ciento se mostraron anuentes a votar por una mujer para la Presidencia de sus respectivas naciones y el 69 por ciento aseguró que dentro de los próximos 20 años una mujer será elegida para ejercer la Jefatura de Estado en su país. Por otro lado, el 65 por ciento de los encuestados coincidió con la afirmación de que la legislación sobre cuotas de género es “*en su mayor parte buena*” para el país.

Los latinoamericanos encuestados percibían que las mujeres son líderes eficaces y que tendrían un mejor desempeño que sus homólogos masculinos en diferentes áreas. Así, el 66 por ciento de las personas entrevistadas aseguró que las pri-

Los estudios indican que la opinión pública latinoamericana respalda a las mujeres que desempeñan cargos de poder.

meras son más honestas que los segundos y el 85 coincidió en que las mujeres son muy buenas a la hora de tomar decisiones. El sesenta y dos por ciento expresó la creencia de que harían una mejor labor que los hombres para reducir la pobreza, el 72 por ciento afirmó que lo harían en el campo educativo, el 57 por ciento en la lucha contra la corrupción, el 64 por ciento en la protección del medio ambiente, el 59 por ciento en el manejo de la economía y el 53 por ciento en la dirección de las relaciones diplomáticas. En contraste con estas cifras, tan sólo el 44 y el 20 por ciento de los encuestados respectivamente, consideró que las mujeres superarían a los varones en la defensa de la seguridad ciudadana y la conducción de las Fuerzas Armadas.

Otro hallazgo interesante del estudio fue que los latinoamericanos prestan importancia a la postura de los políticos sobre los temas relacionados con los derechos de las mujeres: el 57 por ciento de las personas encuestadas aseguró que la opinión de un candidato o candidata sobre este tema sería “muy importante” al momento de decidir por quién votar en las próximas elecciones presidenciales; el 44 por ciento se mostró más inclinado a votar por un candidato presidencial que prometiera designar igual número de hombres y mujeres en su gabinete, mientras que el 42 por ciento aseguró que tal compromiso no influiría en su voto.

Los resultados del sondeo sugieren que la actitud de la ciudadanía podría ser cada vez menos un obstáculo para que las mujeres alcanzaran cargos políticos. Los latinoamericanos se muestran dispuestos a votar por mujeres capacitadas y las consideran mejores que los hombres a la hora de abordar una amplia gama de problemas y asuntos. Tales resultados se asemejan a los de estudios realizados en los Estados Unidos, los cuales se han interpretado como indicadores de que las barreras que impiden que las mujeres accedan al poder no se encuentran en el electorado, sino más bien en los partidos y las estructuras institucionales¹². De hecho, a pesar de contar con este apoyo por parte de la opinión pública, las mujeres todavía son elegidas para cargos públicos en menor medida que los hombres. A fin de explicar las causas de este hecho, es necesario analizar los factores limitantes que plantean las instituciones políticas - tanto los partidos como los sistemas electorales - a las candidaturas femeninas.

Mujeres y partidos políticos

Los partidos políticos son los que controlan el acceso y el avance de las mujeres en las estructuras de poder político.

A fin de alcanzar posiciones de liderazgo, la mujer debe ascender dentro de los partidos, los cuales tienen la capacidad exclusiva de nominar a los y las candidatas a cargos públicos.

Los partidos políticos históricamente se han caracterizado por ser estructuras sexistas que no incorporaban a sus filas a las mujeres en igualdad de condiciones que a los varones, impidiéndoles el acceso a los puestos de dirigencia. En muchos países las mujeres todavía constituyen la mitad del total de miembros de los partidos y sin embargo rara vez disfrutaban de una posición igual a la de los hombres tanto en los comités ejecutivos como entre los candidatos a los cargos de elección popular. Dentro de los partidos, las mujeres se integran en “consejos de la mujer” que movilizan al electorado y apoyan a los candidatos varones mediante reuniones y eventos para recaudar fondos. A diferencia de las organizaciones campesinas, laborales, estudiantiles y otras por el estilo dominadas por varones, los consejos de la mujer no

Las mujeres continúan estando subrepresentadas en los comités de dirigencia de los partidos políticos y en las candidaturas para elecciones populares.

fueron el resultado de su posición social ni de su ocupación, en torno a las cuales ellas se

pudieran organizar para presionar a favor de sus demandas colectivas. Más bien, eran reclutadas por “*ser mujeres, cuyo nexo primordial como grupo era su vida privada*”¹³. Luego no es sorprendente que su representación en las esferas de la dirigencia partidista sea reducida con relación a su participación global en los partidos.

Durante las décadas de los ochenta y los noventa, muchos consejos de mujeres cambiaron su orientación para servir no como personal de apoyo, sino como defensoras de las mujeres dirigentes dentro del partido. En el Partido Acción Nacional (PAN) mexicano, por ejemplo, el órgano que agrupaba a las mujeres pasó de tener un carácter matriarcal a convertirse en una base efectiva para promover el ingreso de las mujeres en los puestos de liderazgo dominantes. En el período circunscrito a las elecciones mexicanas de 1997 y el 2000, la Secretaría Nacional para la Promoción Política de la Mujer de ese partido realizó una labor de cabildeo entre los dirigentes locales y nacionales con el fin de que se incluyera a las mujeres como candidatas. Durante los comicios celebrados en el 2000, el Departamento de la Mujer logró con éxito la aplicación de algunas medidas de acción afirmativa en favor de las candidaturas femeninas. Tales medidas fueron aplicadas para conformar las listas de Representación Proporcional (en el sistema

mixto mexicano, 200 del total de 500 diputados ante el Congreso se eligen mediante listas de RP en cada una de las cinco circunscripciones electorales). Una de estas medidas fue la nominación de mujeres en uno de los dos primeros puestos en cada una de las cinco listas. Asimismo, en todas las listas se requirió que si el candidato oficial era un hombre, el alternativo fuera una mujer, y viceversa. La norma final fue que el comité del partido en cada Estado debió postular a hombres y mujeres en cifras iguales durante las elecciones internas, en las que los miembros del partido resolvieron las candidaturas para las listas¹⁴. Tras las elecciones, el 12 por ciento de los congresistas del PAN y el 13 por ciento de sus senadores eran mujeres.

Las mujeres también tuvieron éxito al convencer a muchos partidos para que adoptaran normas de cuotas tanto para elegir a los candidatos a puestos de elección popular como para las elecciones internas. Entre los partidos latinoamericanos que aplican este tipo de sistema se encuentran:

Cuadro 1: Partidos Políticos en América Latina con sistemas de cuotas¹⁵

País	Partido político	Cuota
Brasil	Partido dos Trabalhadores	30%
Chile	Partido Socialista	30%
	Partido por la Democracia	40%
	Partido Demócrata Cristiano	20%
Costa Rica	Partido Unidad Social Cristiana	40%
El Salvador	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	35%
México	Partido Revolucionario Democrático	30%
	Partido Revolucionario Institucional	30%
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional	30%
Paraguay	Asociación Nacional Republicana	20%
Venezuela	Partido Acción Democrática	20%

No obstante, se observan variaciones significativas en la trayectoria de los partidos en cuanto a la promoción de las candidaturas femeninas. En sectores académicos se plantea la hipótesis de que el éxito de las mujeres depende de la naturaleza de la organización del partido, así como de su ideología. Se argumenta que las mujeres disfrutan de mejores oportunidades en partidos con una

orientación normativa y burocrática, que en las agrupaciones no estructuradas y con una orientación clientelista¹⁶. En el primer caso, los candidatos potenciales pueden entender mejor el proceso de nominación y responsabilizar a los dirigentes por el cumplimiento de tales normas. Asimismo, los estudios han determinado que las mujeres logran más en los partidos de tendencia izquierdista, ya que tales ideologías favorecen la representación de los grupos sociales marginados y éstas tienen vínculos más cercanos con esa parte del espectro político¹⁷. En un estudio que abarcó varios países, se determinó que la fuerza electoral de los parti-

dos de izquierda opera como un poderoso factor de pronóstico de la representación femenina en las esferas de poder¹⁸.

En América Latina, la distinción clave se encuentra entre los sistemas de partido (es decir, el conjunto de los partidos existentes en el país y las relaciones que mantienen entre sí y con el electorado) institucionalizados y los débilmente institucionalizados o son incipientes. Un sistema de partidos institucionalizado da a las distintas agrupaciones estabilidad en cuanto a las normas y la naturaleza de la competencia partidista, creando partidos con un arraigo estable en la sociedad, normas y estructuras coherentes y legitimidad popular¹⁹.

Si bien existen evidencias de que los partidos con una normativa y procedimientos definidos y constantes favorecen a las mujeres, también puede ocurrir que los sistemas con procedimientos más informales les deparen oportunidades. En los países latinoamericanos donde la política de partidos se encuentra institucionalizada y los partidos tienen una orientación normativa y estructuras burocráticas, como es el caso de Costa Rica, Uruguay y Chile, la representación femenina ante la legislatura oscila entre un nivel elevado y uno medio (35, 12 y 13 por ciento respectivamente). Sin embargo, la presencia de parlamentarias en países donde los partidos son más personalistas y sus estructuras son más informales, además de que el sistema de partidos se encuentra menos institucionalizado (por ejemplo Perú, Ecuador y Bolivia, con cifras de 18, 15 y 12 por ciento respectivamente) también oscila entre niveles altos y medios. Es probable que en naciones donde el sistema político es aún débil, el electorado recurra a las mujeres en busca de una renovación, al ser históricamente ajenas al mundo de la política. Por otra parte, también puede ocurrir que en los partidos institucionalizados existan prejuicios de género difíciles de cambiar y que sean más bien los partidos menos organizados los que ofrezcan mejores espacios para las mujeres.

El nivel de identificación de los latinoamericanos con los partidos políticos es reducido.

En general, el nivel de identificación de los latinoamericanos con los partidos políticos es reducido y sus raíces en la sociedad tienden a ser frágiles. Por ejemplo, encuestas de opinión del Latinobarómetro indican que, en promedio, cerca del 15 por ciento del público latinoamericano se siente afín a alguna agrupación política; por otro lado, en más de la mitad de estos países, menos del 40 por ciento de la ciudadanía ve en los partidos un componente clave del progreso nacional²⁰. No obstante, al ser las instituciones centrales donde se combinan las preferencias ciudadanas y se traducen tales preferencias en políticas, además de ser los únicos grupos capaces de postular a candidatos para

cargos de elección popular, los partidos constituyen un componente indispensable de la democracia. En muchos países latinoamericanos, los partidos han intentado introducir reformas orientadas a una mayor transparencia y a abrir el proceso de selección de aspirantes a los distintos puestos en elecciones primarias. Es posible que estos esfuerzos de reforma den lugar a mayores oportunidades para que las mujeres asciendan a posiciones de liderazgo.

Al igual que en otros países alrededor del mundo, en América Latina los partidos de izquierda tienden a elegir más mujeres que los de derecha²¹, así como adoptar normas para el establecimiento de cuotas de género para los cargos de elección popular. Sin embargo, a las mujeres no les va tan mal como sería de esperar en los partidos de derecha, en relación con las cifras totales de mujeres legisladoras en cada país. Las mujeres conforman el 13 por ciento de las diputadas elegidas por el derechista Renovación Nacional (RN) en Chile y el 12 por ciento de las congresistas elegidas por el Partido de Acción Nacional (PAN) también de derecha, en México. En Perú, el 18 por ciento de los legisladores pertenecientes al Frente Independiente Moralizador (FIM) son mujeres. Asimismo, en Brasil el derechista Partido da Frente Liberal (PFL) cuenta con un cinco por ciento de parlamentarias, cifra que, si bien es reducida, es sólo un punto porcentual menor con respecto al porcentaje total de mujeres elegidas al Congreso. Incluso si los partidos latinoamericanos de derecha se muestran reacios a adoptar cuotas de género que garanticen a las mujeres un cierto nivel de representación, han tomado medidas para promover la presencia femenina en la toma de decisiones y han adoptado posiciones políticas que permitan promover los intereses de las mujeres²².

Si bien los partidos históricamente han obstaculizado el progreso de las mujeres, esta situación empieza a cambiar, incluso entre los partidos de derecha. Empero, el ritmo de cambio es lento y las oportunidades de las mujeres varían dependiendo del partido. Dicho esto, es importante anotar que queda pendiente de realizarse un análisis partido por partido sobre las oportunidades de las mujeres en América Latina.

Las mujeres y los sistemas electorales

Diversos estudios demuestran que la normativa electoral es de importancia crítica en términos de las posibilidades de las mujeres de resultar elegidas.

Los países con sistemas de RP tienden a elegir a más mujeres que aquéllos cuyo sistema es mayoritario²³. ¿Por qué? Como analiza Richard E. Matland en el Capítulo 3, en los sistemas de RP - donde los escaños se asignan con base en el

porcentaje del total de votos obtenidos - los partidos tienen un incentivo para “equilibrar” sus listas incluyendo aspirantes que tengan nexos con una gama variada de grupos sociales (por ejemplo, las mujeres) y de postular a candidatos o candidatas que representen diferentes facciones y sectores del electorado. En los sistemas mayoritarios, en cambio, los incentivos son diferentes: los partidos tienden a nominar a quienes tengan oportunidades realistas de ganar más votos que cualquiera de sus contendientes y en la mayoría de los casos los dirigentes tienden a inclinarse más por candidatos varones.

Los países con sistemas de RP tienden a elegir a más mujeres que aquéllos cuyo sistema es mayoritario.

De hecho, datos provenientes de 53 países y obtenidos en 1999 muestran que las mujeres conforman 20% del total de congresistas en los sistemas de RP, 15% en los sistemas mixtos (en los que parte de la legislatura es elegida mediante RP y otra parte mediante distritos uninominales) y 11% en los sistemas mayoritarios²⁴.

Sin embargo, dentro de los sistemas de RP existen muchas variantes, y algunas pueden resultar mejores que otras desde el punto de vista de las mujeres. Los sistemas de lista cerrada (donde se vota por una lista de partido y los dirigentes controlan el orden en el que los candidatos aparecen en la lista) tienden a ser más exitosos al elegir mujeres que los sistemas de lista abierta (donde se vota por candidatos individuales). Sin embargo, algunos académicos argumentan que los sistemas de lista abierta aumentan las probabilidades de que las candidatas resulten elegidas,²⁵ al permitirle al votante que las elija independientemente de la posición en que sean colocadas por los dirigentes dentro de la lista. Incluso cuando el electorado se muestre dispuesto a elegir a mujeres candidatas, las diferencias de género en los presupuestos de campaña y la cobertura periodística pueden perjudicar la elección de las candidatas.

Se considera que los sistemas de RP con umbrales más altos (es decir, el porcentaje mínimo de votos requerido para que un partido obtenga un escaño) favorecen más a las mujeres que los umbrales más bajos, ya que éstos permiten que los partidos pequeños obtengan sólo una cantidad limitada de escaños, por lo común ocupados por hombres. Por otro lado, cuanto mayor sea la magnitud del distrito, mayores serán las probabilidades de que un partido consiga un número mayor de escaños en una circunscripción y, consiguientemente, de que aquél incluya mujeres en sus listas y éstas sean posteriormente elegidas.

Además de ofrecer o no incentivos para que la dirigencia del partido incluya en sus listas a mujeres candidatas como medio para “equilibrar” la nómina, la normativa electoral influye de manera significativa en la estructura partidista. Si bien los académicos apenas empiezan a abordar este proceso en sus estudios, existe un número reducido de obras en que se plantean hipótesis sobre el efecto de la normativa electoral en el control que ejercen los dirigentes en el proceso de nominación en general, y en particular en el de nominación de candidatas. Si no controlan el proceso de nominación, los dirigentes tienen dificultades para aplicar las cuotas de género o responder a la presión activista en favor de una mayor inclusión de las mujeres. Características como el uso de listas abiertas o cerradas determinan el que los dirigentes ejerzan el control sobre la selección de candidatos y el orden en el cual éstos aparecen en las listas.

Otro de los factores que influyen en este nivel de control, son las normas que conceden a quienes ocupan cargos el derecho a ser nominados automáticamente para ser reelegidos (estas leyes, llamadas de “derecho inalienable del candidato” en la actualidad tienen vigencia sólo en Brasil). Por consiguiente, la normativa electoral es importante no sólo por sus efectos en la forma de elegir a los candidatos, sino también por la forma en que determinan el ordenamiento interno y las estructuras partidistas²⁶.

Dieciocho de los países latinoamericanos sobre los cuales existe información electoral disponible utilizan algún tipo de RP, aunque en tres de ellos se trata de sistemas mixtos que combinan la RP con listas cerradas y distritos uninominales. De los países donde se utiliza la RP, ocho utilizan listas cerradas y cinco utilizan listas abiertas. Uruguay cuenta con un sistema de lista fraccional, en el cual los

Tabla 3: Sistemas electorales en América Latina (para la Cámara Baja del Congreso o en Parlamentos unicamerales)

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

Fuente: Mainwaring y Shugart, 1997; Htun y Jones, 2002.

* A partir de mayo, 2002, los comicios en República Dominicana se realizarán con listas abiertas.

** Adicionalmente, el 15 por ciento de los representantes ante el Congreso ecuatoriano son elegidos a partir de una única lista cerrada al nivel nacional.

votos se suman al nivel de los partidos, se distribuyen en forma proporcional entre las distintas facciones y luego se distribuyen entre las listas de candidatos de cada facción. Entretanto, en el sistema de voto personalizado colombiano la gran mayoría de las listas contienen un único candidato y los votos se suman de acuerdo con estas sublistas de partido y no al nivel de los partidos (véase tabla)²⁷.

Existen diferentes normativas en los sistemas de RP, las cuales establecen distintos grados de representación para las mujeres. En el caso de la Cámara Baja del Congreso, la media es de 17 por ciento en los sistemas de lista cerrada, 13 por ciento en los sistemas mixtos y 12 por ciento en los sistemas de lista abierta. Esto permite confirmar en forma tentativa que los sistemas de lista cerrada son más favorables a las mujeres. No obstante, cabe anotar que los casos de Argentina y Costa Rica influyen de manera significativa en las cifras sobre dichos sistemas, ya que ambos aplican cuotas de género y existe un mandato para ubicar a las mujeres candidatas en puestos elegibles dentro de las listas.

Cuotas de género

Entre 1991 y el año 2000, once países latinoamericanos adoptaron leyes para el establecimiento de cuotas para la participación de las mujeres en elecciones legislativas, que oscilan, dependiendo del país, entre el 20 y el 40 por ciento. Sin embargo, desde entonces

Tabla 4: Leyes latinoamericanas para el establecimiento de cuotas

País	Fecha de la ley	Porcentaje de cuota
Argentina	1991	30 (Cámara Baja y Senado)
Bolivia	1997	30 (Cámara Baja) 25 (Senado)
Brasil	1997	30 (Cámara Baja)
Colombia	2000	30 (en cargos designados del Poder Ejecutivo)
Costa Rica	1997	40 (Unicameral)
Rep. Dominicana	1997	25 (Cámara Baja)
Ecuador	1997	20 (Unicameral)
México	1996	30 (Cámara Baja y Senado)
Panamá	1997	30 (Unicameral)
Paraguay	1996	20 (Cámara Baja y Senado)
Perú	1997	25 (Unicameral)

en Venezuela

Argentina fue el primer país en adoptar en la región un sistema de cuotas en 1991.

rescindió este mecanismo. Un doceavo país, Colombia, promulgó una ley que establece que las mujeres ocupen el 30 por ciento de los cargos de funcionarios encargados de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo (véase tabla).

Argentina fue el primer país en adoptar un sistema de cuotas, en 1991, al unirse un grupo multipartidista de mujeres involucradas en la acción política con el propósito de convencer a sus colegas varones para

que apoyaran el establecimiento de un sistema en este sentido. Las mujeres se inspiraron en el sistema utilizado en el Partido Socialista Obrero Español, así como por normas y convenios internacionales sobre la igualdad de sexos.

Sin embargo, el mecanismo no se habría aprobado sin el apoyo del entonces presidente Carlos Menem y su círculo de allegados. Avergonzados ante los reducidos niveles de representación femenina, estos dirigentes buscaron ganar el voto de las mujeres y “pasar a la historia” por marcar una diferencia en cuanto al acceso de éstas al poder.

Este paso pionero de los argentinos desencadenó debates sobre el tema en toda la región. Las dirigentes argentinas viajaron a otros países para compartir sus experiencias y hablaron sobre el mecanismo en una importante reunión celebrada en el Parlamento Latinoamericano en la ciudad de São Paulo a principios de 1995. El intercambio motivó a muchas mujeres para plantear sus propias propuestas para el establecimiento de cuotas. Sin embargo, el impulso decisivo vino con la IV Conferencia sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. La Plataforma de Acción de Beijing apoyaba el derecho de las mujeres a participar en la toma de decisiones. En particular, se instó a los gobiernos a garantizar “el acceso equitativo y la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y toma de decisiones”, así como considerar la posibilidad de adoptar políticas de acción afirmativa para lograr una equidad de género en los órganos de toma de decisiones.

La Plataforma de Beijing y la experiencia compartida de muchas mujeres involucradas en actividades políticas durante la Conferencia contribuyeron a unir a las mujeres en torno a la idea de las cuotas y ofreció el peso de una normativa para contrarrestar la posición de los gobiernos. Al refrendar la plataforma, los gobiernos se vieron obligados a comprometerse para promover a dirigentes femeninas para los cargos de toma de decisiones²⁸.

¿Ha contribuido este mecanismo para que las mujeres resulten elegidas? En promedio, dicho sistema elevó la representación femenina en ocho puntos porcentuales, pero sus efectos registran variantes significativas entre uno y otro país (véase tabla). La efectividad de las cuotas depende en gran parte de la naturaleza del sistema electoral en cada país. Dichas cuotas funcionan de manera óptima en los sistemas de RP de lista cerrada, en los que la ley establece un mandato para que los partidos coloquen a las mujeres aspirantes en los primeros puestos dentro de las listas, excluyendo la posibilidad de que queden en puestos más bien decorativos y con pocas posibilidades de resultar elegidas. Las cuotas también tienden a funcionar mejor en circunscripciones grandes y plurinominales (esto se explica en el capítulo de Matland), pues en las circunscripciones con pocos aspirantes

resultan elegidos sólo los candidatos ubicados en los primeros lugares, quienes por lo común son varones. Cuando la magnitud del distrito es mayor, también es mayor el número de aspirantes del partido que resultan elegidos, incluso los que se encuentren en las posiciones inferiores dentro de la lista²⁹.

Estos factores explican el éxito de las cuotas de género en el Parlamento bicameral argentino, el Congreso costarricense y el Senado paraguayo, que son los únicos casos en los cuales la presencia femenina ha estado cerca de cumplir con la cuota. Así, en Argentina existe un riguroso mandato de ubicación en un sistema de lista cerrada y los partidos que lo incumplen han sido llevados a los tribunales; en Costa Rica también existe un mandato en este sentido y un sistema de lista cerrada; por último, en las elecciones al Senado realizadas en Paraguay, la combinación de un gran distrito electoral a nivel nacional (del cual resultan elegidos 45 senadores) y el éxito electoral de los dos partidos mayoritarios permitió que incluso las mujeres ubicadas en los puestos inferiores de las listas resultaran elegidas.

La tabla muestra que la presencia de las mujeres también registró un marcado ascenso en Ecuador. Sin embargo, ello se puede atribuir en gran parte al hecho

Tabla 5: Resultados de las cuotas en América Latina

País	Órgano legislativo	Porcentaje de representación de mujeres (antes de la ley)	Porcentaje de representación de mujeres (después de la ley)	Cambio (en porcentaje)
Argentina	Cámara Baja	6	30	+24
	Senado	3	36	+33
Bolivia	Cámara Baja	11	12	+1
	Senado	4	4	0
Brasil	Cámara Baja	7	6	-1
Costa Rica	Unicameral	14	35	+21
República Dominicana	Cámara Baja	12	16	+4
Ecuador	Unicameral	4	15	+11
México	Cámara Baja	17	16	-1
	Senado	15	16	+1
Panamá	Unicameral	8	10	+2
Paraguay	Cámara Baja	3	3	0
	Senado	11	18	+7
Perú	Unicameral	11	18	+7
Promedio		9	17	+8

Fuentes: *Diálogo Interamericano*. 2001. Women and Power in the Americas. A Report Card. Washington, D.C.: *Diálogo Interamericano*; *Unión Interparlamentaria*, febrero 2002. Women in National Parliaments. [Internet]: <http://www.ipu.org>. Los porcentajes han sido redondeados.

de que los votantes tendieran a favorecer a las listas de partido en lugar de a candidatos individuales (al no estar familiarizados con los cambios en la ley electoral) y que los partidos colocasen estratégicamente a sus candidatos más populares en los puestos a la cabeza, los intermedios y los del final de las respectivas listas³⁰.

Los detalles de la ley sobre cuotas resultan de gran importancia. Muchos partidos han cumplido con este requisito a los niveles mínimos dentro del margen

Una ley de cuotas siempre debe atender a detalles tales como mecanismos de sanción ante el incumplimiento.

permitido por ley. En México, la legislación no especifica a qué tipo de candidaturas se aplican las cuotas, por lo que los partidos se inclinan por colocar a las mujeres en los puestos de suplentes en las papeletas. Durante las elecciones celebradas en esa nación en el 2000, cerca del 60 por ciento de los puestos de suplentes en las tres listas más importantes estaban ocupados por mujeres. En Argentina, el mandato de ubicación obliga a colocar a las mujeres en todos los terceros puestos de las listas, requisito legal con el que la mayoría de los partidos cumplen en forma mínima, colocando

a las candidatas únicamente en los terceros puestos y en ningún caso en un primer o segundo lugar. En Costa Rica no existía un mandato de ubicación antes del año 2000, así que los partidos ubicaban a las aspirantes en los puestos inferiores de las listas. Empero, ese mismo año la Corte Suprema emitió un fallo en el que se exigía que las candidatas fueran colocadas en puestos elegibles. En consecuencia, la presencia femenina en el Congreso ascendió del 19 al 35 por ciento durante las elecciones del 2002, las primeras desde que el mandato entró en vigor.

Los pobres resultados de la política de cuotas establecida en Brasil ofrecen una evidencia dramática de la necesidad de redactar este tipo de leyes con sumo cuidado. La legislación brasileña estipula que los partidos deben *reservar* el 30 por ciento de los puestos de las listas a aspirantes mujeres, pero en efecto no los obliga a *llenar* esos puestos. Debido a que la normativa electoral en ese país permite a los partidos postular una cifra de hasta un 50 por ciento mayor de aspirantes que el número de escaños disputados en una circunscripción dada, un partido tiene la posibilidad, en la práctica, de postular una lista entera sin incluir una sola candidata. Por ejemplo, si una circunscripción elige a diez representantes ante el Congreso, cada partido tiene permitido postular un total de 15 aspirantes. La ley establece que los partidos *reserven* cuatro de estos puestos a mujeres, de manera tal que si un partido no está dispuesto a seleccionar candidatas para esos puestos, puede postular a 11 varones y aún así no quebrantar la ley ³¹.

Estos ejemplos sugieren que para que las cuotas de género funcionen, la ley debe ser tan específica como sea posible y no dejar brechas o lagunas para que los partidos eviten la postulación de mujeres o el cumplimiento con las cuotas, sencillamente colocándolas en puestos suplementarios o decorativos en las listas. Además, los grupos de activistas deben estar en disposición y capacidad de movilizarse para dar seguimiento a la implementación de las cuotas. En Argentina, la norma actual de cumplimiento con las cuotas se desarrolló después de que las activistas repetidamente impugnaran en los tribunales las listas que incumplían con el sistema.

Mujeres en el poder: ¿marcan la diferencia?

Incluso si los mecanismos para el establecimiento de cuotas, los cambios sociales y los giros en las actitudes culturales se combinan para aumentar las oportunidades de las mujeres para acceder a puestos de poder, persiste la interrogante de si esta mayor presencia femenina se traduce en resultados diferentes en la formulación de políticas. En otras palabras, ¿logra esta mayor presencia en las esferas de poder una mejor representación de las prioridades legislativas y de políticas de la población femenina, o pueden los varones representar de manera igualmente eficaz tales necesidades en el proceso político?

Resulta importante tener en mente que no todos los argumentos en favor de la representación femenina dirigen su atención hacia sus consecuencias en el establecimiento de políticas públicas. Hay quienes razonan que se trata simplemente de una cuestión de justicia: la discrepancia sistemática entre la participación de las mujeres en los puestos intermedios e inferiores de las organizaciones y su presencia en el proceso de toma de decisiones es una evidencia patente de una injusticia. La justicia demanda que las mujeres tengan acceso a la cuota que les corresponde de poder, independientemente de que utilicen ese poder para promover sus intereses.

En América Latina, esta mayor presencia de las mujeres en el ámbito legislativo coincidió con una atención sin precedentes a temas relacionados con los derechos de las mujeres.

En América Latina, esta mayor presencia de las mujeres en el ámbito legislativo coincidió con una atención sin precedentes a temas relacionados con los derechos de las mujeres como la violencia doméstica, la reproducción y el Derecho de Familia. Mujeres de diferentes partidos políticos se aliaron para colocar en la

agenda política los temas relativos a la mujer, y luego para presionar a sus colegas varones para que apoyaran la introducción de cambios en la legislación. Durante los años noventa, al menos 16 países latinoamericanos aprobaron leyes para ayudar a las víctimas de la violencia doméstica. Varios países lanzaron programas destinados a mejorar la salud reproductiva, incluyendo programas de detección de cáncer cervical, planificación familiar y prevención del SIDA. Asimismo, unos cuantos países enmendaron su Constitución para respaldar principios de igualdad de derechos para ambos sexos, y varios más modificaron disposiciones de las leyes de familia que conferían al esposo y al padre una autoridad desigual dentro del hogar. Es poco probable que las legislaturas de la región hubiesen prestado tanta atención a los temas relacionados con los derechos de las mujeres sin el trabajo de las parlamentarias.

Un ejemplo dramático de los cambios que las dirigentes pueden generar se presenta en México. Durante el año 2000, la entonces alcaldesa del Distrito Federal, Rosario Robles, rompió el *impasse* que imperaba en Latinoamérica con respecto al aborto al introducir una legislación para modificar aspectos del Código Penal de la ciudad relacionados con esta temática. La propuesta, aprobada con el apoyo del Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), legalizó esta práctica en el caso de que la salud de la madre (y no sólo su vida) se encontrara en peligro y si se determinaba que el feto tenía algún defecto de nacimiento. Robles aceptó el razonamiento feminista de que el aborto constituye un problema de salud pública, ya que recurrir al procedimiento en forma clandestina plantea riesgos graves para la vida y la salud de la paciente. Ningún otro país de la región ha liberalizado sus leyes sobre el aborto desde los años cuarenta.

En términos generales, sin embargo, las latinoamericanas tienen serios desacuerdos con respecto a este tema. Les ha resultado mucho más fácil aliarse en torno a otros asuntos como la violencia doméstica, el acoso sexual, la violación o las cuotas, que sobre el aborto. De hecho, con el fin de mantener estas alianzas, en ocasiones han tenido que pactar para dejar el tema fuera de la agenda.

Las alianzas de mujeres también se conforman alrededor de conflictos partidistas y otro tipo de conflictos políticos. No hay que olvidar que las mujeres resultan elegidas a través de los partidos políticos y la mayoría de ellas necesitan mantener sus posiciones dentro de estas estructuras y sus bases de poder. En ocasiones estas lealtades entran en conflicto con la promoción de los temas de género y la formación de alianzas con otras colegas. Existe, además, evidencia del creci-

miento del llamado “feminismo instrumental”, el cual se define como *“la promoción de mujeres dirigentes y/o sus partidos mediante eventos y mecanismos diseñados para el avance integral de las mujeres”* de forma tal que se termina obstaculizando los logros verdaderos en el campo de los derechos de las mujeres. En Venezuela, por ejemplo, ciertas mujeres han promovido legislaciones y administrado centros locales para la mujer en beneficio propio y el de sus partidos, antes que motivadas por un interés por otras mujeres³².

Por último, no todas las mujeres son demócratas. Tras asumir el poder después de unos comicios fraudulentos celebrados en mayo del 2000, el ex presidente peruano Alberto Fujimori colocó a cuatro mujeres en puestos de liderazgo en el Congreso nacional, quienes tuvieron que actuar en defensa de su régimen³³. En estas y otras formas, el comportamiento político de las mujeres puede ajustarse a los patrones de corrupción y clientelismo de larga trayectoria en Latinoamérica. Después de todo, ellas no están por encima de la política.

Conclusión

Durante la década de los noventa se vio un firme crecimiento en la participación de las mujeres en los puestos de poder político en América Latina. La representación femenina ante las Cámaras Bajas del Congreso se incrementó de un nueve por ciento de promedio en 1990, a un 15 por ciento en el 2002. En cuanto al Senado, ésta pasó del cinco por ciento al 12 en 2002; y en el ámbito ministerial, del nueve al 13 por ciento en 2000. Estas cifras colocaron a América Latina debajo de Europa, a la par de Asia y delante de África, la Región del Pacífico, y el Medio Oriente. Para el año 2002, diez países han establecido leyes sobre cuotas de género para establecer niveles mínimos de participación de candidatas mujeres en elecciones nacionales. (Un undécimo país, Colombia, aplicó una cuota del 30 por ciento para los altos cargos estatales designados). En promedio, estas cuotas empujaron la presencia de las mujeres en el Congreso en ocho puntos porcentuales.

Por otro lado, se han hecho ciertos avances que no se reflejan en términos de cifras. Aunque Panamá y Nicaragua son los únicos países de la región donde una mujer ha ocupado la Presidencia, Ecuador, Argentina y Bolivia también han contado con presidentas de la República (aunque no elegidas directamente). En Argentina, Brasil, Colombia, Perú, y Venezuela, las mujeres se han postulado

para la presidencia con posibilidades reales de ganar. Otras naciones han contado con vicepresidentas, y dos países en particular han escogido a mujeres para gobernar las dos ciudades más populosas de la región - y del mundo - São Paulo y Ciudad de México. Además, durante los años noventa, en México, las mujeres dirigieron dos de los tres partidos políticos más importantes del país³⁴.

No obstante estos avances, quedan por delante retos significativos. Las mujeres han ganado poder en muchos países, mas no en todos. En varios de ellos, la aplicación de leyes sobre cuotas ha sido débil y, por consiguiente, se han producido pocas mejoras para las mujeres (si bien en otros, este mecanismo las impulsó para alcanzar una masa crítica). Las mujeres conforman la mitad de los miembros de los partidos políticos, al menos en un número significativo de países, pero no logran una equidad con los varones en cuanto a posiciones de dirigencia dentro de los partidos. Las alianzas políticas femeninas no siempre han logrado resistir con éxito las presiones que conlleva la lealtad hacia sus partidos, y no todas han alcanzado cargos formales con los que lograr ejercer suficiente influencia política para establecer una agenda favorecedora de los derechos de la mujer.

Los avances en pro del derecho de las mujeres a participar en los puestos de poder, de sus derechos civiles y de la igualdad de oportunidades, están ligados a la consolidación de la democracia, el desarrollo social y un crecimiento económico equitativo. En la medida en que las brechas salariales se amplíen, muchas mujeres latinoamericanas carecerán de las capacidades básicas y permanecerán excluidas de los sectores elegibles para ocupar cargos de mando. En la medida en que millones de ciudadanos luchen por satisfacer sus necesidades básicas, se estará limitando el espacio político para construir coaliciones en torno a una agenda de los derechos de las mujeres. Y, en la medida que las instituciones públicas padezcan problemas de corrupción, ineficacia, y una administración deficiente, será difícil poner en práctica políticas novedosas como leyes sobre cuotas. La aceptación por parte de tantos líderes del principio de igualdad de oportunidades para las mujeres es motivo de celebración. Pero América Latina exige mayores transformaciones económicas, políticas y sociales para llevar este principio a la realidad cotidiana de las mujeres latinoamericanas.

Notas

1. Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. *“Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America. 2000 Report”*. Washington: Johns Hopkins University Press. pág. 4.
2. Los datos sobre la posición social de las mujeres son del Banco Mundial. [Internet] <http://genderstats.worldbank.org>.
3. UNICEF [Internet] <http://www.unicef.org/statis>.
4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2001. “Informe de Desarrollo Humano.” [Internet] <http://www.undp.org/hdr2001>.
5. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. *“Facing Up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. 1998-1999 Report”*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. pág. 57.
6. Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. pág. 62.
7. Subsecretaría de la Mujer. 1999. “Mujeres en Argentina. Estado de situación a 5 años de Beijing”. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores. pág. 42.
8. Grupo Impulsor Nacional. 1997. *“Del compromiso a la acción. Después de Beijing, ¿qué ha hecho el Estado peruano?”*. Lima: CESIP. pág. 32.
9. Articulação das Mulheres Brasileiras. 2000. “Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil. 5 anos após Beijing. Brasília”. Brasil: Articulação das Mulheres Brasileiras. pág. 59.
10. Lovell, Peggy. 1994. “Race, Gender, and Development in Brazil.” en *Latin American Research Review* 29. No. 3. pág. 20.
11. Véase: Diálogo Interamericano. 2001. *Politics Matters: A Dialogue of Women Political Leaders*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano. [Internet]: <http://www.thedialogue.org>.
12. Darcy, R., Susan Welch y Janet Clark. 1994. *Women, Elections, and Representation*. Segunda edición. Lincoln: University of Nebraska Press.
13. Friedman, Elisabeth. 2000. *Unfinished Transitions: Women and the Gendered Development of Democracy in Venezuela, 1936-1996*. University Park: Pennsylvania State University Press. pág. 96.
14. Comunicaciones personales con Margarita Zavala y Sandra Herrera, Secretaria Ejecutiva y Directora de la Secretaría de la Mujer del PAN, México Distrito Federal. Agosto 2000.
15. Htun, Mala y Mark Jones. 2002. “Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America.” en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds). *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave.
16. Véase también: Caul, Miki. 1999. “Women’s Representation in Parliament: The Role of Political Parties,” en *Party Politics*. Vol. 5. No. 1.; Pippa Norris. “Breaking the Barriers: Positive Discrimination Policies for Women,” en *Has Liberalism Failed Women?* Jyette Klausen y Charles S. Maier (eds.) (De pronta publicación).
17. Caul, Miki. 1999. pág. 81.
18. Reynolds, Andrew. 1999. “Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling.” en *World Politics* 51.4. Julio. pág. 569.
19. Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. “Introduction: Party Systems in Latin America” en *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Mainwaring y Scully (eds.) Stanford: Stanford University Press. págs. 4-6.

20. Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. págs. 181-2.
21. Estas conclusiones se basan en el análisis de cinco países latinoamericanos. Mala Htun. "Electoral Rules, Parties, and the Election of Women in Latin America." Ponencia para la reunión anual No. 97 de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas, San Francisco, 30 de agosto-2 de septiembre, 2001.
22. Htun, Mala. 2001. "Electoral Rules, Parties, and the Election of Women in Latin America," Ponencia para la reunión anual No. 97 de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas, San Francisco, 30 de agosto-2 de septiembre, 2001.
23. Norris, Pippa. 2000. "Women's Representation and Electoral Systems," en *The Encyclopedia of Electoral Systems*. Richard Rose (ed). Washington, D.C.: CQ Press; Darcy, R., Susan Welch, y Janet Clark. 1994. *Women, Elections, and Representation*. Lincoln: University of Nebraska Press; Richard Vengroff, Lucy Creevey y Henry Krisch. 1999. "Electoral System Effects on Gender Representation: The Case of Mixed and MMP". Ponencia presentada durante la Conferencia Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas.
24. Norris, Pippa. 2000.
25. Rule, Wilma y Matthew Shugart, 1995. "The Preference Vote and the Election of Women." en *Voting and Democracy Report*: [Internet] <http://www.fairvote.org>. La resolución sobre este tema probablemente dependa de quién sea el que se encuentre más parcializado: los dirigentes partidistas o el electorado. El voto preferencial permite a las votantes feministas elegir a mujeres en contra de los deseos de dirigentes sexistas, mientras que los sistemas de lista cerrada les permiten a los dirigentes garantizar la elección de mujeres a pesar de las actitudes sexistas del electorado.
26. En este sentido, véase: Carey, John. 1997. "Institutional Design and Party Systems," en Larry Diamond, et. al. (eds.) *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
27. Archer, Ronald P. y Matthew Shugart. 1997. "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia," en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press. págs. 133-4.
28. Htun y Jones. 2002. págs. 34-35.
29. Htun y Jones. 2002. págs. 39-40.
30. Htun y Jones. 2002. págs. 52-53, Nota de pie de página No. 7.
31. Htun, Mala. 2001. "Women's Leadership in Latin America: Trends and Challenges." en *Politics Matters: A Dialogue of Women Political Leaders*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano. pág. 16.
32. Friedman, Elisabeth. 2000. pág. 255.
33. Blondet, Cecilia. 2001. "Lessons from the Participation of Women in Politics." en *Politics Matter: A Dialogue of Women Political Leaders*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano, pág. 53.
34. Diálogo Interamericano. 2001. *Women and Power in the Americas*. Washington, D.C., pág. 11.

Lecturas de ampliación

Darcy, R., Susan Welch y Janet Clark. 1994. *Women, Elections, and Representation*. Segunda edición. Lincoln: University of Nebraska Press.

Htun, Mala y Mark Jones. 2002. "Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America." en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave.

Htun, Mala. 2001. "Advancing Women's Rights in the Americas: Achievements and Challenges." Documento de trabajo. Leadership Council for Inter-American Summitry. Miami: North-South Center, University of Miami. [Internet]: <http://www.thedialogue.org>

Diálogo Interamericano. *Politics Matters: A Dialogue of Women Political Leaders*. 2001. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano. [Internet]: <http://www.thedialogue.org>

Rodríguez, Victoria (ed). 1998. *Women's Participation in Mexican Political Life*. Boulder, Co: Westview.

Se sugiere a los lectores recurrir a los numerosos artículos y referencias que se encuentran en el siguiente sitio [Internet]: <http://www.pippanorris.com>.

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

NINA PACARI

AMÉRICA LATINA ESTÁ POBLADA POR ALREDEDOR DE 40 millones de indígenas de un total aproximado de 500 millones de habitantes. Entre los países con población indígena predominante se encuentran Guatemala, Bolivia y Ecuador. La población indígena en Guatemala está estimada entre el 43 y el 70 por ciento de la población según diferentes estudios. En Guatemala, el 90 por ciento de la población indígena es pobre y el 76 por ciento vive en condiciones de extrema pobreza. Bolivia, con un 80 por ciento de población indígena se encuentra en situación similar con una población en situación de pobreza que sobrepasa el 80 por ciento.

En Ecuador, aproximadamente el 45 por ciento de población es indígena y también padece profundas inequidades: el 67 por ciento de la población nacional se encuentra en situación de pobreza y el 35 por ciento en situación de extrema pobreza. El 90 por ciento de la población rural es indígena y casi en su totalidad está en situación de extrema pobreza: ocho de cada diez niños indígenas vive en la pobreza, según los indicadores publicados por Naciones Unidas y UNICEF en el informe sobre Desarrollo Humano de 2001¹.

En Latinoamérica la participación política de las mujeres indígenas es reciente. Si bien existen casos que evidencian el importante avance cuantitativo y cualitativo de las mujeres en general, no es menos cierto que, en lo que atañe a la mujer indígena, este avance es aún incipiente. En Ecuador en particular y América

Latina en general, la historia de encuentros y desencuentros que han tenido los pueblos indígenas con el sistema político ha causado, entre otras, una fuerte discriminación y exclusión de las mujeres indígenas.

En Ecuador, a inicios de los años ochenta, los movimientos de mujeres concentraron sus esfuerzos en la elaboración de propuestas de ley favorables a las mujeres, sin considerar la realidad étnico-cultural, y sin tener en cuenta la creciente necesidad por esbozar políticas públicas con enfoques de género. Se pensaba entonces que el cambio de legislación se traduciría en resultados concretos e inmediatos en cuanto a la realidad de la mujer. La experiencia, sin embargo ha demostrado lo contrario. Si bien ha habido cambios normativos en los ámbitos civil, laboral, penal, electoral e incluso constitucional, aún existe un acentuado déficit en materia democrática que repercute en el proceso de construcción nacional de ciudadanía, especialmente dentro de un contexto pluricultural como es el ecuatoriano.

Este estudio analiza la participación de la mujer indígena en el Congreso del Ecuador, partiendo de una mirada general a la participación política de los pueblos indígenas. Asimismo, identificará algunas de las lecciones aprendidas más trascendentes, retos claves y estrategias para buscar la inclusión y participación política plena de la mujer indígena en el ámbito público.

En Ecuador en particular y América Latina en general, la historia de encuentros y desencuentros que han tenido los pueblos indígenas con el sistema político ha causado, entre otras, una fuerte discriminación y exclusión de las mujeres indígenas.

Situación general

A diferencia de las mujeres que se enfrentan con un sistema político patriarcal masculinizado, los pueblos indígenas enfrentan un sistema político monoétnico² que excluye la diversidad de identidades. En el caso de las mujeres indígenas se confabulan los dos sistemas en su contra: el patriarcal y el monoétnico.

En general, las poblaciones indígenas en América Latina portadoras de una rica cultura milenaria, han mantenido sus formas de organización social, económica, política, religiosa y cultural. Durante la década de los noventa empezaron a ser reconocidos como sujetos sociales, entrando en el escenario político como parte de la respuesta al movimiento global por la inclusión y reivindicación de los derechos de las poblaciones indígenas.

Actualmente, los pueblos indígenas son reconocidos en toda la región como sujetos políticos que plantean propuestas no sólo en cuanto a la reivindicación y recuperación de tierras, sino en torno a modificaciones estructurales al modelo de Estado y a los sistemas políticos y de representación. Igualmente, las poblaciones indígenas han cuestionado las democracias formales que las excluyen, no sólo del ámbito de la participación política sino del de desarrollo económico equitativo. Con el objeto de participar políticamente y constituirse en gestores del cambio, los pueblos indígenas han tenido que participar en la vida política de los países de la región bajo las modalidades normativas que ofrecen cada una de sus legislaciones. En algunos casos como el de Ecuador, sin embargo, los pueblos indígenas han logrado reformas que han impulsado su participación.

En el ámbito constitucional, en Latinoamérica existen dos experiencias importantes en relación con la participación indígena. Un análisis comparativo de las constituciones de los países de la región muestra que sólo el caso de Colombia reconoce lo que se denomina “cuota étnica”. Según ésta, los pueblos indígenas pueden tener dos representantes en el Senado, elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. No obstante este importante avance, ninguna mujer indígena ha sido elegida senadora³. Existe otro caso, el de Nicaragua en el cual el reconocimiento y ejercicio de las regiones autónomas ha conllevado al acceso de las mujeres indígenas al Parlamento. La región atlántica nicaragüense, cuenta con una población pluricultural de la cual los indígenas representan un 40 por ciento del total de la población. El desarrollo político de las organizaciones indígenas así como el marco legal que crea el actual régimen autonómico de dichas regiones, obliga a que los partidos políticos incorporen en sus listas a indígenas y particularmente a las mujeres indígenas⁴.

En el caso de Ecuador, el movimiento indígena a través de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), planteó en 1994 una reforma constitucional a fin de que en cada jurisdicción provincial, existiera un legislador adicional elegido por los pueblos indígenas. El Congreso Nacional no acogió la propuesta. Posteriormente en 1996, se terminó aprobando la participación electoral de movimientos independientes además de los partidos políticos. De ahí que el movimiento indígena canalizara su participación electoral propiciando la conformación del Movimiento Político denominado “Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País”. Este movimiento entró en el escenario político a partir de las elecciones de 1996 y consiguió, en ese entonces, ocho legisladores (cuatro indígenas y de ellos ninguna mujer) de un total de 82 parlamentarios. Igualmente alcanzó 13 alcaldías, de los cuales siete eran indígenas.

En otros países como Bolivia, Perú y Guatemala, los pueblos indígenas han participado en procesos electorales a través de los partidos políticos tradicionales con los cuales, posteriormente a las alianzas iniciales, han tenido que enfrentar serias y profundas disyuntivas. De un lado, se ha contrapuesto la lealtad a la causa de los pueblos indígenas con la agenda del partido político que no asume dicha causa. Por otro, en los casos en los que se ha optado por la lealtad al partido político que postula a los indígenas, en ocasiones, han surgido profundas brechas en torno a las demandas de los pueblos indígenas y la agenda del partido, puesto que frecuentemente han sido y son totalmente opuestas.

Tratando de superar estos desencuentros, en la década de los noventa, los indígenas formaron alianzas coyunturales y programáticas entre organizaciones indígenas y partidos políticos. En Bolivia por ejemplo, el partido político indio Túpak Katari estableció una alianza programática con un partido político neoliberal, logrando ubicar un vicepresidente indígena y alrededor de tres legisladores indígenas, entre ellos, una mujer Aymara. En la medida en que el acuerdo no involucraba a las organizaciones indígenas, la gestión estuvo acompañada de fuertes críticas y desencuentros entre indígenas.

En general, las experiencias de participación de los pueblos indígenas en política son recientes y múltiples. Unas son positivas y otras no. En todo caso, estas experiencias han ido posibilitando cada vez más la construcción de nuevas perspectivas que promuevan cambios en la región y en las sociedades en su conjunto, para que la mujer indígena juegue un rol cada vez más destacado en ellas.

El caso ecuatoriano

La población del Ecuador, según el censo efectuado en el año 2001 es de 12,646,095 habitantes. Como señalamos anteriormente, alrededor de 45 por ciento es indígena. La población urbana es del 64 por ciento y la rural del 36 por ciento. La población pobre es del 67 por ciento, mientras que la población indígena es de 35 por ciento con concentración mayor de los niveles de pobreza en el ámbito rural, donde el 90 por ciento de la población es indígena, ubicándose en la situación más deprimente la mujer indígena.

La Constitución Política ecuatoriana de 1929 fue la primera en América Latina en incorporar el derecho del sufragio a favor de las mujeres alfabetas. Ecuador cuenta con un Congreso unicameral y desde el retorno a la vida democrática, en 1978, elige en primera vuelta diputados nacionales y provinciales, mediante listas

cerradas y en votación secreta, universal y directa. En 1998, los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente - creada en 1997 como consecuencia del derrocamiento del entonces presidente Abdalá Bucaram - incorporaron mediante reforma constitucional del artículo 99 el sistema de elecciones en listas abiertas, mediante voto personalizado de la misma lista o entre listas.

En la última década, la incorporación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política del país ha sido significativa. De un 5.3 por ciento en 1998 pasó al 24.8 por ciento en 2000⁵. El porcentaje de mujeres que resultaron elegidas para el Congreso en 1998 fue del 13.22, es decir, dieciseis mujeres de 121 legisladores. La renuncia posterior y/o muerte de algún diputado como en el caso del diputado Jaime León, obligó a la principalización de la suplente Nancy Santos, alcanzando la representación femenina para el año 1999 el 14.6 por ciento⁶.

Este cambio en el nivel de la participación de la mujer en el Congreso obedeció, en parte, a tres reformas legales impulsadas por el movimiento de mujeres:

1. La Ley de Amparo Laboral de 1997 que estableció un cupo mínimo del 20 por ciento para la participación de las mujeres en las listas pluripersonales, en las elecciones para diputados nacionales y provinciales que tuvo lugar el 30 de noviembre de 1998.
2. La Reforma Constitucional de 1998 que contempla la participación equitativa de hombres y mujeres en los procesos electorales (artículo 102).
3. La reforma a la Ley de Elecciones o Ley de Participación Política de 2000 que fijó cuotas en grados ascendentes del cinco por ciento en cada proceso electoral, a partir de un mínimo de 30 por ciento y hasta llegar a la representación equitativa del 50 por ciento. Todo lo anterior con el fin de contrarrestar la discriminación de género en materia electoral y propiciar la igualdad de oportunidades. Ecuador tiene así, a comienzos del siglo XXI, un régimen de cuotas para elecciones establecido para todos los procesos electorales.

La actual Constitución del Ecuador en su artículo 102 garantiza la participación política de las mujeres al consagrar que *“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”*.

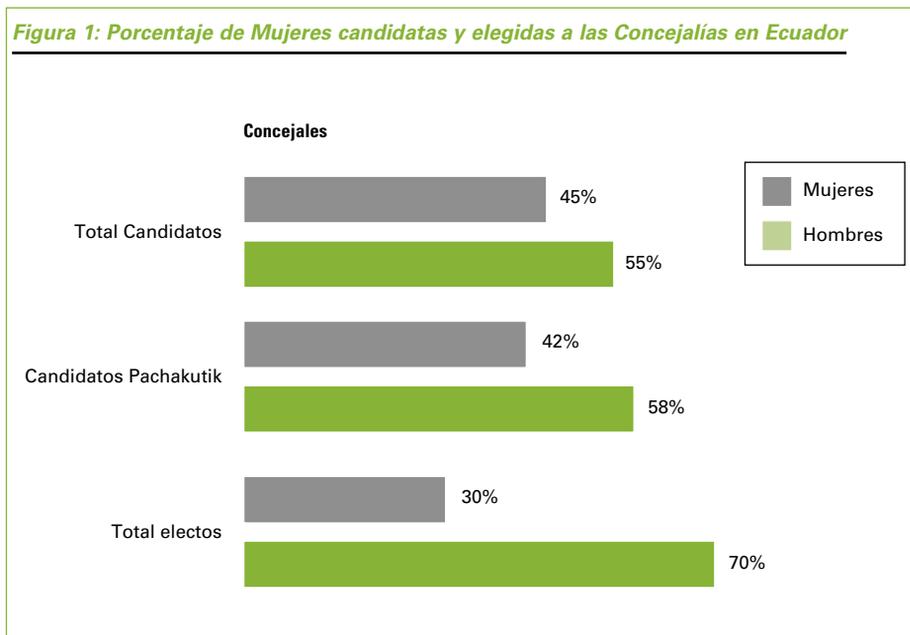
Bajo esta garantía constitucional, se lograron reformas a la Ley de Elecciones en febrero de 2000, la cual señala en su artículo 58: *“Las listas de candidaturas en*

elecciones pluripersonales deberán presentarse con al menos, el treinta por ciento (30%) de mujeres entre los principales y el treinta por ciento (30%) entre los suplentes en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica-cultural". Otras provisiones de la misma ley articulan la fórmula de representación en el proceso de inscripción de candidaturas asegurando que se respete el espíritu de la norma⁷.

Sin embargo, en la práctica, mientras la Ley de Elecciones se constituía en una verdadera conquista legal representando retos en la participación igualitaria de las mujeres - en la medida en que obliga a todos los partidos y movimientos políticos a incorporar el porcentaje respectivo de mujeres en la estructuración de las listas, de manera alternada y secuencial - el Tribunal Supremo Electoral, para las elecciones seccionales de mayo de 2000, obstaculizó su correcta aplicación expidiendo un instructivo sobre la ubicación de las mujeres candidatas en las listas. Como consecuencia, las mujeres fueron relegadas a los últimos lugares de las listas, contraviniendo así el mandato de la ley sobre "alternancia y secuencia"⁸. En sus informes a la nación, en lo referente a este tema, el Tribunal guardó absoluto silencio. Ante las reclamaciones de dirigentes de diversas organizaciones de mujeres, el Tribunal se comprometió a revisar el instructivo⁹.

Desde la lógica o el interés de los partidos políticos éstos no dimensionan la participación de la mujer indígena. Desde la perspectiva de los pueblos indígenas y, particularmente, de la mujer indígena, ésta tampoco manifiesta un interés decidido en participar en los partidos políticos tradicionales, debido al carácter excluyente, hegemónico y homogeneizante de estos últimos.

A pesar de lo anterior, los beneficios del avance legal respecto a la mujer indígena son aún imperceptibles. Por un lado, si bien la ley señala que los partidos y movimientos políticos tomarán en cuenta "el carácter étnico cultural", para las elecciones regionales de 2000, los partidos políticos no incorporaron en sus listas ni a mujeres indígenas ni negras. Únicamente el Movimiento Político Pachakutik incorporó en sus listas a mujeres indígenas, de las cuales, su totalidad - ocho - fueron elegidas en calidad de concejalas.

Figura 1: Porcentaje de Mujeres candidatas y elegidas a las Concejalías en Ecuador

En resumen, en el Ecuador, y desde la lógica o el interés de los partidos políticos éstos no dimensionan la participación de la mujer indígena. Desde la perspectiva de los pueblos indígenas y, particularmente, de la mujer indígena, ésta tampoco manifiesta un interés decidido en participar en los partidos políticos tradicionales por su carácter excluyente, hegemónico y homogeneizante. De ahí que su frágil participación la haya canalizado mayoritaria y exclusivamente a través del movimiento político Pachakutik.

El congreso ecuatoriano

La intervención de la mujer en la política y particularmente de la mujer indígena ha tenido mayor fortaleza en el ámbito local, especialmente en el ámbito municipal. Sin embargo, las experiencias en torno a la elección de parlamentarias indígenas no difieren sustancialmente de lo ocurrido en procesos electorales para organismos seccionales.

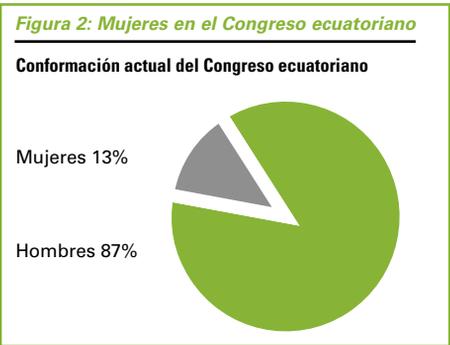
En el Ecuador, las últimas elecciones parlamentarias se celebraron en mayo de 1998. En ese entonces, a pesar de la obligatoriedad de la Ley del Amparo Laboral, para que los partidos políticos incorporaran en sus listas una cuota mínima del 20

por ciento de participación femenina, dicha cuota no fue cumplida. Ante la ausencia de mecanismos de sanción, ninguna mujer fue incorporada a las listas, salvo en los casos en los cuales la “buena voluntad” de los directivos del partido o el caudal electoral que representaba el liderazgo de aquéllas así lo obligaron.

Asimismo, dado que la Ley de Amparo Laboral no contemplaba la fórmula “alternada y secuencial” ni exigía tomar en cuenta el “carácter étnico-cultural”, las mujeres resultaron ubicadas en lugares marginales. Con la reforma a la Ley de Elecciones de febrero de 2000 - que se aplica a todos los procesos electorales - fue posible garantizar la cuota mínima del 30 por ciento para la participación de la mujer en las elecciones de ese año, para representantes ante los gobiernos seccionales. Para el proceso electoral de fines de 2002, los partidos políticos tendrán, obligatoriamente, que incluir en las listas, la participación de la mujer en un 35

por ciento. En caso de incumplimiento, la Ley dispone que el Tribunal Supremo electoral no procederá a la inscripción electoral.

Como se anotó anteriormente, en las elecciones parlamentarias de 1998, de 121 representantes al Parlamento apenas fueron elegidas 12 mujeres provenientes de distintas provincias y de distintas tiendas políticas, más cuatro



legisladoras nacionales de distintos partidos políticos, arrojando un total de 16 legisladoras equivalentes al 13.22 por ciento de la integración parlamentaria. En cambio, en las suplencias - cada legislador principal de provincia tiene un suplente y un alterno en virtud del voto personalizado - de las listas totales de 101 representantes, figuraron 36 mujeres, de las cuales 16 son suplentes que pueden principalizarse en ausencia del titular, mientras que las otras 20 alternas podrán hacerlo una vez que lo permitan las suplentes.

Únicamente como consecuencia de las renunciadas producidas por los legisladores principales (siempre y cuando la suplente fuera mujer) o porque alguno de ellos falleció fueron principalizadas cuatro legisladoras, llegando a un total de 20 parlamentarias principales. Teniendo en cuenta que alrededor de seis legisladoras se principalizan con frecuencia en virtud de la ausencia del titular, la presencia de la mujer en el Congreso ecuatoriano bordea el 20 por ciento de su integración. Cabe resaltar asimismo, que para el período 1998-2000, una mujer fue

Vicepresidenta electa del Parlamento. Igualmente, en agosto de 2000 y por un breve período, se eligió una mujer como Presidenta del Congreso Nacional¹⁰.

La discriminación de la mujer en materia de participación política la sufre con mayor dureza la mujer indígena. En contrapartida al avance que ha tenido la mujer en el Ecuador en materia de participación política, la presencia numérica de la mujer indígena en los espacios públicos producto de una elección popular es desoladora. En la lista de las actuales legisladoras principales apenas figura una mujer indígena Kichwa del Movimiento Pachakutik y en la de suplentes algo similar ocurre con una mujer indígena ubicada en la posición doce por el partido político Izquierda Democrática. Estando en dicho puesto, esta mujer probablemente nunca actuará en el Congreso. En las demás tiendas políticas, la mujer indígena está totalmente ausente.

Resulta difícil entender cómo la mujer en general, y la indígena en particular, aún en el movimiento Pachakutik no haya tenido mayor participación y protagonismo. Una de las posibles explicaciones de esta situación es la falta de capacitación de la mujer. Otro factor importante se refiere a las condiciones en las cuales la mujer indígena ingresa a la política, generalmente, en medio de profundas dificultades y desventajas de índole socio-política y económica que la terminan ahuyentando.

Lecciones aprendidas

La realidad en la que se desenvuelven las indígenas al momento de ser candidatas, así como cuando son elegidas, plantea enormes desafíos para dinamizar el quehacer político, de tal suerte que se incorporen nuevas reglas de juego democrático que renueven los liderazgos y promuevan la inclusión de la mujer en la política. La experiencia hasta el momento brinda un número de lecciones importantes en este proceso de cambio.

Una primera lección general que arroja la experiencia ecuatoriana es el reconocimiento de que las mujeres no tienen una agenda común enmarcada en un sólo proyecto político. La experiencia en la actividad legislativa demuestra que cuando se discuten asuntos referentes a políticas económicas “no existe consenso de género” por no tener una agenda común, pues las ideologías son determinantes. En temas relacionados con los derechos de la mujer o de la familia, por citar algunos, ha sido posible conciliar puntos de vista diversos, mas esto no ha ocurrido en cuanto a planteamientos de otro carácter, especialmente en materia económica¹¹.

En cuanto a la experiencia de la mujer indígena, vale la pena destacar las siguientes lecciones.

1. **Son pocas las mujeres indígenas que se postulan como candidatas.** La mujer indígena no asume como reto formar parte de las listas. El temor frente a un mundo externo y ajeno las cohibe. En las elecciones de 2000 los partidos políticos no integraron en sus listas a mujeres indígenas ni a negras.
2. **El problema estructural del analfabetismo.** El movimiento indígena participó por primera vez en las elecciones de 1996. En virtud de la expectativa que lo anterior generó, se promovió la encuesta a “boca de urna” sobre la calidad y efectividad del voto indígena. Los primeros resultados arrojaron el siguiente dato: el 80 por ciento de los votantes indígenas entre 45 y 50 años - en su gran mayoría mujeres - no supieron votar, por su condición de analfabetos.
3. **La falta de capacitación para mejorar la calidad de la gestión.** El liderazgo indígena y, particularmente el de la mujer indígena, no puede subsistir si no se mejora la calidad integral de su intervención o gestión. El manejo administrativo, legal y técnico han sido los escollos mayores. Sin embargo, desde el punto de vista de lo político y social las mujeres indígenas están impulsando cambios de forma y fondo, generando novedosas formas de participación ciudadana y de gestión transparente y colectiva. Asimismo se está atendiendo con mayor relevancia a la agenda de género y la generacional, el carácter étnico cultural, la identidad ecológica y la visión de un desarrollo integral promovido desde el gobierno local.
4. **Falta de experiencia política sólida del movimiento indígena.** La participación indígena en el ámbito político provoca dispersión al interior del movimiento indígena. Se trata de espacios todavía desconocidos, que se desenvuelven de acuerdo con lógicas del mundo occidental y que, en muchos casos, se contraponen a la lógica indígena. En este contexto la agenda de género y la inclusión de la mujer no aparecen inmediatamente como prioridad.
5. **La incipiente fortaleza electoral del movimiento indígena.** Aunque el movimiento indígena es fuerte en su organización y se ha convertido en los últimos años en sujeto de gran presión social, su fortaleza no se refleja en los resultados electorales del Movimiento Pachakutik. Su peso social no se convierte automáticamente en peso o resultado político electoral lo cual

repercute en la capacidad de participación de la mujer indígena a través de este canal.

6. **La falta de una cultura política de consenso.** Esto retarda la toma de decisiones oportunas e incide en eficiencia de la gestión, factor que a su vez debe ser conjugado con la promoción del desarrollo humano y los procesos sociales y culturales.

Retos claves

Existen una serie de retos que deben ser enfrentados para lograr la participación de la mujer en la política y en especial, de la mujer indígena.

El primer reto fundamental constituye no sólo llegar a la equidad en la constitución de las listas, sino en el hecho de ser elegidas y balancear la equidad de género con una visión democrática basada en la igualdad social. Las mujeres deben estar en las listas en posiciones en las cuales puedan salir elegidas y no ser meramente decorativas.

El empoderamiento de la mujer es uno de los retos estratégicos fundamentalmente si se logra consensuar un proyecto político de país formulado desde las mujeres.

Un segundo reto se refiere a la necesidad de vincular el ingreso de la mujer a la vida política con la consolidación de la democracia, la promoción de una economía que integre las nuevas perspectivas de desarrollo, la búsqueda de la igualdad política y social, el bienestar humano, y el reconocimiento pluricultural. Bajo estas premisas, la participación de la mujer se torna imprescindible en la construcción de un proyecto político que implique cambios profundos en la estructura de poder patriarcal, excluyente y monoculturalista.

Un tercer reto consiste en capacitar la participación de la mujer llevando adelante su formación permanente, en la que se fortalezcan sus conocimientos y se recuperen las posibilidades de afianzar su autoestima, de modo que éstas no lleguen únicamente a ocupar los espacios, sino a ser actoras que contribuyan al cambio.

En cuarto lugar, la mujer parlamentaria debe recuperar la iniciativa, ya que de lo contrario quedará supeditada a la prelación o importancia que le dé la tienda política a la que pertenece. Para el efecto, es imprescindible generar un rol protagónico de las mujeres al interior de los partidos o movimientos políticos a fin de

que su agenda sea incorporada en los estatutos y programas. La dirección patriarcal según la cual “no se permite hacer uso de la palabra mientras el jefe de bloque no lo autorice” - práctica común en los Parlamentos latinoamericanos - debe ser superada.

En quinto lugar, es esencial promover la participación política de la mujer indígena ya que ésta frecuentemente tiene que batallar contra el racismo y demostrar su capacidad propositiva, conocimiento temático, tenacidad para enfrentar los conflictos y romper estereotipos¹². Esta tarea debe realizarse mediante la formulación y adopción de políticas públicas que fortalezcan la posición de la mujer indígena en la sociedad y que inculquen la transformación de la sociedad y su reconocimiento de lo pluricultural y multiétnico.

También constituye un reto primordial, sensibilizar continuamente a las candidaturas masculinas y la sociedad en general, a fin de que se incluya la temática de género en los programas de gobierno y plataformas electorales. La mujer organizada puede presionar en su cumplimiento.

El empoderamiento de la mujer es uno de los retos estratégicos fundamentalmente si se logra consensuar un proyecto político de país formulado desde las mujeres. Aquella agenda política tan necesaria aún no ha sido discutida ni resuelta.

Estrategias

La construcción de ciudadanía a través de la participación se constituye en una de las estrategias fundamentales para enfrentar la pobreza, la corrupción, generar desarrollo equitativo y multiétnico y asegurar la igualdad política y social. En cuanto a la discriminación de la mujer indígena en la política, los procesos de diálogo pueden ayudar a superar recelos y desconfianzas producto de la discriminación, la exclusión y el monoculturalismo que han predominado en el país.

En el Congreso, concretamente los partidos políticos, apoyados por otros actores de la sociedad civil en general, deben impulsar estrategias para asegurar la mejor y efectiva participación de las mujeres en política.

Una primera estrategia encierra la necesidad de desarrollar grupos sólidos de apoyo a las mujeres en el Parlamento. Éstos pueden constituirse en un primer momento con mujeres parlamentarias y en torno a instancias tales como la Comisión de la Mujer, la Juventud, el Niño y la Familia de la que forman parte legisladoras de distintos partidos políticos.

Los grupos de apoyo a la participación de la mujer también deben desarrollarse en el seno de los partidos políticos, movimientos indígenas, sectores sociales

organizados y sociedad civil en general con el objeto de incorporar los intereses de las mujeres en sus estatutos y programas. Las mujeres, así como las mujeres indígenas son portadoras de una perspectiva diferente en el quehacer político. En efecto, mediante la incorporación de temas tales como género y pluriculturalidad, las mujeres están contribuyendo a la transformación de patrones tradicionales y del mismo escenario político. Por tanto, resulta primordial una movilización de la sociedad, de manera especial en torno a la política, para demandar la incorporación y participación de la mujer y de la mujer indígena en la vida política del país.

De otra parte, las mujeres parlamentarias deben mantener una estrecha coordinación con sus organizaciones sociales, si provienen de ellas, y una relación permanente con la población que las eligió. El distanciamiento repercute en el debilitamiento de su rol de intermediación que es una de las causas en la crisis de representación de los partidos políticos. Pero sobre todo, la estrecha vinculación debe mantenerse para seguir respondiendo con coherencia y transparencia a las demandas populares y estar sometidos a un control social permanente por parte del mandante.

El grado de participación de la mujer en la economía y en la política debe reflejarse en tres aspectos fundamentales:

- 1) el administrativo, profesional y técnico, puesto que es un indicador de la oportunidad para tomar decisiones en la esfera económica.
- 2) la participación en puestos de elección popular, que permite medir la incorporación de las mujeres en la toma de decisiones en asuntos públicos.
- 3) el ingreso económico que tiene relación con el grado de control sobre los recursos económicos.

La mujer en general está superando los escollos en estos tres ámbitos. Pero la participación de la mujer indígena es reciente y aún ínfima, siendo uno de sus mayores obstáculos el sistema político.

Conclusión

Tomando en cuenta las realidades pluriculturales de nuestros países latinoamericanos habrá que hacer un ejercicio profundo para democratizar el sistema político incorporando las variables étnico-culturales y el enfoque de género, tan necesarios para los nuevos tiempos.

La modificación en los sistemas

de representación y una economía redistributiva repercutirán enormemente en el mejoramiento de la calidad de la democracia, en la transformación de nuestras sociedades y, fundamentalmente, en la participación de nuevos actores sociales como las mujeres.

En América Latina, corresponde implementar fuertes reformas constitucionales a fin de garantizar la representación indígena en los Parlamentos, quienes deberían ser elegidos en circunscripciones especiales en el ámbito nacional. Esta posibilidad podría combinarse con las elecciones generales que se desarrollan en cada uno de los países, ya sea por intermedio de los partidos políticos o de los movimientos políticos como en el Ecuador, tanto más por cuanto en la conformación del actual Congreso ecuatoriano no existe ningún parlamentario indígena que esté representando a un partido político que no sea el Movimiento Pachakutik.

La modificación en los sistemas de representación y una economía redistributiva repercutirán enormemente en el mejoramiento de la calidad de la democracia, en la transformación de nuestras sociedades y, fundamentalmente, en la participación de nuevos actores sociales como las mujeres. Una democracia de carne y hueso sentará las bases de un desarrollo que permita fortalecer la posición de la mujer, con mejores índices de calidad de vida, salud, educación. En el caso de la mujer indígena, adicionalmente, la fortaleza de su identidad será uno de los pilares fundamentales para ampliar los espacios de influencia en la construcción de políticas públicas coherentes a su realidad y formular utopías diseñadas sobre la base de un proyecto social que promueva cambios y en un proyecto que propenda a la democratización del poder.

De ahí que, la demanda de los pueblos indígenas de solicitar la presencia de un legislador o legisladora adicional en cada provincia que sea electo por los pueblos indígenas constituye un requerimiento justo, necesario y urgente para democratizar el sistema político, así como la actual composición parlamentaria. En otras palabras, hay que propender hacia la construcción de unas democracias incluyentes, de unas democracias pluriétnicas.

Notas

1. PNUD. 2001. "Informe sobre Desarrollo Humano". Quito, Ecuador: PNUD. Capítulo Ecuador, págs. xxiv y xxv; Ordóñez, Aylin. 2000. "Acceso a la Justicia y Equidad". San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos con auspicio del BID.
2. El sistema político no deja de ser monoétnico al permitir participar a uno que otro indígena. La cuestión no está en el número de candidatas indígenas. El asunto radica en que los pueblos indígenas al ser portadores de un quehacer político, aspiran a que sus formas democráticas puedan ser incorporadas en las legislaciones nacionales. Los pueblos indígenas practican en su interior mecanismos de elección o de generación de autoridad que son totalmente distintos al "voto secreto, universal y directo". La elección es de carácter "público y colectivo".
3. Constitución Política de Colombia, artículo. 171: "El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. ...".
4. Una de las más valiosas parlamentarias Miskitas, rectora en 2002 de la Universidad Indígena en Nicaragua, es la Dra. Mirna Cuninhan.
5. En 1998 se eligieron Presidente, Vicepresidente, veinte diputados nacionales y 101 diputados provinciales. En las Elecciones del 2000, se eligieron autoridades seccionales, es decir, alcaldes, prefectos, concejales y consejeros. La reforma a la Ley de elecciones de febrero de 2000, tres meses antes del proceso electoral obligó la incorporación de mujeres en las listas en un porcentaje no menor al 30 por ciento.
6. El porcentaje al que me refiero es el de mujeres que ganaron las elecciones. Posteriormente, este porcentaje ha incrementado pero no a causa de una elección directa sino como consecuencia de la principalización de manera permanente y/o esporádica.
7. Artículo. 59 de la Ley de Elecciones: "En elecciones pluripersonales donde deban elegirse tres representantes se inscribirá, al menos, una candidata mujer como principal y una como suplente; en donde se elijan de cuatro a seis representantes, por lo menos dos candidatas mujeres principales y suplentes, respectivamente; en donde deban elegirse de siete a nueve dignidades, al menos, tres candidatas mujeres como principales y tres como suplentes; en elecciones de diez a doce representantes, cuatro candidatas mujeres mínimo como principales y suplentes, respectivamente; y así sucesivamente. En elecciones donde deban elegirse dos representantes, uno de los candidatos preferentemente será mujer, de igual forma en el caso de los suplentes. Esta proporción se incrementará en el porcentaje señalado en el artículo anterior hasta llegar a la representación igualitaria".
8. La Coordinadora Política de Mujeres encabezó la demanda de inconstitucionalidad del instructivo en las Cortes Judiciales, por lo que, el Tribunal Supremo Electoral reconoció su arbitrariedad y se comprometió en trabajar junto con las organizaciones de mujeres en la elaboración del instructivo para las elecciones de 2002 que están previstas para el mes de octubre.
9. A mayo de 2002 el Tribunal no ha cumplido con este compromiso. Por el contrario, ha planteado una reforma a la ley de elecciones para elevar a norma legal el contenido del instructivo que en su momento fuera impugnado.
10. La Dra. Nina Pacari Vega, diputada nacional, fue elegida Vicepresidenta del Congreso Nacional para el período 1998-2000. La Dra. Susana González de Vega, diputada nacional,

fue elegida del 10 de agosto al 11 de septiembre de 2000 Presidenta del Congreso Nacional.

11. En algunos resultados legislativos como la Ley del uno por ciento a la circulación de capitales o el de la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos, las mujeres pertenecientes a tiendas políticas de lineamientos derechistas, terminaron votando a favor de una ley que ha sido nefasta para el Ecuador
12. El día en que fui elegida segunda vicepresidenta del Congreso no faltaron voces de parlamentarios de la Izquierda Democrática, de tendencia centroizquierda, gritando “indios de mierda”. Ya en la gestión parlamentaria me ha correspondido demostrar que los indígenas y particularmente las mujeres estamos preparadas para asumir con eficiencia la administración pública, ejercer la labor parlamentaria en condiciones de igualdad, con un carácter ético y propositivo, y demostrar que estamos totalmente preparadas para debatir y proponer tesis nacionales.

CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 2

2

Obstáculos para la participación de la mujer en el Parlamento

NADEZHDA SHVEDOVA

ES UN HECHO FEHACIENTE QUE, a nivel mundial, las mujeres de todos los sectores socioeconómicos se hallan infrarepresentadas en los órganos legislativos de sus respectivos países y excluidas de manera casi absoluta de los niveles en los que tiene lugar la toma de decisiones políticas. Si bien el escenario político en cada país tiene sus propias características, existe un rasgo común a todos ellos: son desequilibrados en cuanto a su componente femenino y reticentes a un cambio en esta situación. La mujer que desea dedicarse a la política descubre con frecuencia que se mueve en un entorno público, cultural y social adverso e incluso hostil a ella. Por otro lado, una mirada a la actual composición de las estructuras de toma de decisiones políticas en cualquier región del planeta sirve para constatar que las mujeres todavía hoy se enfrentan a numerosos obstáculos a la hora de articular y estructurar sus propios intereses. ¿A qué barreras tienen que hacer frente las mujeres para acceder al Parlamento? ¿Cuál es la mejor manera de superarlas? En este capítulo damos el primer paso para incrementar la participación y efectividad de las mujeres en los órganos legislativos mediante la identificación de los problemas comunes a los que se enfrentan. Para ello, los hemos dividido en tres categorías: políticos, socioeconómicos e ideológicos y psicológicos (o socioculturales). En los capítulos siguientes se identifican algunas estrategias para superar dichos obstáculos y se analizan las medidas a tomar una vez que la mujer accede a los órganos legislativos.

Obstáculos políticos

El hombre domina la arena política; es él quien establece sus reglas de juego y el que define los parámetros para su evaluación. La existencia de este modelo masculino tiene por resultado el rechazo por parte de la mujer de la política en su conjunto o del estilo masculino de hacer política.

Al finalizar el siglo XX, más del 95 por ciento de los países del mundo habían otorgado a la mujer los dos derechos democráticos más fundamentales, a saber: el derecho de sufragio activo y pasivo, es decir el derecho a votar y a ser elegido. Nueva Zelanda fue el primer país en otorgar a la mujer el derecho de sufragio activo en 1893 y Finlandia fue el primero en adoptar ambos derechos fundamentales en 1906. Algunos países todavía niegan ambos derechos a su población femenina¹.

En teoría, el derecho a presentarse como candidato, ser nominado y ser elegido se basa en el derecho de sufragio activo, es decir el derecho al voto. Sin embargo, la realidad es que el derecho al voto continúa siendo limitado, sobre todo porque los únicos candidatos por los cuales se puede votar son generalmente hombres.

Este es el caso no sólo de democracias incipientes y en transición, sino también de regímenes democráticos consolidados. El bajo nivel de representación femenina en algunos Parlamentos europeos² debería considerarse como una violación de sus derechos democráticos fundamentales y, como tales, de sus derechos humanos básicos. Esta desigual tasa de representación en los órganos legislativos demuestra que el derecho de sufragio femenino, lejos de haber significado un avance en el proceso de democratización, se ha constituido en un elemento para el mantenimiento del *status quo*.

La mayor parte de los países presentan dificultades *de jure*, ya sea en virtud de leyes que se promulgan y no se cumplen, o que del todo no existen. La ley argentina sobre cuotas, por ejemplo requiere que todos los partidos nominen a un 30 por ciento de mujeres en posiciones elegibles. Sin esta ley no existiría probabilidad de que aumentara el número de candidatas en el caso de que se produjera una derrota en las urnas. Un ejemplo de ello fueron las elecciones de Irlanda en 1997.

Las investigaciones indican que las estructuras e instituciones políticas desempeñan un papel más significativo que los factores sociales en lo que se refiere al proceso de selección de mujeres para el Parlamento. Especialmente sensible en este sentido es el sistema electoral del que disponga el Estado en cuestión. Así por

Las investigaciones indican que las estructuras e instituciones políticas desempeñan un papel más significativo que los factores sociales en lo que se refiere al proceso de selección de mujeres para el Parlamento.

ejemplo, uno basado en la representación proporcional ha conducido - en países con una similar cultura política, caso de Alemania y Australia - a la elección de un número de mujeres entre tres y cuatro veces mayor que el de otros países con sistemas electorales diferentes.

Tales generalizaciones siguen siendo válidas en la medida en que existen semejanzas culturales, es decir, niveles similares de desarrollo socioeconómico. Por ejemplo, en Rusia esta generalización no se aplica debido a la falta de una cultura política, en particular la gran cantidad de partidos y bloques, la fragilidad de sus estructuras, la falta de confianza a la que muchas mujeres se enfrentan y el desconocimiento de sus intereses por parte de los partidos políticos. La cultura política de un votante - entendida como su capacidad de elegir y tomar decisiones coherentes al ejercer el derecho de sufragio, capacidad que

Tabla 6: Mujeres en cuerpos legislativos nacionales

Situación al cuatro de febrero del año 2002. Estadísticas de la Unión Interparlamentaria (IPU) con base en los datos facilitados por los órganos legislativos nacionales

PROMEDIOS MUNDIALES

Ambas cámaras combinadas	14.3%	Cámara única o Cámara Baja	14.5%	Cámara Alta o Senado	13,6%
Total de diputados	41.138	Total de diputados	35.105	Total de diputados	6,037
Desglose de género para	38.933	Desglose de género para	33.457	Desglose de género para	5,476
Varones	33.351	Varones	28.619	Varones	4,732
Mujeres	5.582	Mujeres	4.838	Mujeres	744

PROMEDIOS REGIONALES

Regiones*	Cámara única o Cámara Baja	Cámara Alta	Ambas cámaras combinadas
Países nórdicos	38.8%	---	38.8%
Europa - OSCE			
Países nórdicos incluidos	16.8%	14.8%	16.4%
Continente Americano	15.8%	16.6%	15.9%
Asia	15.6%	12.1%	15.4%
Europa OSCE			
No incluye países nórdicos	14.7%	14.8%	14.7%
África Subsahariana	12.8%	12.8%	12.8%
Pacífico	11.3%	25.9%	12.8%
Estados árabes	4.6%	2.5%	4.3%

*Las regiones están clasificadas en orden descendiente de acuerdo al porcentaje de mujeres en la Cámara Baja o en la Cámara única. Mujeres en Parlamentos Nacionales, 4 de febrero 2002. [Internet] : www.ipu.org/wmn-e/world

claramente no depende sólo de su nivel de educación formal - juega un papel significativo al igual que la voluntad política de mejorar la situación.

Entre los obstáculos políticos a los que se enfrentan las mujeres, se destacan los siguientes:

- El predominio del “modelo masculino” en la vida política y en los órganos gubernamentales elegidos.
- La falta de respaldo del partido; por ejemplo el limitado apoyo financiero para las candidatas, el acceso limitado a redes de trabajo políticas, y el predominio de una doble moral.
- La falta de contacto y cooperación con otras organizaciones públicas tales como sindicatos y grupos de mujeres.
- La ausencia de sistemas bien desarrollados de educación y capacitación para el liderazgo femenino en general y para orientar a las jóvenes hacia la vida política en particular.
- La naturaleza del sistema electoral, el cual puede favorecer o no la nominación de mujeres.

El modelo político masculino

El hombre domina mayoritariamente la arena política; por lo general es él quien establece sus reglas de juego y quien define los parámetros para su evaluación. Más aún, la vida política está organizada según normas y valores y, en algunos

casos, hasta estilos de vida masculinos. Así, el modelo político se basa en la idea de “ganadores y perdedores”, competencia y

La vida política está organizada según normas, valores y, en algunos casos, hasta estilos de vida masculinos.

confrontación, y no en el respeto mutuo, la colaboración y la búsqueda de consenso³. Este contexto es frecuentemente extraño a la mujer, a su naturaleza y sus experiencias, lo cual tiene por resultado un rechazo por parte de la mujer a la política en su conjunto o al estilo masculino de hacer política; así cuando participan en actividades políticas, tienden a hacerlo en números reducidos.

“El aspecto más interesante del Parlamento sueco

no es que cuente con una representación femenina del 45 por ciento, sino que la mayoría de las mujeres y hombres aportan experiencias sociales relevantes a la labor parlamentaria. Esto es lo que marca la diferencia: los hombres aportan la experiencia de cuestiones de la vida real, de la crianza de los hijos, de la administración del hogar y tienen una perspectiva más amplia y mayor comprensión. Y las mujeres tenemos la posibilidad de ser lo que somos y actuar de acuerdo a nuestra individualidad. Ni hombres ni mujeres tenemos que ajustarnos a los papeles tradicionales. Las mujeres no tenemos que comportarnos como hombres para tener poder, los hombres no tienen que comportarse como mujeres para que se les permita cuidar de sus hijos.

Quando este patrón se convierta en norma estaremos asistiendo al verdadero cambio.”

Birgitta Dahl, Presidenta del Parlamento, Suecia.

Las diferencias entre hombres y mujeres también aparecen en lo que respecta al contenido y prioridades en la toma de decisiones, las cuales son determinadas por los intereses, antecedentes y patrones de trabajo de ambos sexos. Así, las mujeres tienden a dar prioridad a asuntos sociales como la seguridad social, cobertura sanitaria a nivel nacional y temas relacionados con la infancia.

Las mujeres trabajan al máximo de su capacidad. Además de la labor en su partido y en su distrito electoral, tienen que participar en comisiones, en redes de trabajo dentro y fuera de su partido y cumplir con su papel de madres, esposas, hermanas y abuelas.

El dominio del patrón de trabajo masculino también se refleja en los horarios de trabajo de los órganos legislativos, que a menudo se caracterizan por la falta de estructuras de apoyo para las madres

trabajadoras en general y para las parlamentarias en particular. Las mujeres trabajan al máximo de su capacidad ya que además de la labor en su partido y en su distrito electoral, tienen que trabajar en varias comisiones, crear redes de trabajo con otras mujeres dentro de su partido, a nivel multipartidista y con mujeres fuera del Parlamento y, además, deben cumplir con su papel de madres, esposas, hermanas y abuelas. En la actualidad, la mayor parte de las agendas parlamentarias y períodos de sesiones no se ajustan para tomar en cuenta esta carga doble, de manera que muchas congresistas luchan por encontrar un equilibrio entre su vida

familiar y las demandas de su profesión, todo lo cual a menudo conlleva largas jornadas de trabajo, viajes y pocas facilidades.

Falta de apoyo del partido

Si bien la mujer juega un papel importante durante las campañas electorales y en la movilización de apoyo para su partido, rara vez ocupa puestos de toma de decisiones en estas estructuras. De hecho, y a nivel mundial, las mujeres ocupan menos del 11 por ciento de los puestos de

Menos del 11 por ciento de los cargos de dirección de partidos políticos en el mundo son ocupados por mujeres.

dirección de partidos políticos.

Aunque los partidos políticos poseen recursos para realizar campañas electorales, las mujeres no se benefician de ellos. Por ejemplo, los partidos no apoyan con suficientes recursos financieros la candidatura de mujeres. Las investigaciones indican que existe una estrecha correlación entre el número de mujeres nominadas y el de candidatas que resultan elegidas: cuanto mayor número de candidatas, mayor será el número de parlamentarias.

TABLA 7: Mujeres presidentas o portavoces del Parlamento

1945-1997

Tan sólo 42 de los 186 países que disponen de instituciones legislativas tienen o han tenido, alguna vez en su historia reciente una mujer en la presidencia de un Parlamento: esto ha ocurrido en 78 ocasiones en total.

Entre ellos se incluyen 18 países europeos, 19 países en América, tres en África, uno en Asia y uno en el Pacífico.

Veinticuatro de los 42 Estados referidos tienen un Parlamento bicameral. En estos casos la presidencia del Senado ha sido ocupada por una mujer con un poco más de frecuencia que la Cámara Baja.

Austria ha sido el único país que ha elegido a una mujer para la presidencia de una de sus Cámaras parlamentarias (el Bundesrat) antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial.

1 MARZO 2002

De los 179 Parlamentos existentes 65 son bicamerales.

Tan sólo 24 mujeres presiden alguna de las 179 Cámaras legislativas.

Así pues las mujeres ocupan sólo el 9.9 por ciento de los cargos de dirección de órganos legislativos.

Algunos de los países son:

Antigua y Barbuda (Cámara de Representantes y Senado); **Australia** (Senado); **Bahamas** (Cámara de la Asamblea); **Belice** (Cámara de Representantes y Senado); **Costa Rica** (Asamblea Legislativa); **Dominica** (Cámara de la Asamblea); **España** (Congreso de los Diputados y Senado); **Finlandia** (Eduskunta); **Georgia** (Sakartvelos Parlementi); **India** (Consejo de Estados); **Jamaica** (Cámara de Representantes y Senado); **Lesoto** (Asamblea Nacional); **México** (Cámara de Diputados); **Moldovia** (Parlamento); **Países Bajos** (Cámara Baja); **República Dominicana** (Cámara de Diputados); **Sudáfrica** (Asamblea Nacional y Consejo Nacional de Provincias); **Suecia** (Riksdagen); **Suiza** (Consejo de Estados).

Fuente: IPU, Mujeres presidentas o portavoces del Parlamento. 1 marzo 2002. [Internet]: <http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>

El proceso de selección y nominación dentro de los partidos también se encuentra minado para la mujer, en la medida que pone énfasis en las “características masculinas”, cualidades que a menudo se convierten en el criterio de selección de candidatos. Se crea una atmósfera de “viejos camaradas” que, junto con los prejuicios, inhibe y frena a las mujeres con inclinaciones políticas a integrarse en las labores del partido. Esto produce una infravaloración de la mujer como actora política por parte de aquellos que financian las campañas electorales, impidiendo con ello su nominación. De hecho, a menudo se coloca a las mujeres en las listas de forma que no resulten elegidas si el partido no gana suficientes votos. Este es un método utilizado como anzuelo para atraer votantes. En efecto, las mujeres logran una mejor participación si se aplica el sistema de cuotas. En Suecia por ejemplo, el porcentaje del 40-60, ha permitido que las parlamentarias ocupen más del cuarenta por ciento de los asientos del actual Parlamento.

“Es muy difícil para una mujer decidirse a entrar en política. Una vez que lo hace, tiene que concienciar de ello a su esposo, hijos y familia. Una vez que ha superado todos estos obstáculos y solicita la candidatura, los aspirantes masculinos a los que se enfrenta para su entrada inventan todo tipo de historias sobre ella. Y después de todo esto, cuando su nombre llega a los jefes del partido, éstos no la seleccionan por temor a perder ese escaño.”

Sushma Swaraj, parlamentaria, India

Cooperación con las organizaciones de mujeres

Durante la década de los noventa las democracias consolidadas registraron un aumento en el número de parlamentarias. Una de las razones fundamentales de este incremento fue la incidencia de las organizaciones de mujeres tanto dentro como fuera de los partidos políticos. Dichas organizaciones eran muy conscientes del efecto de los comicios donde se aplica el sistema en distritos uninominales por pluralidad en las candidaturas de mujeres, trabajando con las instituciones políticas y de gobierno para garantizar cambios que facilitarían la nominación y elección de las mujeres. Esta estrategia conllevó el crecimiento de la representación femenina en los órganos legislativos.

“Como parlamentarias, necesitamos compartir nuestras experiencias. Sólo esto en sí mismo será una fuente de inspiración para las mujeres. No sentiremos que estamos solas en este juego y otras mujeres no se sentirán aisladas del proceso. En

cada ocasión, en todos los foros, en todas y cada una de las oportunidades, debemos intercambiar información, ideas, conocimientos. Debemos asegurarnos que las mujeres sean el sector más informado de la sociedad.”

Margaret Dongo, parlamentaria, Zimbabwe.

Sin embargo, en democracias reciente o parcialmente desarrolladas, todavía es limitado el contacto y cooperación entre las mujeres dedicadas a la política y las organizaciones de mujeres u otros grupos de interés. Además, los movimientos y grupos organizados de mujeres en estos países o tienden a mantenerse a distancia de las parlamentarias, o no invierten en canales organizados de comunicación y presión sobre temas relativos a la promoción de la participación femenina en los niveles de toma de decisiones. Esto se debe ya sea a una falta de conciencia sobre los beneficios potenciales de esta red de trabajo, o a la falta de recursos para invertir en tales contactos⁴.

Si bien es posible que un gobierno declare su compromiso con un proceso de cambio democrático, sería no obstante poco realista esperar que por sí solo garantice a la mujer el lugar que le corresponde en todas las esferas sociales. Es la sociedad civil en general - incluyendo en ella a las organizaciones no gubernamentales y los grupos de mujeres - la que debe actuar para fomentar la representación femenina. Con el fin de lograr un equilibrio de género en el ámbito político, es necesario garantizar que el compromiso con la igualdad esté reflejado a nivel normativo y de política nacional. Las políticas de acción afirmativa constituyen una herramienta necesaria para mantener una representación femenina de al menos el 30 por ciento en todos los niveles de toma de decisiones.

Las mujeres también deben considerar cuidadosamente sus propios objetivos, planteamientos y tácticas. Resulta importante ayudar a las que ya se encuentran en el Parlamento a fin de que puedan cumplir con sus promesas y dotarlas de la habilidad y conocimientos necesarios para garantizar que los asuntos de la mujer formen parte del debate y la discusión que tiene lugar en los órganos legislativos.

Con el objeto de facultar y habilitar a las mujeres para la acción política, es necesario ampliar el ámbito de participación a nivel de base de los movimientos de mujeres

A fin de facultar y habilitar a las mujeres para la acción política, es necesario ampliar el ámbito de su participación a nivel de base.

y entre los organismos locales. Este también constituye un paso importante para generar confianza, facilitando, asimismo, el intercambio de experiencias.

Educación y capacitación

“Es muy difícil para la mujer hablar, argumentar y presionar a favor de sus intereses. ¿Cómo podemos alentar a las mujeres para que hablen y expresen sus intereses? Puede ser que tengan mucho que decir, pero tenemos que animarlas a hablar, no sólo de política sino también sobre sus problemas, su vida y en general de los asuntos que les preocupan. La respuesta es educación. La educación ha conducido a muchas mujeres en mi sociedad a unirse a los partidos políticos o a participar en actividades políticas. La educación es el canal más importante para alentar a las mujeres a expresarse.”

Rawya Shawa, parlamentaria, Autoridad Palestina

También existe la necesidad de ampliar el número de mujeres cualificadas para emprender una carrera política. Esto puede lograrse permitiendo el acceso de las mujeres, desde una etapa inicial, a patrones de trabajo que propicien el liderazgo político, por ejemplo con actividades especiales de capacitación en organizaciones comunitarias o vecinales. Entre los elementos importantes para capacitar a las mujeres para una carrera política cabe mencionar el desarrollo de un entendimiento común sobre los temas de interés de las mujeres, los esfuerzos de concienciación política sobre género, el desarrollo de la capacidad de presión y la creación de redes de trabajo. En este sentido, las escuelas especializadas en la educación de líderes femeninas juegan un papel de especial importancia, ya que es allí donde pueden establecerse vínculos entre grupos más amplios de mujeres y las que están involucradas en la política. Además, a menudo son el único lugar donde las mujeres pueden prepararse y recibir estímulo para hacer una carrera parlamentaria. Así mismo se le debe especial atención a la participación política de las jóvenes.

El sistema electoral

El sistema electoral de un país tiene un papel importante en lo que respecta a la representación política de la mujer, en particular en el mundo desarrollado. Muchas personas argumentan que los sistemas de representación proporcional son más apropiados que los de mayoría para aumentar la representación femenina. Este tema se analiza en detalle en el Capítulo 3.

Obstáculos socioeconómicos

La crisis económica que atraviesan los países denominados “democracias en vías de desarrollo” ha intensificado el riesgo de pobreza para las mujeres, factor que, al igual que el desempleo, tiende a feminizarse cada vez más.

Las condiciones socioeconómicas desempeñan un papel significativo en relación a la participación femenina en el Parlamento, tanto en las democracias consolidadas como en las incipientes. No es necesario señalar que las condiciones socioeconómicas de la mujer afectan directamente su participación en las instituciones políticas y organismos elegidos. Por ejemplo, diversas investigaciones han señalado la correlación entre la participación legislativa femenina y la proporción de mujeres que trabajan fuera del hogar y la de licenciadas universitarias. De acuerdo con algunos estudios, la participación femenina en los órganos legislativos de las llamadas democracias consolidadas, se ve afectada por las condiciones socioeconómicas imperantes, las cuales ocupan el segundo lugar de influencia tras los sistemas electorales establecidos en dichos países.

Los obstáculos socioeconómicos que influyen en el nivel de participación legislativa de la mujer pueden clasificarse de la siguiente manera:

- pobreza y desempleo;
- falta de recursos financieros adecuados;
- analfabetismo y acceso limitado a la educación y a la elección de profesiones; y
- la doble carga que supone atender a las labores domésticas y las obligaciones profesionales.

“*Los dos obstáculos más importantes para la mujer a la hora de acceder al Parlamento son la falta de electores y de recursos financieros. Las mujeres se mudan de la casa de sus padres a la de su marido o a la de los familiares de éste; su situación es la de refugiadas. No tienen base sobre la cual desarrollar contactos con la gente ni lograr conocimiento y experiencia sobre los asuntos que les interesan. Aún más, no tienen dinero; el dinero pertenece a sus padres, a sus maridos o a su familia política. Dado el alto costo de realizar una campaña efectiva, la falta de recursos económicos es otro serio obstáculo para las mujeres en el mundo en vías de desarrollo.*”

Razia Faiz, ex parlamentaria, Bangladesh

Feminización de la pobreza y desempleo

Las mujeres constituyen el 31 por ciento de la cifra oficial total de mano de obra en los países industrializados y el 46.7 por ciento de la mundial. Gran parte de los beneficios económicos que las mujeres obtuvieron en los países desarrollados desde la década de los sesenta corren hoy un serio peligro de ir desapareciendo, lo cual parece ser una consecuencia de los procesos de reestructuración tanto de la economía global como de las nacionales. Ello ha quedado patente al revertirse la tendencia, observada durante largo tiempo, de acceso de mujeres al mercado laboral: por primera vez en más de 25 años, el decenio anterior fue testigo de una caída en las tasas de participación femenina en la población activa.

Al mismo tiempo y en la mayoría de los países, las actividades laborales no remuneradas se dan entre las mujeres en el doble de ocasiones que entre los varones. Se estima que entre las primeras el valor económico de dicho trabajo equivale a una cifra del 10 al 35 por ciento del PNB mundial. En todos los países existe una brecha significativa entre el estatus de la mujer y el del hombre. Los sondeos revelan un aumento en la discriminación de género en aspectos como salarios, contratación, ascensos y despidos, así como una creciente segregación profesional en contra de la mujer y una feminización de la pobreza. Según estadísticas de las Naciones Unidas, 1.3 billones de personas en el mundo viven en condiciones de pobreza, de las cuales el 70 por ciento son mujeres. En todo el mundo se registra una brecha en los ingresos dependiendo del género: el salario promedio de una mujer equivale al 75 por ciento del salario promedio de un varón (sin incluir los salarios agrícolas). La crisis económica en las denominadas “democracias en vías de desarrollo” ha intensificado el riesgo de pobreza para las mujeres, factor que, al igual que el desempleo, muestra una creciente tendencia a la feminización.

La contribución de la mujer a las economías nacionales es de gran importancia, tanto a través de su trabajo remunerado como del no remunerado. En lo que respecta a este último, no debe subestimarse la aportación de la mujer en zonas rurales y su significativo papel dentro del electorado. Si bien la importancia de su papel biológico y social está clara, su aportación a todas las esferas de la vida a menudo no es reconocido. Por tanto, la erradicación de la pobreza tendrá un impacto positivo en su creciente participación en el proceso democrático. La mejora de sus condiciones económicas junto con las oportunidades de educación y acceso a los canales de información, la apartarán de las limitaciones del hogar para abrirle el camino hacia una participación plena en los procesos políticos y electorales.

Por primera vez en más de 25 años, el decenio anterior fue testigo de una caída en la tasa de mujeres integrantes de la población activa.

CUADRO 2: El efecto del desarrollo y la cultura sobre la representación femenina

Una de las características más importantes de una sociedad, y que se encuentra relacionada directamente con el nivel de representación de las mujeres, es el grado de desarrollo de un país. El desarrollo conlleva un debilitamiento de los valores tradicionales, una baja en la tasa de natalidad, el aumento en las tasas de urbanismo, un mayor nivel educativo y de participación de la mujer en el mercado laboral, así como cambios de actitud en las percepciones sobre el papel apropiado de la mujer, factores todos estos que aumentan los recursos políticos de las mujeres y reducen las barreras que obstaculizan su actividad política.

Una característica del desarrollo que ha demostrado tener particular importancia en términos de la representación femenina en los países occidentales es el crecimiento del número de mujeres incorporadas al mercado laboral (Anderson, 1975, Welch, 1977, Togeby, 1994. Véase la sección de Notas y Lecturas de Ampliación del Capítulo 3). El salir de la casa y acceder al mercado laboral parece tener en la mujer el efecto de aumentar su concienciación. Un mayor índice de desarrollo conlleva un mayor número de mujeres con posibilidades de asumir puestos oficiales y adquirir experiencia, por ejemplo, en sindicatos y asociaciones profesionales.

La cultura está relacionada con el desarrollo y en la medida que el nivel de desarrollo se eleva, también aumentan las posibilidades de equiparación de la mujer respecto al hombre en la sociedad. Sin embargo, la cultura también puede generar por sí sola efectos independientes. En efecto, dos países pueden tener niveles de desarrollo bastante similares y, sin embargo, la mujer puede haber logrado un nivel de igualdad mucho mayor en un país que en el otro dependiendo del grado de cultura que exista en ambos.

Si bien se ha reconocido constantemente la importancia del factor cultural en el desarrollo de la mujer, también es cierto que sus efectos han resultado difíciles de evaluar directamente. Como un posible medidor de la influencia de la cultura, durante una investigación reciente desarrollé un método utilizando un conjunto de variables, específicamente la relación entre el índice de alfabetización femenina y la masculina, la relación entre la tasa de participación de ambos géneros en el mercado laboral y la relación entre el índice de hombres y mujeres con educación universitaria (Matland, 1998a, véase Sección de Lecturas de Ampliación del Capítulo 3). Se partía del supuesto de que cuando los índices de alfabetismo, participación en el mercado laboral y educación universitaria de las mujeres se aproximaban a los de los hombres - y por lo tanto ambos se igualan en el ámbito social - las primeras tenían más probabilidades de ser vistas al mismo nivel que los segundos también en la esfera política, por lo que su representación en este ámbito aumentaba. Esta hipótesis se mantiene ya que los indicadores anteriormente expuestos guardan una fuerte correlación con las tasas de representación femenina.

Cabe señalar que mientras los modelos de estudio sobre la representación femenina en democracias consolidadas han tenido considerable éxito en identificar las causas de tales variaciones, los intentos por crear tales modelos en los países en vías de desarrollo han resultado mucho menos exitosos. Los factores que impulsan estas variaciones en el mundo desarrollado se entienden claramente. Sin embargo, no comprendemos tan nítidamente su representación en el mundo en vías de desarrollo; en estos países no se ha encontrado que ninguna de las variables consideradas significativas entre las democracias consolidadas tenga un efecto constante.

Estos resultados indican que existe un umbral, un nivel mínimo de desarrollo necesario para que surtan efecto otras variables, tales como el tipo de sistema electoral y el nivel de participación femenina en el mercado laboral. Por debajo de ese grado de desarrollo, los factores que contribuyen a que la mujer adquiera mayor representación sencillamente no surten efecto. En estos países menos desarrollados, las fuerzas que se conjugan contra la participación política de la mujer tienen suficiente peso como para sólo permitir una representación mínima de la misma. A medida que aumenta el desarrollo, sin embargo,

empiezan a darse cambios culturales. Además, un mayor número de mujeres adquiere los recursos necesarios para obtener poder político, recursos tales como educación, experiencia laboral remunerada y capacitación en las profesiones que dominan el escenario político. Esto conduce a la formación de una masa crítica. Cuando existe un número sustancial de mujeres con los recursos necesarios, éstas comienzan a convertirse en un grupo de presión efectivo en demanda de mayor representación. Así, el desarrollo es una parte crucial de este proceso.

Richard E. Matland

La carga dual

En la mayoría de los países las mujeres tienen a su cargo una parte desproporcionada de las labores domésticas. Por otro lado su participación política se ve también restringida por factores como falta de recursos económicos, educación y acceso a información. Es necesario reconocer las dificultades a las que se enfrentan para participar en la vida política cuando su preocupación más importante es la supervivencia, no teniendo más alternativa que invertir buena parte de su tiempo en la lucha por satisfacer las necesidades básicas de la familia. Además de este trabajo a jornada completa como esposas y como madres, un número considerable de ellas tienen que cumplir con las obligaciones laborales que su vida profesional les impone (como profesoras, abogadas, doctoras, etc.). En estas condiciones, se puede decir que ocupar un escaño en el Parlamento es un tercer trabajo a tiempo completo⁵.

“Las mujeres piensan que ocupar un escaño en el Parlamento significa escoger entre una vida privada y una pública. Ésta no es la verdad. En vez de esto, la mujer debería considerar su vida como un continuum. Deberían decidir lo que quiere lograr en la vida y dar prioridad a estas metas según un orden lógico. Hay un cierto momento oportuno para conseguir cada uno de estos objetivos ya sea como esposa, madre, profesional o parlamentaria. La vida es larga por lo que la mujer puede lograr muchas cosas.”

Anna Balletbo, parlamentaria, España

Obstáculos ideológicos y psicológicos

Cuando una mujer se dedica a la política no por ello deja de ser mujer. Más bien, es esta condición de mujer la que debe colocarse en primer plano, ya que dicha condición la dota de un potencial creativo y una fortaleza intelectual diferentes.

Entre los factores ideológicos y psicológicos que impiden que las mujeres accedan al Parlamento se encuentran los siguientes:

- La ideología de género y los patrones culturales, así como el papel social predeterminado que se asigna tanto a hombres como mujeres.
- La falta de confianza en sí mismas para presentarse como candidatas.
- La imagen que tienen muchas mujeres de la política como un "juego sucio".
- La manera en la que las mujeres son retratadas por los medios de comunicación.

Roles tradicionales

“Las mujeres hemos tratado de acceder a la política intentando asemejarnos a los hombres. Esto no funciona: tenemos que aportar al proceso nuestras diferencias, nuestras emociones, nuestra forma de ver las cosas, incluso nuestras lágrimas.”

Dra. Anna Tibaijuka, Catedrática, Tanzania

En muchos países, las tradiciones continúan subrayando, y a menudo dictando, el papel primordial de la mujer como madre y ama de casa. No hay que olvidar que un tradicional esquema de valores patriarcales arraigados favorece la segregación de géneros a la hora de adjudicar las funciones dentro de una sociedad y que los llamados “valores culturales tradicionales” inciden negativamente en el avance, progreso y participación de las mujeres en cualquier proceso político. Existe una ideología dominante sobre “el lugar de la mujer” en las sociedades de todo el mundo. De acuerdo con este planteamiento, la mujer debe limitarse a cumplir con su función de “madre trabajadora”, lo cual, en términos generales, le supone pocos ingresos y su no injerencia en cuestiones políticas, llegando al extremo en algunas sociedades de que es el hombre el que le dicta a la mujer por quién votar.

Éste es el contexto al que muchas mujeres se enfrentan: uno en el cual la imagen colectiva dominante la mantiene dentro de papeles tradicionales y apolíticos. La imagen de una mujer líder requiere que su discurso y modo sean asexuados, alguien que pueda ser identificada como mujer sólo por características no sexuales. Con frecuencia se considera inaceptable, o incluso vergonzoso, para la conciencia colectiva que la mujer muestre abiertamente su naturaleza femenina. De hecho, cuanto más autoritaria y “masculina” sea su actitud, más se corresponderá con las implícitas reglas de juego masculinas que dominan el espectro político.

Es por ello por lo que las mujeres dedicadas a la política deben superar esa dificultad de sentirse incómodas en dicho escenario: como si estuvieran en un lugar al que no pertenecen y tuvieran que comportarse de una forma que no es acorde con su naturaleza.

Las mujeres con frecuencia interiorizan muchas de estas ideas y terminan sintiéndose culpables cuando no se pueden corresponder con esta imagen casi irrealizable. Este sentimiento de culpabilidad está intrínsecamente ligado al de tener que disculparse ya sea por su propia condición de mujeres o por traicionar su sentido de la feminidad, cuando en realidad deberían estar orgullosas de ambos. Hasta tanto no concilien (o elijan entre) ciertas imágenes colectivas, estereotipos dominantes y su propia naturaleza femenina, sus vidas serán difíciles y tendrán dificultad para acomodar estas expectativas dispares. Una mujer debe ser consciente de que no deja de ser mujer en el momento en que se convierte en persona pública. Más bien, es esta condición de mujer la que debe colocarse en primer plano, ya que dicha condición la dota de un potencial creativo y una fortaleza intelectual diferentes. La capacidad de tomar decisiones y llevarlas a cabo no es una característica específica de un género, sino una común al ser humano; en otras palabras, un hombre con poder es algo tan natural como una mujer con poder, o al menos así debería ser.

“Las mujeres no tienen derecho a llorar; éste es un privilegio exclusivo de los hombres. Un parlamentario, incluso un ministro, puede llorar. Es normal. No se trata de ser sensible, sino de ser inteligente. Pero las mujeres no tenemos derecho a ser débiles, a llorar, a mostrar nuestras emociones, porque vivimos en una época en la cual, para estar en la política, tenemos que comportarnos como hombres.”

Rawya Shawa, parlamentaria, Autoridad Palestina

La falta de confianza

La falta de autoconfianza constituye una de las principales causas de la subrepresentación femenina en instituciones políticas formales como el Parlamento, el gobierno y los partidos políticos. Con confianza y determinación, las mujeres pueden llegar a los niveles políticos más altos, razón fundamental para fortalecer su fe en ellas mismas y desechar la percepción extendida de que sus líderes tienen que ser varones. Las mujeres son iguales a los hombres y tienen el mismo potencial que ellos, pero únicamente ellas pueden luchar por sus derechos. Tienen grandes habilidades para organizar campañas y movilizar apoyo pero rara vez

compiten por escaños en el Parlamento, ya que una cierta cultura de temor, en ocasiones, les impide hacerlo y participar en la vida política.

“Una vez que estamos en el Parlamento, no debemos dar la impresión de que somos mujeres muy especiales, dotadas, creadas especialmente por Dios para servir como predicadoras especiales. No, debemos decirle al resto de mujeres que son exactamente iguales a nosotras y que también pueden llegar al Parlamento con un poco de educación, talento y esfuerzo.”

Sushma Swaraj, parlamentaria, India

La percepción de la política como algo “sucio”

En algunos países, las mujeres tienen una idea de la política como un juego “sucio”. Esto ha menoscabado la confianza en su capacidad para enfrentarse a la vida política. De hecho, esta percepción, bastante extendida en todo el mundo, es un lamentable reflejo de la realidad de muchos países y, si bien las razones difieren, existen algunas tendencias comunes a todos ellos⁶.

Las bases de la corrupción pasiva se explican en el intercambio entre las ventajas y beneficios del mercado público (legislación, orden de prioridades presupuestarias) y las del mercado económico (financiación, votos, empleo, entre otras), cuyo objetivo son las ganancias económicas escapando de la competencia y fomentando condiciones de monopolio. Por otro lado, se ha hecho evidente un incremento significativo en el costo de las campañas electorales, lo que a su vez aumenta la tentación de utilizar cualquier fuente de dinero que se halle disponible para sufragarlas.

La corrupción puede tener muchas caras. El soborno y la extorsión en el sector público, así como la obtención de bienes y servicios, constituyen manifestaciones clave de este fenómeno. Si bien las democracias emergentes necesitan tiempo para establecerse y arraigarse, la corrupción se extiende más rápidamente en países donde el proceso de transformación política y económica va tomando forma sin una sociedad civil organizada y donde emergen nuevas instituciones. Sin embargo, en muchos países en los que los cambios en el sistema político y económico ya han tenido lugar, la economía de mercado se ha convertido en sinónimo de mafia, corrupción y ley de la selva.

Por otro lado, la hipocresía se está tornando en una característica cada vez más común en los países con regímenes centralistas y autoritarios. En una economía de escasez persistente existen “reglas de supervivencia” que contrastan de forma

evidente con las ideas que el Estado proclama oficialmente. En los países pobres, la financiación de los partidos y la supervivencia de los medios de comunicación - asuntos de primordial importancia para el desarrollo de las funciones democráticas - permanecen siendo asignaturas pendientes.

El elevado costo que supone para una sociedad la existencia de prácticas como el soborno y la extorsión es un hecho reconocido de manera general. Muchos gobiernos y líderes empresariales han manifestado su deseo de poner freno y eliminar tales prácticas corruptas. Sin embargo ésta no es una tarea fácil: la corrupción sigue estando incrustada en el sistema desde el momento en que muchos agentes sociales continúan recurriendo, por ejemplo, al soborno para lograr favores del Estado. Por otro lado, la corrupción inevitablemente conduce a la generación de condiciones y oportunidades que favorecen las manifestaciones más negativas del crimen organizado. Si bien estos factores castigan a la sociedad en su conjunto, en el caso de las mujeres funcionan como elementos intimidatorios y disuasorios a la hora de calibrar sus posibilidades de participación en la vida política, todo lo cual incide negativamente en sus posibilidades de participación política o en su decisión de presentarse como candidatas para ocupar cargos institucionales.

Si bien la corrupción y el crimen organizado castigan a la sociedad en su conjunto, en el caso de las mujeres funcionan como elementos intimidatorios y disuasorios a la hora de calibrar sus posibilidades de participación en la vida política, todo lo cual incide negativamente en sus posibilidades de participación política o en su decisión de presentarse como candidatas para ocupar cargos institucionales.

Aunque es posible que la percepción sobre el grado de corrupción no sea siempre un reflejo exacto de la situación real, en sí misma repercute en la actitud de las mujeres frente a la posibilidad de tener una carrera política. ¿Puede considerarse una coincidencia que los países con un reducido o moderado nivel de corrupción disfruten de una tasa más alta de representantes femeninas en sus instituciones?. En países como Noruega, Finlandia, Suecia, Dinamarca y Nueva Zelanda, por ejemplo, los cuales tienen los índices de corrupción más reducidos, las mujeres ocupan entre el 30 y el 43 por ciento de los escaños parlamentarios, es decir, una tasa de representación entre cinco y diez veces mayor que la de aquellos países con índices de corrupción más altos.

Las mujeres que deciden presentar su candidatura deben tomar en consideración estas circunstancias y estar preparadas para resistir el ataque de la “plaga” de la corrupción. Desde el momento en que las prácticas corruptas requieren para su desarrollo de recurrir a la de confidencialidad y el secreto, y la democracia impli-

ca una creciente apertura como resultado del pluralismo político y la libertad de prensa, la liberalización política debe hacer disminuir el grado de corrupción de una sociedad. En efecto, al garantizar una verdadera participación popular y la creación de mecanismos efectivos de fiscalización institucional, la democracia contribuirá a poner freno a las prácticas corruptas. Por otro lado, las reglas de la economía de mercado y de sus agentes no pueden sustituir al Estado de Derecho. La liberalización económica debería contribuir a atenuar el fenómeno de la corrupción, aunque esto no ocurrirá automáticamente. Una economía de mercado con el soporte legal adecuado disminuirá las oportunidades de corrupción, por lo que sigue siendo importante tener la voluntad y el compromiso político de erradicar este mal de las sociedades contemporáneas dándole prioridad en la agenda política. La mujer puede hacer contribuciones importantes en este campo.

El papel de los medios de comunicación

Los medios de comunicación merecen denominarse el cuarto poder debido a su influencia en la opinión y conciencia públicas. Los medios desempeñan dos papeles en cualquier sociedad: como cronistas de los eventos de actualidad y como informadores y formadores de la opinión pública, fomentando así la generación de diferentes puntos de vista. A menudo, los medios de comunicación tienden a minimizar la cobertura sobre eventos y organizaciones de interés para las mujeres. En términos generales los medios, incluyendo también a las publicaciones de mujeres, no informan de manera adecuada al público sobre los derechos y funciones de la mujer en la sociedad, ni tampoco manifiestan su desacuerdo respecto a la falta o escasez de medidas gubernamentales para mejorar la posición de ésta. Así, y en gran parte del mundo, los medios de comunicación todavía no han abordado el hecho ampliamente demostrado de que las mujeres, por regla general, son las primeras víctimas de los cambios y reformas económicas en un país; en otras palabras, son las primeras en perder sus trabajos. Además, también pasan por alto el hecho de que las mujeres se encuentran en gran medida marginadas de los procesos de toma de decisiones⁷.

Los medios de comunicación pueden ser utilizados para perpetuar prejuicios y visiones parcializadas de género, promoviendo el estereotipo sobre “el lugar de la mujer” y apoyando con ello a gobiernos y sociedades conservadoras que culpan a la mujer de los fracasos en política familiar y del deterioro social en aspectos como el divorcio y el aumento de la delincuencia juvenil. Otra tendencia extendida

entre los medios de comunicación es la de proyectar la imagen de la mujer como objeto sexual. En este caso, se la identifica y clasifica en razón de su género, llegando a interiorizar en la sociedad ciertas nociones sobre la belleza y el atractivo más relacionadas con sus atributos físicos que con su capacidad intelectual. Este enfoque fortalece el tradicional estereotipo patriarcal del “sexo débil”, que concibe a las mujeres como objetos sexuales y ciudadanas “de segunda clase”.

Si bien ha de admitirse que la prensa también publica reportajes sobre mujeres involucradas en la acción política y empresarias de éxito, tal cobertura es más bien excepcional. Resulta más normal presentar reportajes sobre tópicos como concursos de belleza, estrellas de cine o los secretos de la eterna juventud. No es sorprendente que este tipo de planteamientos y enfoques rara vez sirvan para promover el sentido de autoestima y autorespeto en la mujer ni la alienten a asumir cargos de responsabilidad pública.

Si el papel de los medios de comunicación es crucial en cuanto al cambio de planteamientos en una sociedad, es imposible destacar suficientemente el rol que desempeñan durante un proceso electoral, materia ésta que todavía necesita ser objeto de estudios globales y comparativos. En términos prácticos, si no existe una cobertura apropiada sobre los temas de interés de la mujer y las actividades de las parlamentarias en este sentido, se producirá la falta del espacio adecuado para crear la concienciación pública sobre tales asuntos; esto a su vez se traducirá en la carencia de un electorado que apoye a las parlamentarias. Es por ello que los medios de comunicación deben reconocer que hombres y mujeres gozan de igual valor y dignidad en el ejercicio de cargos públicos.

La principal misión del movimiento de la mujer es inculcar en ella la confianza y fe en sí misma, y lograr que se reafirme en sus posiciones. Nada viene servido en bandeja de plata; el trabajo de las mujeres es construir una sociedad civilizada de acuerdo con un paradigma que refleje sus valores, fortaleza y aspiraciones, reforzando con ello sus posibilidades de verse atraídas y participar en el proceso político.

Los medios de comunicación tienden a minimizar la cobertura sobre eventos y organizaciones de interés para las mujeres.

En resumen

“Para tener éxito las parlamentarias debemos poseer dos cualidades: buena salud y un compromiso inquebrantable con el logro de nuestras metas. Necesitamos estar seguras de nuestros objetivos y estar resueltas a conseguirlos. Si vacilamos estamos perdidas.”

Anna Balletbo, parlamentaria. España

Se pueden enumerar una serie de factores que complican el acceso de la mujer a los órganos legislativos de representación, entre ellos los que se han abordado en este capítulo, a saber:

- El escaso acceso y la falta de integración de la mujer a las instituciones políticas.
- La conformación de muchas de estas instituciones de acuerdo con parámetros y actitudes políticas masculinas.
- La falta de apoyo de los partidos políticos, tanto en términos de recursos económicos como de otro tipo, para financiar la candidatura de mujeres e incentivar su credibilidad política, social y económica.
- La falta de atención por parte de los medios de comunicación hacia la contribución y potencial de las mujeres tanto en la sociedad como en el Parlamento, lo cual a su vez produce la falta de un electorado que apoye sus actividades.
- La falta de coordinación y de apoyo de las organizaciones de mujeres y otras ONG.
- La baja autoestima y la falta de confianza de las mujeres en sí mismas, reforzada por ciertos patrones culturales que no facilitan el acceso de aquellas a una carrera política.
- El tipo de sistema electoral empleado y la no aplicación de un sistema de cuotas a la hora de la nominación de candidatos.

Los obstáculos varían dependiendo de la situación política de cada país. Por ejemplo, en las democracias consolidadas un impedimento puede ser la desigualdad dentro de los partidos políticos en los que existen limitaciones legales como la necesidad de que el partido alcance un umbral de votos del cinco por ciento; en las democracias en desarrollo puede tratarse del acceso a los medios de comunicación o a los recursos para realizar la campaña electoral; y en los regímenes auto-

ritarios podría ser el lograr pertenecer a la elite política. Sin embargo, e independientemente de la situación política particular, obstáculos como el sistema electoral escogido son comunes a todos los países. En este caso el sistema electoral debe reformarse con el objeto de que la mujer tenga el derecho efectivo de ser elegida.

La exclusión de la mujer de los puestos de poder y de los órganos electos de representación frena la implantación y desarrollo de principios democráticos en la vida pública, e impide el desarrollo económico de una sociedad. Los hombres dominan la mayoría de las instituciones de gobierno, promoviendo desde ellas sus propios intereses. Unas instituciones políticas con preeminencia masculina no favorecen ni a la mujer ni sus intereses, por lo que resulta siendo imperativo recalcar que son las propias mujeres las que deben organizarse y movilizarse en torno a redes de trabajo, aprender a comunicarse con diferentes organizaciones y transmitirles sus intereses, y presionar en pro de la creación de mecanismos que favorezcan el crecimiento de su propia representación. Con ese fin, en los siguientes dos capítulos se abordan dos de los más importantes mecanismos que se han utilizado para superar muchos de los obstáculos a los que se enfrenta la representación femenina ante el Poder Legislativo: los sistemas electorales y el sistema de cuotas.

Notas

- 1 Algunos de estos países son Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos. Véase IPU, 2001. "El voto femenino: cronología mundial del acceso de las mujeres al derecho al voto y al derecho a ser electa." [Internet]: <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>
- 2 14.5% (en las Cámaras Bajas y Parlamentos) y 13.6% (en las Cámaras Altas), para un promedio combinado de 14.3% al 4 de febrero 2002. [Internet]: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>
- 3 Dahlerup, Drude. 1991. "From a Small to a Large Minority: A Theory of a Critical Mass Applied to the Case of Women in Scandinavian Politics". págs. 267-303. En Hem Lata Swarup y Sarojini Bisaria (eds.) *Women, Politics and Religion*. Etawah, India, A.C. Brothers; Beilstein, Janet C. 5 de septiembre, 1996. "Women in Decision-Making: Progress towards a Critical Mass". págs. 1-4. Ponencia para el Seminario Regional Parlamentario organizado por SADC en cooperación con el PNUD. Cape Town, Sudáfrica.
- 4 Agregado por el editor.
- 5 Agregado por el editor.
- 6 Transparencia Internacional, abril de 1997. "The Fight Against Corruption: is the Tide Now Turning?". Informe de Transparencia Internacional. Berlín. TI.
- 7 Shvedova, N. 1994. "A Woman's Place: How the Media Works Against Women in Russia". *Surviving Together*. Vol.12. No.2.

Lecturas de ampliación

- Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios. 1992. *Women in Politics and Decision Making in the Late Twentieth Century*.
- Dahlerup, Drude. 1991. "From a Small to a Large Minority: A Theory of a Critical Mass Applied to the Case of Women in Scandinavian Politics". En Hem Lata Swarup y Sarojini Bisaria (eds.) *Women, Politics and Religion*. Etawah, India: A.C. Brothers. págs. 267-303.
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Informes y conclusiones del Simposio Interparlamentario sobre la Participación de la Mujer en el Proceso Político y Parlamentario de Toma de Decisiones. 1989. Serie "Informes y Conclusiones". No. 16. Ginebra.
- Reynolds, Andrew y Ben Reilly. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Estocolmo: International IDEA.
- Rule, Wilma y J. Zimmerman (eds.) 1994. *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport: Greenwood.
- Shvedova, N. 1994. "A Woman's Place: How the Media Works Against Women in Russia". Incluido en *Surviving Together*. Vol.12. No.2.
- Transparencia Internacional. 1997. "The Fight Against Corruption, is the Tide Now Turning?". Incluido en *Transparency International Report*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Departamento de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer (UNDAW). 1991. "The Role of Women in Public Life". Nueva York: UNDAW.

El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala

NINETH MONTENEGRO

HABLAR DE MUJERES EN CENTROAMÉRICA LLEVA APAREJADO, muchas veces, hablar sobre discriminación y exclusión histórica. En la mayoría de los países de esta región, la mujer está ausente del ámbito público, el cual se considera un dominio exclusivo de los hombres. Los estereotipos persisten y continúan siendo inculcados en el hogar y en la escuela, de tal suerte que en las mujeres predomina su rol en la casa y su papel reproductor.

En Guatemala es muy reciente la incursión de la mujer en el ámbito público. Existen cargos de elección popular, como la Presidencia de la República, para los cuales se considera, por parte de sectores mayoritarios de la población, que la mujer no está preparada para ejercerlos. No fue sino hasta la década de los cincuenta, cuando la mujer se estrenó en tareas de dirección de la cosa pública, pero su participación en la política es todavía incipiente comparada con la de los hombres.

Este estudio analizará las causas estructurales y patrones que limitan a la mujer a la hora de optar a cargos de elección, especialmente en el Congreso de la República. En Guatemala, un grueso segmento de la población sufre el rigor de la desigualdad socioeconómica, lo cual constituye un serio obstáculo para el desarrollo humano. Este factor se exagera en la mujer, evidenciando cómo la exclusión por género en el país va más allá de la discriminación por razones de clase o etnia.

Las inequidades existentes no pueden continuar siendo toleradas y deben ser motivo de honda reflexión y búsqueda de soluciones, ya que sólo en la medida que sean abordadas y resueltas, será posible el pleno desarrollo dentro de un marco de justicia social y la consolidación real de la democracia en Guatemala con la participación de más de la mitad de su población.

En Guatemala es muy reciente la incursión de la mujer en el ámbito público. Existen cargos de elección popular, como la Presidencia de la República, para los cuales se considera por parte de sectores mayoritarios de la población, que la mujer no está preparada para ejercerlos.

Contexto nacional

Guatemala está ubicada en la región centroamericana. Su población alcanza los 11 millones de personas. El 51.7 por ciento son mujeres¹. La mitad de la población es indígena, un porcentaje pequeño es garífuna y un dos por ciento criollo con una alta concentración de poder político y económico. El resto son mestizos o ladinos.

El 56.7 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza. La extrema pobreza alcanza el 25.5 por ciento². El índice de analfabetismo en el ámbito nacional es de un 36 por ciento. Entre las mujeres indígenas éste asciende al 51 por ciento. Existen áreas de mayoría indígena donde el analfabetismo alcanza el 90 por ciento.

La situación de la niña guatemalteca también es precaria. En el ámbito educativo, el nivel de deserción escolar alcanza al 81 por ciento en el área rural y al 51 en la urbana³. Tan sólo 17 de cada cien niñas completa la escuela primaria y en zonas rurales el 66 por ciento de ellas abandona la escuela antes de concluir el tercer grado.

La mano de obra femenina no siempre es reconocida. Aún hoy día es considerada en el Código de Trabajo junto a la de los menores. Las labores domésticas recaen en la mujer sin que éstas les sean reconocidas como trabajo remunerado. Solo el 27 por ciento de los títulos de propiedad de la tierra pertenecen a mujeres, aún cuando la tierra es la principal fuente de subsistencia de la familia campesina e indígena, siendo frecuentemente ella la que la trabaja amén de cumplir con sus obligaciones en el hogar.

En resumen, estas cifras ponen de manifiesto la existencia de dos Guatemalas en materia de género, ofreciendo un diagnóstico de la situación de las niñas y las

mujeres, especialmente, de aquéllas que viven en el área rural y campesina y las indígenas.

Contexto político

Durante su pasado reciente, Guatemala se ha caracterizado por ser el escenario de una larga guerra interna, dictaduras militares, ausencia de alternativas políticas y una democracia prácticamente recién estrenada a partir de 1986.

En este contexto histórico, donde la participación ciudadana estuvo fundamentalmente restringida, la mujer no estuvo ausente. Desde comienzos del siglo XX, la mujer guatemalteca participó en asociaciones mutualistas y gremiales desde donde trabajó por jornadas laborales más justas. En 1925 ya había participado en la primera huelga laboral⁴. En ese mismo año surgieron partidos como el comunista y el anarquista, en donde algunas mujeres se destacaron, aunque no en cargos directivos.

La reforma a la Constitución de 1945 concedió por primera vez la calidad de ciudadana a la mujer y ésta accedió al derecho de sufragio. Empero, se excluyó a la mujer analfabeta quien tuvo que esperar hasta 1965 para que dicho derecho se le reconociera.

Durante la época de mayor represión e intolerancia, las mujeres guatemaltecas fueron pieza clave en propiciar un ambiente de respeto a los derechos fundamentales de la persona humana. Así, durante la dictadura militar de 1984 fue sorpresivo ver surgir por primera vez en la historia del país a un grupo de mujeres reclamando por sus familiares detenidos y desaparecidos por fuerzas del Ejército. El Grupo de Apoyo Mutuo - G.A.M⁵ - organización de familiares de personas detenidas ilegalmente y desaparecidas, fue la primera organización de tal envergadura, creada por mujeres, esposas, madres e hijas de las víctimas de estas violaciones de los derechos humanos, brindando un aporte inestimable para la defensa de derechos elementales que en aquella época eran conculcados.

Con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996 se puso fin al conflicto armado que se había prolongado durante más de 36 años. Con el objeto de iniciar la búsqueda de consensos alrededor una agenda nacional, y en el contexto de las negociaciones de paz, a principios de 1994 se creó la instancia de la Asamblea de la Sociedad Civil - A.S.C. - que en su seno acogió a doce sectores representativos de la sociedad, entre otros, el sector de mujeres⁶. Este últi-

mo se conformó en torno a demandas vinculadas a las necesidades más ingentes de las mujeres. Como antecedente, la agenda de la paz había dejado planteado un capítulo sobre la situación de la mujer guatemalteca en el cual se esbozaron propuestas para transformar su situación. De igual manera, lo Acuerdos de Paz abordaron temas centrales como el trabajo, la tierra, acceso a la educación y salud, y mencionaron la necesidad de que la mujer participara ampliamente en la construcción de la democracia mediante el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

La democratización del país ha sido una prioridad de un gran número de mujeres guatemaltecas. No obstante su contribución en esta tarea, resalta la falta de mejora en las condiciones de la misma. Los resultados en cuanto al acceso de las guatemaltecas a la educación, empleo, cargos directivos en empresas privadas y la participación en el ámbito de lo público son pobres. Hoy en día, la presencia de la mujer en este último espacio es irrelevante pese a que existe una sensible mejora en relación con los periodos anteriores a la transición democrática de 1986.

Participación política de las mujeres

En 1956 se elige por primera vez a una mujer al cargo de diputada al Congreso de la República en Guatemala. En 1995 la izquierda participa por vez primera en un proceso electoral e incursionan 12 mujeres a ocupar escaños en el Congreso. Posteriormente, y pese a que se aumentó el número de diputados en virtud del crecimiento de la población, el número de mujeres congresistas no se ha elevado sino que, por el contrario, se ha reducido⁷. Este hecho posiblemente esté causado por el escaso estímulo a la participación política de la mujer y la fuerte presencia de un partido conservador en el Gobierno y en el Congreso.

En el ámbito directivo en el Congreso, sólo hasta 1991 se registraron los pri-

Guatemala junto con Paraguay, Honduras y Brasil, tiene uno de los índices más bajos de mujeres en el Parlamento.

meros avances significativos para la mujer como la obtención de la Presidencia del Congreso de la República, en donde la mujer jugó un papel de primer orden. Este fenómeno se repitió en los años 1994 y 1997. En 1999, durante las últimas elecciones parlamentarias, de las 960 candidaturas al Congreso de la República 133

eran mujeres y sólo diez fueron electas en una Cámara Baja que cuenta con 113 escaños. A pesar de un evidente progreso, en 2002, las mujeres constituyen el 8.8 por ciento de los miembros del Congreso. Guatemala junto con Paraguay, Honduras y Brasil, tiene uno de los índices más bajos de mujeres en el Parlamento.

La historia reciente de participación de la mujer guatemalteca en otros cargos de elección popular tampoco arroja resultados alentadores. En 1999, durante las últimas elecciones generales, dos mujeres compitieron contra 20 hombres sin ningún éxito para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. De los 331 municipios que hay en el país, en 2002 solamente tres son gobernados por mujeres. En el caso de la mujer indígena la exclusión se acentúa. Ésta alcanzó apenas el tres y dos por ciento de las candidaturas en listados distritales y nacionales respectivamente. Respecto a altos cargos estatales no electivos, en el año 2002, seis mujeres fueron nombradas a la cabeza de gobernaciones departamentales. Esto se logró, en gran medida, debido a las alianzas entre varios sectores de la sociedad civil como Kuchuj, Voz Ciudadana, Coordinadora Sí Vamos por la Paz y el Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil, quienes unificaron esfuerzos en una masiva campaña de cabildeo para incidir en la decisión del Presidente.

Un análisis comparado con otros países centroamericanos en cuanto a la participación política de la mujer en cargos decisivos en los organismos legislativo, judicial y ejecutivo, muestra a Guatemala en clara desventaja. En 1999, Guatemala sólo alcanzaba el 11.3 por ciento, mientras Costa Rica cuenta con un 19.3 y El Salvador con un 16.7 por ciento.

Finalmente, en relación con la participación electoral, las mujeres en Guatemala han acudido tradicionalmente en menor número que los hombres a las urnas. Esta sensible ausencia de la mujer en las decisiones electorales está estrechamente relacionada con desconocimiento elemental de sus derechos cívicos, la falta de documentación y una profunda apatía a la hora de ejercer un derecho que no se ve redituado en la vida cotidiana con mejoras en la calidad de vida del ciudadano.

En cuanto al empadronamiento, se estima que en la década de los cincuenta, el 35 por ciento del registro electoral estaba compuesto por mujeres. Para 1985 este porcentaje había alcanzado tan sólo el 40 por ciento. En 2001, de un total de 4.6 millones de empadronados, las mujeres ya alcanzaban la cifra de 1.9 millones (43%), lo cual indica un incremento en el padrón electoral de un tres por ciento.

Para las últimas elecciones generales en 1999, del número total de votantes,

menos del 37 por ciento⁸ eran mujeres. Esta es una situación preocupante dado que la tendencia señala que en muchos países las mujeres comienzan a tener mayor participación en las urnas.

Obstáculos a la participación política de la mujer

En general existen factores estructurales que han restringido y continúan limitando el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos por parte de la mujer. En Guatemala, estos factores fueron exacerbados por el contexto del conflicto interno y por la ruptura del equilibrio democrático que anuló la capacidad de respuesta de la sociedad civil y redujo las oportunidades de desarrollo y participación política de la mujer. En la reciente vida democrática de la nación, estos factores deberán ser superados a fin de asegurar márgenes mínimos de gobernabilidad y condiciones de viabilidad para el país.

Varios de los factores que obstaculizan la participación política de la mujer y que vale la pena destacar son los siguientes:

- La persistencia de un esquema de sociedad patriarcal y excluyente en donde los valores se miden a través de patrones socioculturales, machistas y racistas que discriminan la participación de la mujer. Este esquema y patrón negativo también se perpetúa en el ámbito familiar y personal.
- Los altos niveles de analfabetismo y sus condiciones de desventaja en materia de desarrollo humano, constituyen una serie limitante para el acceso de la mujer a la política.
- El grupo de mujeres organizadas alrededor del tema género es ínfimo comparado con la alta presencia poblacional de la mujer. La mujer cotidiana está acomodada a sus circunstancias y a jugar “su rol”. No se anima a participar, ni lo encuentra importante⁹.

En relación con la participación efectiva de la mujer en el Parlamento, existen otros factores que a su vez juegan en su contra:

- En primer lugar, el descrédito de los partidos políticos desestimula la participación política del ciudadano, especialmente la de las mujeres y jóvenes, quienes cada vez se afilian menos. Es difícil encontrar representantes de estos sectores en cargos directivos en los partidos políticos. Hubo que esperar hasta 2001 para ver a una mujer ocupar la secretaría general de un par-

Aunque los partidos políticos legalmente son estructuras para hombres y mujeres en condiciones de igualdad, en la práctica esto no se concretiza. El fenómeno de la exclusión política se hace más evidente en el campo que en la ciudad. Con el objeto de asegurar la simpatía de las agrupaciones de mujeres y su posible caudal electoral, algunos partidos en la actualidad incluyen el tema de la representación femenina, mediante el impulso de la presencia de la misma en las listas. Sin embargo, esta presencia se produce sólo en lugares marginales, en donde con dificultad alcanzaría un escaño dadas las características del sistema electoral guatemalteco, diseñado para favorecer a los partidos tradicionales con recursos económicos.

tido político por primera vez¹⁰. Aunque los partidos políticos legalmente son estructuras para hombres y mujeres en condiciones de igualdad, en la práctica esto no se concretiza. El fenómeno de la exclusión política se hace más evidente en el campo que en la ciudad. Con el objeto de asegurar la simpatía de las agrupaciones de mujeres y su posible caudal electoral, algunos partidos en la actualidad incluyen el tema de la representación femenina, mediante el impulso de la presencia de la misma en las listas. Sin embargo, esta presencia se produce sólo en lugares marginales, en donde con dificultad alcanzaría un escaño dadas las características del sistema electoral guatemalteco, diseñado para favorecer a los partidos tradicionales con recursos económicos.

- En segundo lugar, aún cuando los Acuerdos de Paz proponen medios para estimular la participación electoral, no se recomendaron mecanismos concretos que propiciaran condiciones de equidad para la participación política de las mujeres en la Ley Electoral. Así, en Guatemala, el tema de cuotas temporales de participación como medidas de tipo afirmativo no está contemplado.
- En tercer lugar, existe una falta de apoyo de las mujeres organizadas a las mujeres militantes de partidos políticos. Los puentes de comunicación entre ambos sectores son limitados, lo cual repercute en la capacidad de llevar adelante una agenda de género ante la ausencia de una base social que la sustente y apoye. La agenda de mujer queda relegada a un segundo plano ante el temor generado por la falta de apoyo y a la eventual discriminación a la mujer por su propio partido al no atender una agenda vinculada con temas generales.

- En cuarto lugar, y como consecuencia de lo anterior, el impulso de las candidaturas de mujeres al Congreso depende básicamente de los partidos políticos y no de las organizaciones de mujeres. Ante esto, y en relación con la agenda de género, la presencia de la mujer en el Congreso se torna débil. Esto último, sumado a la limitada presencia de la mujer en términos numéricos, afecta seriamente su capacidad de incidencia en los niveles de toma de decisiones.
- En quinto lugar, la actividad política está diseñada de tal forma que dificulta la participación de la mujer. Los horarios del Congreso y de los partidos son arbitrarios. En este contexto, la mujer madre de familia y cabeza del hogar se ve en la encrucijada de participar plenamente en el ámbito público o descuidar los deberes que tradicionalmente tiene asignados en el hogar.

La actividad política está diseñada de tal forma que dificulta la participación de la mujer. Los horarios del Congreso y de los partidos son arbitrarios. En este contexto, la mujer madre de familia y cabeza del hogar se ve en la encrucijada de participar plenamente en el ámbito público o descuidar los deberes que tradicionalmente tiene asignados en el hogar.

¿Qué hacer frente a esta realidad?

Para abordar esta situación, se plantean las siguientes tareas pendientes en la agenda política de la nación, con miras a lograr una mayor y efectiva participación de la mujer:

- Estimular la participación de la mujer en la arena pública para que comprenda la importancia de tener voz en todos los espacios nacionales, especialmente en el Congreso.
- Apoyar reformas de fondo a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que permitan la presencia de la mujer en la vida política. Esto implica la adopción de cuotas temporales de participación política, que permitan la pre-

- sencia de la mujer y obliguen a los partidos a incluirlas en las listas por ley.
- Generar acercamiento de las mujeres organizadas a los partidos políticos para apoyar el incremento de mujeres en cargos de elección.
 - Generar condiciones para crear un bloque de parlamentarias, con una agenda común a favor de reformar todas aquellas leyes que discriminen a la mujer: Código Civil, Penal, Laboral, Procesal Penal, y Ley Electoral y de Partidos Políticos.
 - Ratificar convenios y tratados internacionales relacionados con el tema de género, ya que es necesario equiparar a la mujer en el ámbito legal y propiciar un verdadero Estado de Derecho.
 - Propiciar la educación cívica y política de la ciudadana. La cultura democrática no está arraigada en la población, la cual sólo ejerce parcialmente su ciudadanía cuando vota, pero no controla ni fiscaliza los actos de sus gobernantes.
 - Impulsar campañas masivas de documentación y empadronamiento para las mujeres, especialmente en el campo y para las mujeres indígenas quienes muchas veces no están registradas como ciudadanas y menos aún empadronadas.
 - Propiciar desde el Estado las herramientas necesarias para incentivar la democracia interna del hogar, en la motivación a las tareas conjuntas del hogar y del cuidado de los hijos, alejando estereotipos que ubican y reducen a la mujer en la esfera del hogar.
 - Vigilar por la correcta distribución de los recursos del Estado para educación primaria, secundaria y universitaria, propiciando que el elemento género esté presente en forma cuantitativa y cualitativa. La educación contribuye al desarrollo integral de las personas y determina oportunidades productivas, laborales y políticas.
 - Estimular las empresas privadas y públicas para que apoyen a la mujer con el objeto de que se organice y participe, propiciando para ello el ambiente necesario a través de redes sociales que incluyan: guarderías, casas cuna, centros de apoyo femenino, entre otros.

Estas propuestas deben ser coordinadas entre el Gabinete Social, el Foro Nacional de la Mujer, la Secretaría de la Mujer, la Defensoría de la Mujer Indígena y las propias congresistas, con el objeto de propiciar un trabajo coordinado en el ámbito nacional.

Conclusión

La participación de la mujer en la política conlleva a una visión más integral de las necesidades poblacionales e imprime competencia sana y calidad a la participación política de la ciudadanía en general. La situación de la mujer guatemalteca en este sentido es aún precaria pese al trabajo de los sectores que han reivindicado la igualdad entre hombres y mujeres. El esfuerzo no ha tenido los frutos deseados. Esto se debe, en gran parte, al desinterés de las mismas mujeres por internarse en la arena política. Empero, por otra parte, la ausencia de voluntad de los propios partidos por impulsar la presencia de la mujer en la política y en sus estructuras partidarias ha sido un factor importante. A esto último ha contribuido igualmente la manera aislada e individual en la que la mujer ha luchado por tener presencia, generalmente vinculándose a intereses ideológicos o de otro tipo, pero no en la línea de identidad de género.

En la actualidad, la presencia de la mujer en el Congreso en Guatemala es efectiva pero limitada. En la Comisión de la Mujer, creada desde 1994 sin embargo, se ha perdido continuidad en los esfuerzos y ha habido retrocesos. Tanto que, en 2002, por primera vez en la historia de esta comisión la preside un hombre, deteriorándose a partir de esta decisión el trabajo político a favor de la mujer en el organismo más importante del Estado.

En el ámbito centroamericano, las parlamentarias de la región han construido espacios de debate común a través de las comisiones de la mujer existentes en cada uno de los Parlamentos nacionales. Estos espacios han servido para identificar agendas comunes en torno a temas como violencia doméstica, acoso u hostigamiento sexual y cuotas de participación política.

Este tipo de experiencias tienen que ser impulsadas desde el ámbito nacional con miras a la construcción de una agenda nacional que integre la participación de la mujer. En este sentido, el Congreso debe constituirse en la instancia primordial que convoque y promueva esa mayor participación.

Notas

1. Instituto Nacional de Estadística. 1991. "Censo 90". Guatemala: Ediciones INE. pág. 42.
2. Foro Guatemala. 2001. *Propuesta Para la Reactivación Económica*. Guatemala: Foro Guatemala.
3. Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala. 2001. "Los desafíos para la participación de las mujeres guatemaltecas". Guatemala: UNOPS. pág. 7.
4. Asociación de Estudios e Investigaciones Sociales. 1991. *Más de Cien años de Movimiento Obrero Urbano en Guatemala*. Tomo I. Guatemala: Asociación de Estudios e Investigaciones Sociales. págs. 331, 338 - 339.
5. Organización fundada en 1984, durante la dictadura militar, por la autora.
6. Luego de arduas discusiones en el seno de la Asamblea de la Sociedad Civil, el sector de mujeres fue creado en mayo de 1994.
7. Montenegro, Nineth. 2001. *Análisis Jurídico sobre la Discriminación hacia la Mujer en el Código Civil, Desde la Perspectiva de Género*. Guatemala: Editorial Servicios Integrados. pág. 11.
8. International IDEA. *Voter Turnout by Gender*. [Internet]: <http://www.idea.int/gender/turnout/guatemala.htm>
9. No obstante, el Foro de Mujeres, creado por mandato del *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria* ha tenido una penetración significativa en el ámbito rural.
10. Alba Estela Maldonado fue elegida Secretaria General del partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en julio de 2001.

Lecturas de ampliación

- Asociación de Estudios e Investigaciones Sociales. 1991. *Más de cien años de movimiento obrero urbano en Guatemala*. Tomo I. Guatemala: Asociación de Estudios e Investigaciones Sociales.
- Boneo, Horacio y Torres-Rivas, Edelberto. 2000. "¿Por qué no votan las mujeres?" Guatemala: Internacional IDEA, TSE y PNUD.
- Foro Guatemala. 2001. *Propuesta Para la Reactivación Económica*. Guatemala: Foro Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. 1990. "Censo 90". Instituto Nacional de Estadística.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala. 2001. "Los desafíos para la participación de las mujeres guatemaltecas". Guatemala: UNOPS.
- Montenegro, Nineth. 2001. *Análisis jurídico sobre la discriminación hacia la mujer en el código civil, desde la perspectiva de género*. Guatemala: Editorial Servicios Integrados.
- Tribunal Supremo Electoral. Marzo de 2002. Consulta documental directamente en el TSE. Guatemala. Tribunal Supremo Electoral. [Internet] <http://www.tse.org.gt/>

En busca del poder político. Mujeres en el Parlamento: Egipto, Jordania y Líbano

GEHAN ABU-ZAYD

UN ESTUDIO SOBRE LAS PARLAMENTARIAS en países árabes revela que el 68 por ciento de ellas no están satisfechas con el actual nivel de participación política de la mujer. Esta insatisfacción está causada por una serie de factores, entre ellos: el bajo número de mujeres que ocupan un escaño parlamentario en el mundo árabe; el papel secundario de la mujer en el desarrollo económico y social de estos países; y la falta de un plan estratégico sobre la participación de la mujer. A pesar de ello, las mujeres árabes han desarrollado una serie de estrategias y adoptado diversos mecanismos no sólo para facilitar su acceso a la arena política, sino también para mejorar su rendimiento en los diferentes foros políticos e institucionales.

Para analizar todos estos tópicos, este estudio tratará primeramente de llevar al lector los antecedentes sobre las condiciones que afectan a la participación política de la mujer en tres países árabes: Egipto, Jordania y Líbano. Posteriormente analizaremos los factores que obstaculizan la participación política de las mujeres en cada uno de estos países en particular y en el mundo árabe en general. Asimismo analizaremos los mecanismos a los que las mujeres recurren para superar estos obstáculos, tanto dentro del Parlamento como en la sociedad en su conjunto. En este estudio se analiza la participación política de la mujer durante tres legislaturas de la Asamblea del Pueblo de Egipto. Con él se ilustran los factores que inciden en la participación de las mujeres, los temas en los que se hallan más involucradas y los resultados que han sido capaces de lograr.

La participación de la mujer en el Parlamento: antecedentes

Egipto

A pesar de que las mujeres egipcias obtuvieron la ciudadanía y plenos derechos políticos a partir de la Constitución de 1956, el entorno socioeconómico del país ha resultado adverso al ejercicio de tales derechos. Los valores que estimulan la participación de la mujer en la vida pública han coexistido con otros mucho más reaccionarios, variando con el paso del tiempo el grado de conflicto entre ambos. Durante las últimas dos décadas este conflicto se ha intensificado, sobre todo debido a la situación política y económica que atraviesa el país.

La economía actual se caracteriza ante todo por el impacto negativo que sobre la mujer han supuesto los programas de ajuste estructural (SAPs) recomendados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta política se basa en dos elementos primordiales: (i) un recorte de la intervención estatal en los servicios sociales, principalmente en materia de sanidad y educación, y (ii) la privatización del sector industrial, con lo cual la economía se ha transformado en un sistema de mercado¹. Estas políticas han repercutido en la situación de la mujer en varios sentidos. En primer lugar, la migración de mano de obra ha convertido a muchas mujeres en responsables del hogar, aumentando con ello sus cargas familiares y sociales. Al mismo tiempo, el Estado ha abandonado su tradicional función de proveedor de servicios sociales, lo cual ha allanado el camino para que grupos islamistas (agrupaciones políticas que utilizan el Islam para justificar su existencia y sus programas) establezcan sus propios servicios sociales y organizaciones de caridad para satisfacer las necesidades de la sociedad. Muchos argumentan que los islamistas utilizan esta red de servicios para introducir una ideología política hostil hacia las mujeres y que aboga por el regreso de éstas a las labores domésticas. Por último, la participación de las mujeres en la vida económica se ha reducido, viéndose limitada a ciertas áreas marginales desde las que no se les permite alcanzar posiciones de mando o adquirir suficiente experiencia relevante. La situación expuesta es un obstáculo continuo en lo que respecta a la participación de la mujer en los foros políticos.

El actual entorno político en el cual las parlamentarias operan se conformó principalmente durante dos periodos: la era del movimiento nacionalista (1919-1952) y la era del unipartidismo durante el período postcolonial (1952-1976). Durante la primera etapa el movimiento de la mujer estaba directamente vincu-

En Egipto, los valores que estimulan la participación de la mujer en la vida pública han coexistido con otros mucho más reaccionarios, variando con el paso del tiempo el grado de conflicto entre ambos. Durante las últimas dos décadas este conflicto se ha intensificado, sobre todo debido a la situación política y económica que atraviesa el país.

lado al nacionalista bajo la dirección de mujeres y hombres con formación universitaria y provenientes de la clase media alta. Las mujeres adquirieron un papel activo en el movimiento nacionalista debido a lazos familiares con activistas políticos masculinos, si bien su papel no se consideraba central dentro del movimiento y tenían poco acceso a los procesos de toma de decisiones. Durante este período las dirigentas no proponían políticas que demostraran un verdadero entendimiento de las necesidades y problemas de la población femenina, centrándose sus actividades en torno a obras de caridad y servicios sociales. De hecho, no había gran diferenciación entre su labor política y la de beneficencia.

Tras la revolución de 1952 todos los partidos políticos fueron abolidos instaurándose un régimen unipartidista que gobernó el país durante casi un cuarto de siglo. Los comicios de 1957 fueron por primera vez testigos de la participación femenina en ellos y de la elección de Rawya 'Atiya como parlamentaria, siendo la primera mujer árabe en ocupar un escaño parlamentario en un país árabe. El régimen, que se adhería a los postulados ideológicos del socialismo, intentó estimular la participación de la mujer en todos los niveles administrativos y políticos. Sin embargo, la cultura política del régimen de partido único no promovía la aceptación del pluralismo político, por lo que cuando el régimen multipartidista fue reintroducido en 1976, los índices de participación de la mujer en la política eran bajos, en la medida en que lo fueron para la sociedad en general².

Este legado ha contribuido, junto con la Constitución y la legislación nacional, a formar el actual contexto político en el que se debe enmarcar la participación de la mujer en los asuntos públicos. A partir de aquí se han utilizado diferentes mecanismos para facilitar el aumento del número de mujeres que ocupan escaños en el Parlamento egipcio, entre ellos los siguientes cuatro:

1. La asignación de un número determinado de escaños para mujeres: según un decreto presidencial emitido en 1979, treinta escaños están reservados para parlamentarias.

2. La inclusión de mujeres en las listas de candidatos y la abolición del sistema de asignación de escaños.
3. La presentación de mujeres a las elecciones al Parlamento en candidaturas independientes.
4. El nombramiento directo como parlamentarias por parte del Presidente. Éste se reserva el derecho de nombrar hasta 10 parlamentarios, una proporción de los cuales son siempre mujeres.

Estos cuatro mecanismos han sido evaluados teniendo en cuenta la relación entre el número de parlamentarias, el número y tipo de asuntos que ellas han puesto en la agenda y las técnicas que han utilizado en el debate de estos asuntos.

Jordania

En el Reino de Jordania las mujeres obtuvieron el derecho al sufragio en 1974. Debido a que el Parlamento dejó de funcionar entre 1968 y 1984, las primeras elecciones parlamentarias en las que las mujeres votaron se celebraron en 1989. De las 10 candidatas que se presentaron ninguna obtuvo escaño.

“Las mujeres que lo ven difícil no pueden ni deben decir que es difícil. La lección que se desprende es que una mujer puede escoger no darse por vencida y no ser subestimada sólo porque es mujer.”

Tujan al-Faysal

Durante las segundas elecciones legislativas en 1993, sólo dos candidatas se presentaron, logrando una de ellas, Tujan al-Faysal, un escaño en el Parlamento. A pesar de que Faysal no había participado en actividades políticas hasta ese momento (si bien había desempeñado una labor muy activa en los medios de comunicación), su programa político integral era casi único con respecto a los de sus contendientes varones. Se basaba en el concepto de derechos humanos, por lo que resultaba lógico que se presentara como candidata independiente. Y así lo hizo para las elecciones legislativas del 4 de noviembre de 1997, pero no consiguió escaño; de hecho, ni una sola mujer resultó elegida en dichos comicios. Las razones para ello se encuentran expuestas, en su mayor parte, en este manual:

- La cultura política masculina imperante y adversa a la participación equitativa de las mujeres en la esfera política.

- La falta de respaldo de los partidos políticos.
- La falta de apoyo de los medios de comunicación.
- La falta de confianza de los electores en que las mujeres puedan realmente cumplir con sus promesas electorales.
- Una democracia atrofiada en la cual se permite la manipulación de los procesos y resultados electorales.
- La falta de redes de trabajo y cooperación entre las organizaciones de mujeres y las parlamentarias.

La posición de Tujan al-Faysal en defensa de la consideración de los derechos de la mujer como derechos humanos quedó demostrada en repetidas ocasiones a lo largo de los debates parlamentarios. Ella misma aseguró que no obtuvo su popularidad sometiendo ante el órgano legislativo temas relacionados con los servicios e infraestructura, sino mediante un discurso político que sus electores comprendieran y aprobaran. Éstos también apoyaron sus proposiciones de ley, que giraron principalmente en torno a la promoción de la democracia. La legisladora explicaba la naturaleza de su trabajo en el Parlamento jordano en los siguientes términos: “Intento plantear una nueva forma de trabajo parlamentario, que ofrezca soluciones radicales a temas políticos”³.

Su discurso independiente provocó a las tendencias religiosas y conservadoras dentro del Parlamento, pero su apasionada convicción en la democracia y los derechos humanos y su conocimiento del Islam le ganaron el respeto de algunos sectores de la opinión pública y la animadversión de la clase gobernante. En su condición de parlamentaria, desempeñó un papel fundamental al develar casos de corrupción e irregularidades administrativas. En su opinión, “las mujeres que lo ven difícil no pueden ni deben decir que es difícil. La lección que se desprende es que una mujer puede elegir por no darse por vencida y no ser subestimada sólo porque es mujer”⁴.

Las legisladoras jordanas han recurrido a una serie de estrategias parlamentarias para generar impacto. Entre ellas Faysal destaca las siguientes: recopilar y estudiar información relevante sobre los temas a debatir; presentar las iniciativas legislativas propias de manera convincente y en el momento adecuado; formar un grupo de presión con otros parlamentarios receptivos a la idea de una nueva legislación o reformas a la existente; cultivar y contar con apoyos fuera del Parlamento, en particular de los medios de comunicación, con los cuales es necesario desarrollar una buena relación.

Líbano

El Parlamento libanés ha contado con la participación de las mujeres desde 1992, cuando terminó la guerra civil de 17 años que destruyó no sólo el país sino muchas de las prácticas democráticas que en él se desarrollaban. Durante los comicios electorales de ese año, las mujeres obtuvieron tres escaños, es decir, un 2.3 por ciento del total⁹. Esta fue su primera incursión en la Asamblea Nacional y constituyó una transformación decisiva puesto que hasta ese momento sólo habían tomado parte en la vida parlamentaria en dos ocasiones entre 1952 y 1962. Durante las elecciones de 1992, una mujer proveniente del norte, otra del sur y otra del Monte Líbano lograron escaños. La razón fundamental de su candidatura era la idea de desafiar la discriminación política a la que las mujeres se enfrentaban. Sin embargo, este proyecto no obtuvo el apoyo esperado en las urnas, incluso por parte de las propias mujeres, a pesar de tener un papel muy activo desde el punto de vista económico en la sociedad libanesa.

El reducido número de diputadas constituyó un reto para las tres que resultaron elegidas, quienes tuvieron que luchar para la creación de un canal a través del cual se permitiera abordar los temas de interés para las mujeres. El resultado fue un ambiente positivo que contribuyó al desarrollo de una legislación relevante en relación a la mujer. Las parlamentarias participaron en acontecimientos políticos, en especial los relacionados con la ocupación israelí, y desempeñaron un papel muy activo en el campo de los servicios sociales, un tema de vital importancia para la sociedad libanesa después de años de destrucción de su infraestructura y la consiguiente crisis económica.

“No hemos logrado crear ningún organismo de solidaridad femenina; no hemos alcanzado ningún puesto ministerial; no hemos tenido éxito en erradicar la discriminación entre mujeres y hombres en la legislación sobre condición personal. A pesar que hemos logrado el éxito en otras profesiones, no lo hemos hecho en la política.”

Maha al-Khuri y Bahaya al-Hariri

Las tres parlamentarias citadas no se sienten satisfechas con el nivel de éxito de la mujer y afirman que todavía deben trabajar para ampliar sus redes de apoyo y establecer un movimiento de solidaridad destinado a aunar esfuerzos. Ellas observaron que las mujeres no hubieran alcanzado las posiciones ministeriales si no hubieran erradicado la discriminación entre el estatus personal de mujeres y hom-

bres en la legislación. Mientras las mujeres eran exitosas en otros campos tales como administración, negocios y comercio, éstas no eran tan efectivas y eficaces en la política⁶.

Restricciones a las que se enfrentan las parlamentarias árabes

Un análisis efectuado en 1995 a partir de testimonios de mujeres árabes que participan en asuntos públicos indica que éstas son capaces de lograr sus metas políticas en más del 80 por ciento de las ocasiones en que lo intentan, siempre y cuando tengan una visión y meta claras. Los obstáculos a los que se enfrentan son, en su mayor parte, sociales, culturales y materiales, no estando asociados propiamente con su presencia en el Parlamento⁷.

A continuación se enumeran dichas restricciones dependiendo de su naturaleza política, económica o social.

Restricciones políticas

1. Las restricciones impuestas a los partidos políticos han debilitado la participación democrática, lo que a su vez ha obstaculizado una mayor participación de las mujeres en ese ámbito.
2. Los bajos índices de alfabetización entre la población femenina, y la escasa conciencia política derivada de ello, puede conducir a que sus votos no reflejen su voluntad sino la de otros⁸.
3. Las tradiciones obligan a la mujer a cumplir con papeles que redundan en su exclusión directa de los procesos de toma de decisiones⁹.
4. El apoyo político a la mujer es inconstante y está íntimamente ligado a la agenda internacional.
5. La influencia de fuerzas reaccionarias en la sociedad que presionan a favor de la marginación de la mujer y la restricción de su papel en la sociedad, y opuestas a su participación política tanto dentro como fuera del Parlamento (como en el caso de Jordania)¹⁰.
6. La falta de legislación destinada a promover y garantizar la participación femenina a nivel legislativo.
7. Las Leyes de Emergencia impiden el desarrollo democrático y político, lo cual a su vez repercute en la conciencia política. En el caso libanés, todas las parlamentarias están de alguna manera vinculadas a una cierta figura

masculina de las cual se les considera un apéndice, incluso si dicha persona ha muerto.

8. La política se ha asociado a la capacidad del parlamentario para que se proporcionen servicios, en lugar de medir su capacidad política en base a consideraciones ideológicas. Esto se aplica tanto a hombres como a mujeres.
9. En tiempos de crisis se ha ignorado el papel político de la mujer, lo cual ha evitado que desarrollen experiencia política y ha generado su frustración en este ámbito (por ejemplo en Líbano).

Restricciones económicas

1. La misma investigación indica que los obstáculos económicos constituyen el 75 por ciento de los problemas a los que se enfrentan las parlamentarias, en términos del elevado costo de vida y la necesidad de administrar sus ingresos y los de sus familias¹¹.
2. De acuerdo con el estudio, al 64 por ciento de las mujeres las dificultades económicas no les dejan tiempo suficiente para interesarse en asuntos públicos. Además, ellas carecen de los recursos que les permitirían una participación política, debido al elevado costo de las actividades políticas y sociales¹². Por otro lado, la independencia económica por sí sola no es condición suficiente para permitirles acceder al Parlamento; también deben contar con recursos financieros suficientes para cumplir con su papel durante la legislatura, en especial en lo que respecta a la provisión de servicios. Las legisladoras egipcias y las libanesas coinciden en señalar éste como el principal obstáculo al que se enfrentan.
3. Las políticas económicas han tenido un efecto negativo sobre la mujer en términos de sus niveles de vida, ingresos y las tasas de desempleo. Ello ha debilitado su capacidad para competir, ya que carecen de acceso a oportunidades educativas y de capacitación adecuadas y continúan dependiendo económicamente de sus esposos.

Restricciones sociales

1. El analfabetismo entre la población femenina dificulta que las legisladoras puedan transmitir su mensaje y sus programas, limita la conciencia política de la mujer y tiene como consecuencia que una gran parte de ellas no esté registrada en el censo electoral.
2. El estudio demostró que el 44 por ciento de las parlamentarias entrevistadas no asistía a las sesiones del legislativo con la misma frecuencia que sus

- colegas varones debido a sus responsabilidades en el hogar.
3. La legislación vigente continúa siendo uno de los principales obstáculos políticos para la mujer. Ésta todavía es discriminada en leyes relativas a la familia, nacionalidad, el derecho a desplazarse libremente y el derecho al trabajo. Esto impide a las mujeres tener una participación independiente en la vida pública.
 4. El ambiente político tiene un papel clave a la hora de obtener apoyo en pro de valores reaccionarios en un momento dado y de valores progresistas en otro, lo cual incide en los derechos de las mujeres. El actual ambiente político en Jordania y Egipto no favorece a la mujer ya que es propenso al retorno a los valores y tradiciones reaccionarias del pasado, lo cual constituye un importante obstáculo para el desarrollo no sólo de las parlamentarias en particular sino también de la mujeres en general.
 5. El predominio de ciertos conceptos tradicionales en algunas comunidades, por ejemplo entre los beduinos en Egipto y ciertas tribus de Jordania, Egipto y Líbano, en ocasiones impide a las mujeres relacionarse con varones fuera del hogar. Por ejemplo, una parlamentaria egipcia relató el caso del jefe de una cierta tribu que le aseguró que movilizaría a toda su comunidad para evitar que una mujer compitiera en las elecciones. Asimismo, una parlamentaria libanesa aseguró que el obstáculo más importante al que se enfrenta la mujer árabe es el hecho de que las tradiciones la hacen verse a sí misma como una ciudadana de segunda clase.
 6. La difamación sobre la vida pública de las parlamentarias. De acuerdo con una diputada jordana, éste es un asunto en el que la mujer es mucho más sensible.

Mecanismos utilizados para superar estos obstáculos

El primer paso para hacer frente a estos obstáculos es reconocer tales dificultades y entender las circunstancias que las generaron. Durante las entrevistas, las parlamentarias demostraron ser conscientes en gran medida de la existencia y origen de estos impedimentos, por lo que han recurrido a diversas estrategias en sus intentos por superarlos. Dichos mecanismos pueden dividirse en dos grupos: los aplicados dentro del Parlamento y los aplicados fuera del mismo.

Mecanismos aplicados fuera del Parlamento

1. Las parlamentarias trabajan gradualmente por cambiar las tradiciones que limitan la vida de la mujer, en especial en comunidades tribales. Una legisladora comentó que algunas mujeres pertenecientes a tribus lograron votar gracias a que se les facilitaron centros electorales y transporte especialmente reservados para ellas.
2. Las mujeres han expresado sus opiniones y puntos de vista en el marco de una conducta moderada, con el fin de no entrar en conflicto con las tradiciones vigentes en la sociedad. Esto incluye aspectos como su forma de caminar y de vestirse, y sus relaciones personales y públicas.
3. La cooperación con organizaciones de mujeres que trabajan por generar la concienciación de la mujer sobre sus derechos como votante y candidata. Por ejemplo, en Jordania las parlamentarias comprendieron la importancia del voto femenino por lo que actualmente están realizando una labor de presión cabildeo en este sentido junto con dichas organizaciones.
4. La cooperación con líderes varones en comunidades locales con el fin de persuadirlos para que apoyen sus posiciones. Esta ha sido la estrategia utilizada en ocasiones por las parlamentarias egipcias.
5. El uso de todos los medios de comunicación disponibles para ampliar su base de apoyo entre las comunidades locales.
6. El uso de estadísticas y otros datos para realizar una planificación cuidadosa de sus campañas electorales.
7. El aprendizaje a partir de las experiencias de otras mujeres y el aprovechamiento de tales enseñanzas para mejorar su rendimiento en la arena política.
8. Mantener una posición firme frente a los ataques personales o aquellos basados en aspectos ideológicos o de género.
9. Recalcar los valores positivos y las fortalezas inherentes a su sociedad, en especial cuando al mismo tiempo se está propugnando un cambio en la misma. En otras palabras, las parlamentarias abogan por la armonía y continuidad de los valores básicos de sus sociedades, y no por la importación de normas y patrones culturales foráneos.

Mecanismos utilizados dentro del Parlamento

1. Las parlamentarias afirman que su papel en el órgano legislativo se divide en dos fases. La primera consiste aprender y familiarizarse con las reglas y directrices del juego político, y formular estrategias a partir de este conocimiento; la segunda consiste en emprender una labor de presión selectiva. Las jordanas, por ejemplo, han tenido confrontaciones tanto con fuerzas conservadoras como con algunos parlamentarios oficialistas. En su opinión, los mecanismos antes mencionados no se aplican exclusivamente a las mujeres, sino a todos los políticos. También consideran que si bien existe un cierto grado de especificidad de género al hablar de obstáculos fuera del Parlamento, tales impedimentos no existen dentro del mismo ya que allí se las trata como parlamentarias y no como mujeres. Por lo tanto, los mecanismos a los que recurren son los mismos que utilizan sus homónimos masculinos. Sin embargo, también señalaron que siempre tienen cuidado en recopilar y analizar información de forma precisa, con el fin de no crear una imagen de descuido o ineficiencia en razón de su género.
2. Las parlamentarias entrevistadas aseguraron que necesitan aprender más sobre la posición de la mujer en el marco de las principales religiones y legislaciones, a fin de estar en condiciones de defender con más argumentos los derechos de las mujeres. Una legisladora egipcia de religión cristiana aseguró: “tuve que familiarizarme y entender el Islam y el Cristianismo para poder defender la ley sobre infancia y maternidad”.
3. Realizar una labor de presión con otras parlamentarias o parlamentarios receptivos, a fin de obtener apoyo para sacar adelante las proposiciones de ley.
4. Algunas parlamentarias indicaron que el creciente acceso a la información y el desarrollo de la habilidad para expresar de manera clara sus puntos de vista también ayuda a las mujeres a participar en la vida pública y abrir nuevas áreas de acción¹³.

Conclusión: Dejando huella

Las parlamentarias han desarrollado un conjunto de tácticas y adoptado mecanismos en un intento por facilitar no sólo su acceso a la política, sino su rendimiento en los diferentes foros políticos. Tales mecanismos, a pesar de los diferentes grados de énfasis con los que sean utilizados, tienden a tener muchos elementos en común: la necesidad de aprender sobre el proceso político en sí y la intención e intentos de aprovechar lo aprendido para efectuar cambios en armonía con la dinámica cultural y social.

Otro punto reiterado por las legisladoras árabes es la necesidad de educación en general y de acceso a la información y a datos en particular. Asimismo, casi todas las entrevistadas insistieron en las ventajas de desarrollar vínculos dentro de las comunidades a las que representan y sirven: ya sea con organizaciones de mujeres o con líderes comunitarios, tanto hombres como mujeres, aunque suelen ser varones. Otro factor interesante, y que tiene una especial importancia a los efectos de este manual, es el referido a la necesidad expresa de conocer e intercambiar experiencias con otras mujeres que se hallan en posiciones similares en todo el mundo. Por último, aunque no por ello menos importante, señalar que en repetidas ocasiones las entrevistadas manifestaron ser conscientes de la necesidad de establecer vínculos constantes con colegas, en particular varones, en el Parlamento. Es de esperar que un mayor intercambio de experiencias y un esfuerzo persistente permita una representación femenina más equitativa y eficaz ante los Parlamentos árabes.

Notas

1. Saad Eddin Ibrahim. 1996. *Al-Mar'a Al-Misriya wa-l-Hayat Al-Ama* (Las mujeres egipcias y la vida pública). El Cairo: Ibn Khaldun Centro de Estudios para el Desarrollo. págs. 17-41.
2. Al-Baz, Shahida. 1995. *Al-Quyud Al-Iqtisadiya wa-l-Ijtima'iyah wa athariha 'ala Al-mar'a* (Las restricciones económicas y sociales y su impacto en la mujer). El Cairo: Centro Al-Jeel. pág. 55.
3. Entrevista personal con Tujan Al-Faysal, El Cairo. 1994.
4. Entrevista personal con Tujan Al-Faysal, El Cairo. 1994.
5. En las elecciones de 2000, tres mujeres fueron elegidas al Parlamento, con el promedio manteniéndose en 2.3 por ciento del total de escaños. [Internet]: [http:// www.ipu.org/wmn-e/classif.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm)
6. Entrevistas personales con miembros del Parlamento libanés Sra. Maha Al-Khuri y Sra. Bahaya Al-Hariri, Cairo, 1994.
7. Hana' Al-Hadidy. 1996. "Research on Public Participation of Arab Women" (Investigación sobre la participación pública de las mujeres árabes), en *Al-Mar'a Al-Arabiya wa-l-Hayat Al-Ama*, El Cairo: Centro Ibn Khaldun Center, pág. 259.
8. Hana' al-Hadidy. 1996.
9. Hana' al-Hadidy. 1996.
10. Entrevista personal con Tujan Al-Faysal, Cairo, junio 1995.
11. Hana' al-Hadidy. 1996.
12. Hana' al-Hadidy. 1996.
13. Ghada A. Moussa. 1997. *Political Systems and the Open Door Policy: Its Impact on Women's Participation - A Case Study* (Sistemas políticos y la política de puertas abiertas: su impacto en la participación femenina - un estudio de caso). Tesis de Maestría. Universidad de El Cairo.

Lecturas de ampliación

- Al-Baz, Shahida. 1996. "Al-Quyud Al-Iqtisadiya wa-l-ijtima'iyah wa athariha ala Al-Mar'a" (Impedimentos económicos y sociales y su impacto en las mujeres). El Cairo: Centro Al-Jeel.
- Al-Hadidy, Hana. 1996. "Research on Public Participation of Arab Women". en Hana *Al-Hadidy, ed. Al-Mar'a Al-Misriya wa-l-Hayat Al-Ama* (La mujer egipcia y la vida pública). El Cairo: Centro Ibn Khaldun.
- Al-Naqash, Farida. 1994. "Tatawur Al-Musharaka Al-Siyasisya li-l-Mar'a Al-Misriya" (El Desarrollo de la Participación Política de la Mujer). El Cairo: Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de El Cairo.
- Ibrahim, Saad Eddin. 1996. "Al-Mar'a Al-Misriya wa-l-Hayat Al-Ama" (La mujer egipcia y la vida pública). El Cairo: Centro Ibn Khaldun de Estudios para el Desarrollo.
- Moussa, Ghada. 1997. "Political Systems and the Open Door Policy: Its Impact on Women's Participation - A Case Study". Tesis de Maestría. Universidad de El Cairo.
- Wahbi, Azza. ed. 1995. "Al-Mar'a Al-Misriya wa-l Ajhiza Al-Tashri'ya" (La mujer egipcia y los mecanismos legislativos). El Cairo. Markaz Al-Buhuth wa-l Dirasat Al-Siyasiya.

CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 3

Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales

RICHARD E. MATLAND

EN LOS SIGUIENTES DOS CAPÍTULOOS ANALIZAREMOS diversas estrategias para superar los obstáculos para la participación política de la mujer esbozados en el capítulo anterior. Éste que iniciamos ahora se centra en dos aspectos. Primero, se examinan las fases principales que componen el proceso de reclutamiento legislativo con el fin de dilucidar de qué manera las mujeres pueden aumentar sus posibilidades de ser nominadas y elegidas. Posteriormente se analiza un mecanismo que ha demostrado ser eficaz para ampliar la representación femenina: el sistema electoral de cada país. ¿Cuáles son los más adecuados para que las mujeres sean elegidas y por qué? ¿Cómo han incidido en la representación femenina en diferentes países? ¿A qué factores deben las mujeres prestar especial atención en cuanto al diseño del sistema electoral? Al abordar estas interrogantes esperamos hacer algunos aportes orientados a encontrar una estrategia eficaz y práctica que permita a las mujeres aumentar su representación parlamentaria.

El proceso de selección de candidatos legislativos y su impacto en la mujer

La etapa en la cual la ejecutiva de un partido político selecciona de hecho a los candidatos es quizás la más crucial para lograr que las mujeres lleguen al Parlamento.

Para que una mujer resulte elegida parlamentaria necesita superar tres barreras primordiales: primero, debe estar convencida para presentarse; segundo, que el partido la seleccione como candidata; y tercero, que los votantes la elijan.

En la Figura 3 se representa el proceso de selección de los representantes al Parlamento. Si bien los pasos que componen el pasar de la categoría de elegible a la de aspirante, de aspirante a candidato y de candidato a parlamentario son los mismos en la mayoría de los sistemas políticos, el proceso en sí registra drásticas variantes de país a país. En particular, la estructura, reglamentos y normas de los partidos, junto con el sistema social y político nacional, inciden en las diferentes etapas del proceso de reclutamiento.

Autoselección

El primer paso consiste en que la persona decida que quiere presentar su candidatura para el puesto. En general, se considera que son dos los factores que influyen en este sentido: su ambición personal y las oportunidades de presentarse. Para la mujer que aspira abiertamente a competir por un puesto, éste es un paso difícil pero necesario. La valoración que la mujer haga de sus posibilidades, y por lo tanto de su disposición a presentarse como candidata, se verán influenciadas por factores como las oportunidades de hacerlo, cuán favorable se muestre el ambiente político a su candidatura y una estimación de los recursos que pueda generar para apoyar su campaña si decide presentarse.

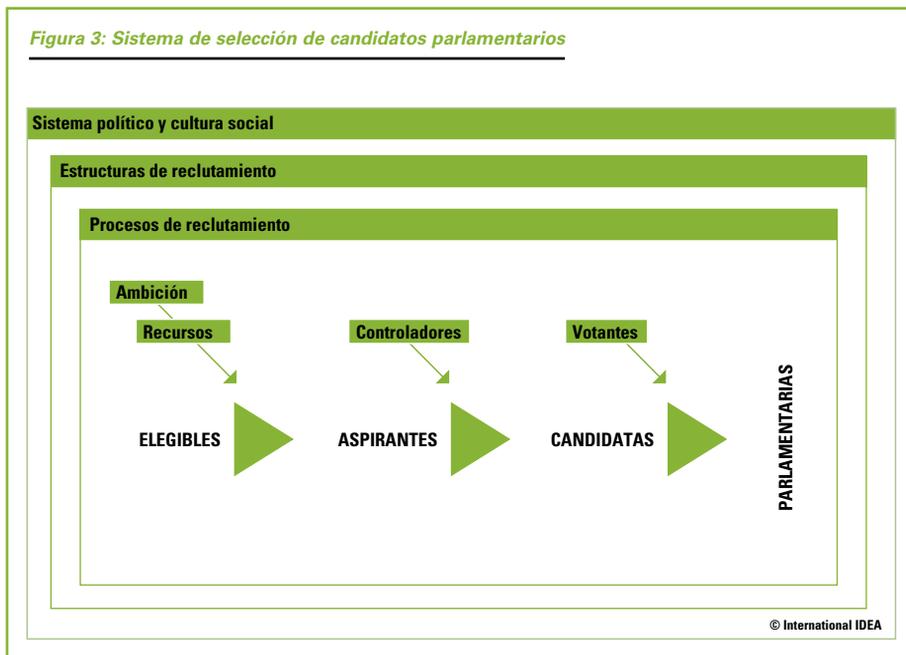
Una organización o movimiento de mujeres centrado en asuntos de la mujer puede incrementar substancialmente el número potencial de candidatas que aspiren al puesto.

Uno de los factores más importantes que pueden contribuir a incrementar el número de mujeres que considere seriamente la posibilidad de presentarse para ocupar un escaño, es el número y amplitud de movimientos u organizaciones de mujeres centradas específicamente en los asuntos de la mujer con los que cuente un país. Dichas organizaciones dotan a las mujeres de experiencia en escenarios públicos, ayudan a generar en ellas autoconfianza y proporcionan una plataforma de apoyo en caso que decidan presentarse. Una mujer que pueda hacer uso de los recursos de tales organizaciones para apoyar su campaña, tiene más probabilidades de presentarse y ser considerada por el aparato del partido como una candidata viable.

Nominada por el partido

El siguiente paso es ser seleccionada por el partido. El proceso de nominación de candidatas es una de las principales funciones que tiene atribuida un partido político. El procedimiento de nominación varía en cada país, diferenciándose de acuerdo a una serie de características, entre ellas el grado de participación de la militancia en el proceso de nominación y el nivel de centralización o descentrali-

Figura 3: Sistema de selección de candidatos parlamentarios



La figura 1 está adaptada de P. Norris “Legislative Recruitment” en L.Leduc, R. Niemi y P. Norris eds. 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: Sage. Pág.196

zación del mismo¹. En un extremo del espectro se encuentran los procesos que ofrecen amplias oportunidades de participación, por ejemplo las elecciones primarias en los Estados Unidos y las asambleas generales (caucus) que celebran los principales partidos políticos canadienses. En el otro extremo del espectro se encuentran los sistemas en los que un líder de partido, los líderes de corrientes nacionales o un comité ejecutivo nacional escogen a los candidatos, como es el caso del Partido Democrático Liberal (PDL) en Japón, el cual se encuentra en gran medida bajo el control de líderes de corrientes de opinión dentro del partido. Dependiendo del procedimiento utilizado, la función de controlador del proceso puede estar en manos de los líderes, un conjunto más amplio de funcionarios o una porción significativa de las bases del partido.

Cuadro 3: Sistemas electorales en el mundo

Hay incontables variaciones de sistemas electorales si bien, básicamente, se pueden distinguir nueve tipos generales enmarcados en el ámbito de tres amplias familias. La forma más común de clasificar los sistemas electorales es la de agruparlos según el grado de exactitud con el que convierten los votos obtenidos en escaños ganados en el Parlamento; es decir, de acuerdo con su grado de proporcionalidad. En la mayoría de las ocasiones, la selección de un determinado sistema implica un *quid pro quo*: o maximizan la proporcionalidad y la inclusividad de todas las opiniones o, por el contrario, la eficacia ejecutiva por medio de gobiernos y responsabilidades de un sólo partido. La figura que sigue a estas líneas representa las tres familias principales de sistemas electorales: los sistemas de Mayoría - Pluralidad, los Semiproportionales y los de Representación Proporcional.

Mayoría - Pluralidad	Representación Semiproportional	Representación Proporcional
MSDU	Sistemas Segmentados	VUT
Reino Unido, India	Japón, Rusia	Irlanda, Malta
Voto en Bloque	VUNT	MRP
Palestina, Maldivas	Jordania, Vanuatu	Nueva Zelanda, Alemania
Voto Alternativo		RP por Lista
Australia, Nauru		Sudáfrica
Sistema de Dos Vueltas		
Francia, Malí		

A. Sistemas de Mayoría-Pluralidad

Esta categoría está compuesta por dos sistemas de pluralidad (Mayoría Relativa en Distritos Uninominales y Voto en Bloque) y dos sistemas mayoritarios (Voto Alternativo y Sistema de Dos Vueltas).

La Mayoría Simple en Distritos Uninominales (MSDU) es el sistema más comúnmente usado en el mundo. La contienda electoral tiene lugar en distritos uninominales (distrito electorales con un solo representante), obteniendo el escaño aquel candidato que consiga una mayor cantidad de votos, aunque no necesariamente una mayoría absoluta de ellos. El sistema de MSDU se ve favorecido ante todo por su sencillez y su tendencia a producir representantes que responden y corresponden a áreas geográficas definidas. Entre los países que usan este sistema se encuentran el Reino Unido, los EE.UU., la India, Canadá y la mayoría de las naciones que un día formaron parte del Imperio Británico.

El Voto de Bloque (VB) es la aplicación del sistema de mayoría relativa en distritos plurinominales (distritos electorales con más de un representante). Los votantes disponen de tantos votos como escaños a cubrir, siendo elegidos aquellos candidatos que obtengan el mayor número de ellos, independientemente del porcentaje de votos que realmente hayan logrado. Este sistema se usa en diversos países de Asia y Oriente Medio.

En el *sistema de Voto Alternativo (VA)*, que se desarrolla en distritos uninominales, los electores, en vez de limitarse a optar por un sólo candidato, los ordenan según sus preferencias, marcando "1" para su candidato favorito, "2" para su segunda opción, "3" para su tercera y así sucesivamente. El candidato que logra más del 50 por ciento (mayoría absoluta) de las primeras preferencias es elegido automáticamente. Si ninguno obtiene este resultado, se "elimina" al candidato con menor número de primeras opciones, transfiriendo las segundas preferencias de sus votos al resto de candidatos. El proceso se repite hasta que uno de ellos logre la mayoría absoluta. Este es el sistema que se usa en Australia y en algunos países más del Sur del Pacífico.

En el *Sistema de Dos Vueltas (SDV)* las elecciones se celebran en dos sesiones de votación, usualmente con una o dos semanas de diferencia entre ellas. La primera vuelta se desarrolla de la misma forma que en el sistema de MSDU. Si un candidato recibe la mayoría absoluta de los votos, queda elegido en el acto sin necesidad de una segunda votación. Si, por el contrario, ningún candidato recibe una mayoría absoluta, se realiza una segunda vuelta, resultando elegido el ganador de ésta. Este es el sistema que se usa en Francia, en sus antiguas colonias y en algunos Estados de la

ex Unión Soviética.

B. SISTEMAS SEMIPROPORCIONALES

Los sistemas de representación semiproportional son aquellos que traducen votos en escaños de una manera intermedia entre la proporcionalidad de los sistemas RP y el mayoritarismo de los sistemas de Mayoría - Pluralidad. Los dos sistemas incluidos en este grupo son el Voto Único No Transferible (VUNT) y los Sistemas Segmentados (o mixtos).

En los sistemas de *Voto Único No Transferible* (VUNT), cada elector dispone de un solo voto pero hay varios escaños a cubrir en el distrito. Los candidatos con el mayor número de votos son los que consiguen los puestos. Este sistema permite la elección de candidatos de partidos minoritarios y mejora la proporcionalidad parlamentaria en general. Este es el sistema que actualmente se usa en Jordania y en Vanuatu. *Los Sistemas Segmentados (o mixtos)* usan paralelamente el sistema de Listas de RP y algún tipo de sistema de Mayoría - Pluralidad en distritos uninominales. Así, una parte del Parlamento se elige por Representación Proporcional y la otra por medio de alguna clase de sistema de Mayoría o Pluralidad.

C. SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Todos los sistemas de Representación Proporcional (RP) se apoyan en el razonamiento de reducir conscientemente la disparidad entre la porción del voto nacional que obtenga un partido y la porción de los escaños parlamentarios que le correspondan. Se considera que la proporcionalidad se logra en forma óptima con el uso de las listas de partido, de forma que los partidos presentan sus listas de candidatos a nivel nacional o regional y resultan elegidos varios candidatos de un mismo distrito, permitiendo así que incluso las minorías más pequeñas queden representadas. Tales listas pueden ser "abiertas" o "cerradas", dependiendo de si el votante puede especificar el/los candidato(s) de su preferencia dentro de dicha nómina (listas abiertas), o si solo pueden votar por un partido sin tener la posibilidad de incidir en los candidatos que resulten elegidos (listas cerradas).

Los sistemas de *Representación Proporcional por Lista* (RP por Lista) forman el tipo más común de esta familia. La mayoría de las formas de RP utilizan amplios distritos plurinominales que maximizan la proporcionalidad. La RP por Lista requiere que cada partido presente una lista de candidatos, que los electores voten por un partido y que éstos reciban sus escaños en proporción a su distribución general del voto nacional. Por su parte, los candidatos consiguen acceder al Parlamento en el orden en el que se encuentran en las listas. Este sistema es ampliamente utilizado en Europa, América Latina y en el sur de África.

Los sistemas *Mixtos de Representación Proporcional* (MRP), usados en Alemania, Nueva Zelanda, Bolivia, Italia, México, Venezuela y Hungría, tratan de combinar los aspectos positivos de los sistemas electorales de RP y de los mayoritarios. Una proporción del Parlamento (la mitad aproximadamente en el caso de Alemania, Nueva Zelanda, Bolivia y Venezuela) es elegida por métodos de mayoría o de pluralidad - generalmente en distritos uninominales, garantizando, de este modo, que los electores tengan una cierta representación geográfica - mientras que el resto lo es por el sistema de Listas de RP. Los escaños adjudicados por este último sistema se usan para compensar cualquier desproporción producida por los resultados en los distritos uninominales.

El Voto Único Transferible (VUT) usa distritos plurinominales. Los electores marcan en la papeleta a los candidatos en orden de preferencia de la misma forma que en el Voto Alternativo. Una vez que se ha realizado el escrutinio de las primeras preferencias, se establece una "cuota" o cociente electoral de votos requeridos para la obtención de un escaño. Cualquier candidato que supere la cuota de primeras preferencias será elegido de inmediato. Si nadie ha obtenido la cuota, el candidato con el menor número de primeras preferencias queda eliminado, redistribuyéndose sus segundas y terceras preferencias entre los candidatos restantes. Al mismo tiempo, el superávit de votos de los candidatos elegidos (es decir, los votos por encima de la cuota) se redistribuyen con arreglo a la segunda preferencia en las papeletas hasta que queden cubiertos todos los escaños del distrito electoral.

Andrew Reynolds y Ben Reilly. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Estocolmo. *International IDEA*.

Otro elemento a considerar es la diferenciación entre los sistemas de selección basados en relaciones e influencias dentro del aparato del partido y los sistemas burocráticos basados en reglas y criterios establecidos previamente². Así, en un sistema burocrático de selección de candidatos existen reglamentos detallados, explícitos, estandarizados y respetados, independientemente de quién se encuentre en una posición de poder. La autoridad se basa en principios de índole legal. Por su parte, en un sistema basado en influencias es mucho menos probable que haya reglas claras e, incluso, cuando éstas existen también cabe la posibilidad que no se sigan. En este caso la autoridad descansa en un líder carismático o veterano, y no en liderazgo de carácter legal y racional, de manera que la lealtad hacia quienes se hallan en el poder dentro del partido cobra una importancia primordial.

Si bien estos diferentes sistemas a la hora de escoger a los candidatos hacen depender su decisión de distintos factores, uno importante en cualquier sistema es que el partido considere que aquéllos a quienes nomine van a aumentar al

El historial del aspirante dentro del partido y en su circunscripción es la característica más valorada en un potencial candidato.

máximo el número de sus votos³. En efecto, en cualquier caso la dirección de un partido rehuirá siempre la posibilidad de nominar a candidatos que consideren “no rentables”. Estudios individuales sobre diversos países revelan que existe un conjunto de características que los responsables de la selección buscan en todo posible candidato; el rasgo más ampliamente valorado es el historial del aspirante dentro del partido y en su circunscripción electoral⁴. Tal vez la manifestación más palpable de ello sea el elevado porcentaje de candidatos nominados en repetidas ocasiones. Incluso para aquéllos que son nuevos es importante, aunque no sea un requisito, tener un

historial de activismo y participación dentro del partido. El destacar dentro de la comunidad, ya sea en el ejercicio de la profesión, en el desempeño de cargos públicos o en otras actividades también resulta una cualidad sumamente deseable.

Los criterios señalados anteriormente pueden perjudicar a las mujeres desde el momento en que tanto las ejecutivas de partido como los líderes de la comunidad son varones en una cifra desproporcionada. Si bien cada partido utilizará criterios diferentes y más o menos amplios, la etapa en la cual los órganos directivos de los partidos escogen a los candidatos es quizás la de mayor importancia para lograr que las mujeres obtengan un cargo. En la fase final, la de ser elegida por los votantes, hay toda una serie de factores - la cultura del país y el sistema electoral, entre otros - que van a influir obviamente en la posibilidad de que dichos órganos ejecutivos vean a la mujer como candidata ideal y deseable para ganar votos para el partido.

El reglamento y normas internas afectan la forma en la cual el partido lleva a cabo el proceso de nominación. Desde el punto de vista de las mujeres, los sistemas burocráticos en lo que se han incorporado reglas para garantizar su representación ofrecen ventajas significativas. En muchos países nórdicos, los partidos han adoptado de forma expresa sistemas de cuotas para garantizar que entre el 40 y el 50 por ciento de las listas estén integradas por mujeres, medida que ha tenido un efecto reveladoramente positivo en lo que toca a la representación femenina en los órganos legislativos de dichos países⁵. Incluso en los casos en que no

Unas reglas y procedimientos explícitos de nominación pueden permitir que las mujeres identifiquen los marcos clave de decisión en torno a los cuales pueden movilizarse para presionar en pro de sus reivindicaciones de representación.

existan reglas explícitas que garanticen tales cuotas, contar con procedimientos normativos claros de selección puede representar una gran ventaja para las mujeres. Así, el disponer de reglas expresas y predeterminadas ofrece a la mujer la oportunidad de desarrollar estrategias para aprovecharlas. Por el contrario, cuando no existen reglas escritas, el diseño de una estrategia para acceder a los círculos más cerrados de poder se torna mucho más difícil.

Contar con procedimientos normativos claros de selección puede representar una gran ventaja para las mujeres.

El caso de Noruega ofrece un ejemplo de cómo se pueden aprovechar procedimientos normativos y explícitos de selección. El país cuenta con un sistema de representación proporcional de lista cerrada⁶. El proceso de nominación se inicia cuando los comités locales de partido proponen a una serie de candidatos para que integren la lista⁷. Las recomendaciones del comité son enviadas a las reuniones o convenciones de nominación, de carácter nacional y en donde cada posición en cada lista se somete a aprobación. Los militantes del partido escogen a sus delegados para estas convenciones en reuniones locales. Incluso antes de que existiera el sistema de cuotas, estas reglas explícitas permitían que las mujeres identificaran los marcos clave de decisión en torno a los cuales podían movilizarse para presionar por sus demandas. Esta movilización estaba dirigida en primer lugar a la fase de recomendaciones del comité local y la segunda a la de nominaciones por parte de la convención nacional. Así, las mujeres comenzaban por reivindicar una representación justa al comité local de recomendaciones. Si este órgano no tomaba en cuenta sus demandas de forma satisfactoria, organizaban a las militantes de su localidad para maximizar su presencia en las reuniones locales en las que se seleccionaban a los delegados para la convención nacional. Esto les permitía asegurarse que los delegados que votaran a favor de garantizar una representación femenina resultaran elegidos de cara a la

convención nacional. Este *modus operandi* podía tornarse altamente conflictivo; con frecuencia, la sola amenaza de una movilización de estas características era suficiente para que los comités locales incluyeran las demandas de representación femenina en sus recomendaciones, antes de correr el riesgo de que sus propuestas fueran rechazadas durante las convenciones nacionales de nominación.

Elegida por los votantes

El último obstáculo para que una mujer se convierta en parlamentaria es, obviamente, que los votantes la elijan. La dimensión e importancia exactas de este obstáculo están hoy en día sujetas a debate. La mayoría de los estudios sobre procesos electorales en democracias consolidadas sugiere que el electorado vota más por la listas de partido que por candidatos individuales⁸. Sin lugar a dudas esto es cierto en los sistemas electorales de representación proporcional de lista cerrada, en los que existen pocas razones para considerar a los votantes como un obstáculo serio desde el punto de vista de la representación femenina. En estas condiciones, la etapa clave del proceso es alcanzar la nominación por parte del partido.

Según los estudios sobre la materia, en países con un sistema democrático consolidado la mayoría del electorado vota, en primera instancia, más por las listas del partido que por los candidatos individuales.

Sin embargo, y debido a que los aparatos ejecutivos están convencidos de que el individuo cuenta, los partidos continuarán escogiendo cuidadosamente a los candidatos que ellos consideren que fortalecerán sus posibilidades de triunfo electoral.

aun cuando la visión del electorado sobre los candidatos individuales no tenga importancia, los partidos continuarán haciendo una cuidadosa selección de los candidatos debido a que sus aparatos ejecutivos están convencidos de que se trata de algo relevante. Así, los siguen nominando para incluirlos en las listas con la mirada puesta en aquellos que consideran que fortalecerán las probabilidades de triunfo del partido⁹. La mayoría de los países en los que se considera que la personalidad del candidato individual tiene un efecto importante a la hora de su elección, disponen de sistemas electorales mayoritarios en distritos uninominales. No obstante, y a pesar de lo dicho anteriormente sobre las ventajas que supone para

Si bien ésta es la situación más típica, no es aplicable a todos los países. En algunos de ellos el voto por el candidato personal es importante, aunque este grado de importancia es materia de un amplio debate dentro de las ciencias políticas. Sin embargo, y como los investigadores han puesto de relieve,

la mujer el sistema de nominación en listas, incluso en estos países, existe una considerable evidencia que las candidatas tienen tanto éxito como sus homólogos masculinos a la hora de hacer frente a unas elecciones¹⁰.

Algunos sistemas de representación proporcional utilizan listas “abiertas”, es decir, el partido nombra a un cierto número de candidatas, por lo general en el orden de su preferencia, y el votante tiene la posibilidad de decidir qué candidatas - independientemente del orden que ocupen en la lista - quiere que le representen en el Parlamento. Así, al emitir su voto el elector escoge primero una lista específica y posteriormente tiene la opción de alterar su composición ya sea eliminando candidatas específicas - por ejemplo tachando sus nombres- o promoviendo un candidato al adelantarlo a una posición superior en la lista. De este modo es posible que una mujer ocupe la décima posición en la lista oficial, pero el votante la mueva hasta la primera posición¹¹.

En este caso ser mujer puede representar tanto una ventaja como una desventaja. En la medida en que las mujeres se organicen y apoyen de forma activa la eliminación de candidatos varones en las listas, con este procedimiento se pueden lograr unos resultados sorprendentes en cuanto al número de mujeres que pueden ser elegidas para ocupar escaños. Un ejemplo de ello se dio en Noruega, país que no utiliza un sistema de lista abierta para la elección del Parlamento nacional, pero sí para las elecciones locales. A principios de la década de los setenta, las mujeres lograron organizar una campaña para promover candidatas con resultados notablemente efectivos. Tras las elecciones municipales de 1971, el número de concejalas en ayuntamientos de ciudades grandes pasó de cerca del 15 por ciento a la adquisición de mayoría en dichos concejos municipales. Este “golpe de Estado de las mujeres” se convirtió en una fuente de gran sorpresa y orgullo al poner de manifiesto su capacidad y habilidad para aprovechar la estructura electoral. No obstante, debe anotarse que esto generó reacciones durante los siguientes comicios, cuando muchos hombres que consideraron injusto que se eliminaran a algunos candidatos por el simple hecho de ser varones hicieron todo lo posible por hacer lo mismo con las mujeres. Así, en las siguientes elecciones locales y en casi todas las celebradas desde entonces, el número de mujeres elegidas en Noruega ha sido probablemente menor de lo que habría sido si no existiera un voto mediante listas abiertas¹².

Si bien éste ha sido un somero repaso de los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres desde su intento de ser una de las candidatas elegibles a convertirse en hecho en legisladoras, debe quedar claro que en las democracias consolidadas los

factores clave residen en convencer a las mujeres para que se presenten y convencer a los partidos que las seleccionen como candidatas.

El efecto de la representación femenina en los sistemas electorales

Cambiar el sistema electoral de un país a menudo representa una meta mucho más realista hacia la cual dirigir los esfuerzos, que buscar un cambio drástico en la visión que sobre la mujer se tiene en la cultura de dicho país.

Los expertos en política y mujer hacen gran hincapié en el efecto del sistema electoral en la representación femenina, el cual atribuyen a varias razones. La

primera es que el impacto de los sistemas electorales es considerablemente decisivo en este sentido. Como puede verse en la Tabla 8 y en la Figura 4, las diferencias de resultado, en términos de representación femenina y dependiendo del sistema electoral empleado, no son insignificantes sino substanciales. Igual importancia tiene el hecho de que dichos sistemas puedan ser modificados y, por lo general, lo son. En efecto, en comparación con la posibilidad de cambiar los estereotipos culturales sobre la mujer dentro de una sociedad o el nivel de desarrollo de un país, las reglas en materia electoral son mucho más maleables a la hora de incidir en la representación política de la mujer. Cambiar el sistema electoral de un país a menudo representa una meta mucho más realista hacia la cual dirigir los esfuerzos que buscar un cambio drástico en la visión que sobre la mujer se tiene en la cultura de dicho país.

En la Tabla 8 y la Figura 4 se presentan datos de 24 democracias consolidadas a partir del período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Estos datos revelan

TABLA 8: Porcentaje de parlamentarias en 24 Parlamentos nacionales 1945-1998

Sistemas de Representación Mayoritaria (distritos uninominales) *versus* sistemas de Representación Proporcional (distritos plurinominales)

Sistema/año	1945	1950	1960	1970	1980	1990	1998
DU	3.05	2.13	2.51	2.23	3.37	8.16	11.64
DP	2.93	4.73	5.47	5.86	11.89	18.13	23.03

Sistemas mayoritarios en distritos uninominales:

Australia, Canadá, Francia, (1960 en adelante), Japón, Nueva Zelanda (1945-1990), el Reino Unido y los Estados Unidos.

+En 1945 Israel no existía y en Alemania Occidental no hubo comicios, por lo que estos dos países no se incluyen en las cifras de ese año.

* Grecia, Portugal y España alcanzaron la democracia durante la década de 1970 y por lo tanto sólo se incluyen en las cifras de 1980, 1990 y 1998.

Sistemas de representación proporcional en distritos plurinominales:

Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia (1945 y 1950), Grecia*, Islandia, Irlanda, Israel+, Italia, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda (sólo en 1998), Noruega, Portugal*, España*, Suecia, Suiza y Alemania (República Federal de Alemania+ antes de 1990).

Figura 4: Porcentaje de mujeres en el Parlamento sistemas Mayoritarios versus sistemas de Representación Proporcional

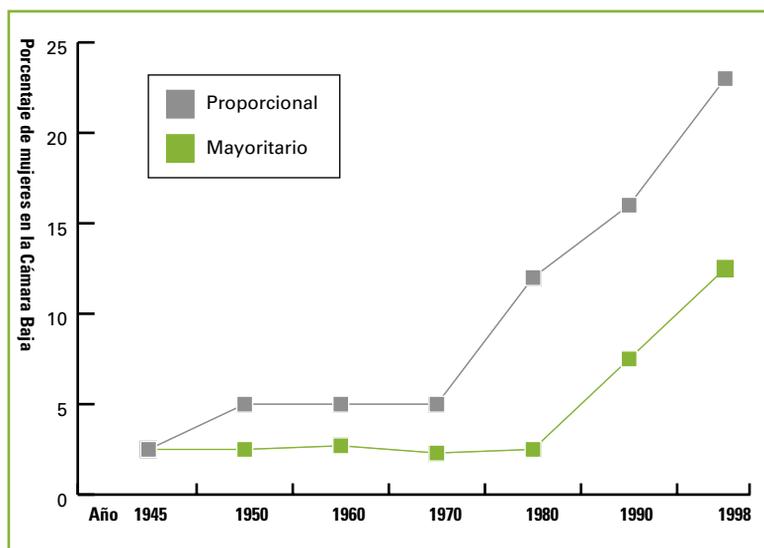


Figura 5: ¿Por qué los sistemas de Representación Proporcional son más beneficiosos para las mujeres?

MAYOR MAGNITUD DEL DISTRITO

Sistema de RP

Tiene un mayor número de escaños por distrito (mayor magnitud del distrito)

Los partidos pueden contar con obtener varios escaños por distrito (mayor magnitud del partido)

El partido tiene más probabilidades de equilibrar su lista incluyendo mujeres (equilibrado)

CONTAGIO

Sistema de RP

Las listas de partido ofrecen mayores oportunidades para la nominación de mujeres

Mayor capacidad de nominar mujeres ante el desafío de que otro partido lo ha hecho (contagio)

El partido no tiene que sufrir las consecuencias de negar un puesto al candidato masculino para nominar a una mujer.

que las mujeres han mantenido una ligera ventaja en los sistemas de representación proporcional (RP). Hasta 1970, esta ventaja era considerablemente baja: sólo un par de puntos porcentuales en los países con sistemas de representación mayoritaria o de distritos uninominales, en comparación con los países con sistemas de Representación Proporcional o de distritos plurinominales. Durante los decenios de 1970, 1980, y 1990, sin embargo, se observa un impresionante crecimiento en la

representación femenina en los sistemas de Representación Proporcional, y solo una mejora moderada en los mayoritarios¹³.

Diferentes sistemas electorales generan resultados electorales distintos. Durante las décadas de 1960 y 1970, los países del mundo desarrollado asistieron al surgimiento de la llamada “segunda generación del feminismo”, durante la cual las mujeres empezaron a reivindicar la igualdad de derechos en toda una gama de aspectos, entre ellos una mayor representación en las instituciones políticas. En los países con sistemas de RP, las mujeres lograron traducir esas demandas en una mayor representación, en tanto que en los sistemas mayoritarios esas mismas reivindicaciones o no fueron satisfechas o si lo fueron fue en mucho menor medida.

Ventajas de los sistemas de representación proporcional

La pregunta obvia es por qué. ¿Por qué deben ser países con sistemas de representación proporcional los que muestren un aumento tan acentuado en la representación femenina y los sistemas mayoritarios unos resultados tan discretos? Existen varias explicaciones. En primer lugar, los sistemas de representación proporcional muestran como constante mayores magnitudes de distrito, que a su vez derivan en mayores magnitudes de partido. La magnitud del distrito es el número total de escaños por circunscripción electoral, en tanto la magnitud del partido se refiere al número de escaños que cada partido obtiene en una circunscripción. Ambas magnitudes son importantes porque afectan a la estrategia del partido a la hora de seleccionar sus candidatos. Así, la ejecutiva de un partido que debe considerar cuáles aspirantes van a seleccionar como candidatos, tendrá una serie diferente de preocupaciones, incentivos y parámetros a la hora de hacerlo dependiendo del sistema electoral en el que opere.

Cuando el distrito es uninominal - es decir, magnitud uno, como ocurre en casi todos los sistemas mayoritarios - el partido puede ganar, en el mejor de los casos, un escaño en un distrito. Por definición, el partido no tiene oportunidad de equilibrar la lista de candidatos. Debido a la naturaleza absolutamente nula de las decisiones sobre nominación en distritos uninominales, las candidatas deben competir directamente contra sus homólogos masculinos; y a menudo la nominación de una mujer implica negar explícitamente las aspiraciones de un hombre en el mismo distrito. Por el contrario, cuando la magnitud del distrito aumenta, las posibilidades de que el partido gane varios escaños dentro del mismo son mayores. En este caso, las ejecutivas dividen los puestos en la lista para favorecer diferentes intereses internos del partido.

Existen varias razones para este proceso de equilibrio¹⁴. En primer lugar, la dirección del partido ve en las listas equilibradas una forma de conseguir votos.

En lugar de tener que buscar un candidato único con capacidad para atraer a una gama amplia de votantes, se piensa en diversos candidatos que atraigan a subsectores específicos del electorado. Así, los candidatos con relaciones con diferentes grupos y sectores sociales pueden contribuir a atraer votantes. En este contexto, una mujer candidata puede ser considerada como beneficiosa para el partido al tener la posibilidad de captar votos sin que sea necesario dejar de lado poderosos intereses internos representados por hombres, como se requeriría en un sistema mayoritario. Si por el contrario no se logra ese equilibrio, es decir, si resultan nominados únicamente hombres, se podría producir el efecto indeseable de ahuyentar al electorado. Una segunda razón para equilibrar las listas de candidatos es que, dentro del partido, esto se considera una cuestión de equidad: las diferentes facciones defenderán que es justo que uno de sus representantes se encuentre entre los candidatos con posibilidades genuinas de ganar. Así, cuando se ha establecido una corriente interna formada por mujeres asumiendo una labor activa y significativa dentro del partido, ellas pueden ser uno de estos grupos que demandan que se les incluya en las listas en puestos con posibilidades de ganar. Una tercera razón para equilibrar las listas de candidatos es que la división de escaños seguros entre las diversas facciones del partido de forma de mantener la paz interna y garantizar el apoyo continuo de los diversos grupos que lo conforman.

Una segunda razón por la que los sistemas de representación proporcional resultan útiles a las mujeres es porque resulta mucho más probable que se dé un proceso de contagio en ellos que en los mayoritarios. El fenómeno de contagio es un proceso mediante el cual los partidos adoptan políticas iniciadas por otros partidos. En este caso, analizamos si los principales partidos se mueven con mayor rapidez para promover candidaturas de mujeres ante la iniciativa de otro partido en los sistemas de RP que en los mayoritarios. Se partía del supuesto de que esto debía ocurrir, porque el precio de responder sería menor en los sistemas de RP y porque los beneficios podían ser mayores. En cuanto al precio de incluir a mujeres en las listas, como respuesta a lo hecho por otro partido en este sentido, sería menor porque el partido tendría varios puestos entre los cuales podría escoger uno para una mujer; en los sistemas mayoritarios en cambio, en los cuales el partido sólo tiene un candidato varón, el partido podría tener que negar la renominación a un titular, o negar un puesto al candidato de una facción que por tradición reciba la nominación, todo ello con el fin de incluir a una mujer. Los beneficios podrían ser mayores porque en los sistemas de RP incluso un pequeño

aumento de votos causado al incluir a mujeres en la lista, podría traer consigo un aumento de votos para el partido.

Para analizar este asunto, se estudiaron los efectos de contagio en países como Noruega y Canadá. Al buscar estos efectos en los comicios celebrados antes de que el preponderante Partido Laborista adoptara el sistema de cuotas, se descubrió que el fenómeno se presentaba dentro de los distritos locales noruegos. El Partido Laborista Noruego colocó un mayor número de mujeres en posiciones con probabilidades de ganar exactamente en los distritos en que Izquierda Socialista - el primero en adoptar ese sistema en el país - representaba un riesgo importante para el logro de escaños. Cuando se valoró la posibilidad de un efecto similar en Canadá, es decir, si era más probable que el Partido Liberal nominara mujeres en los distritos en los que el Nuevo Partido Democrático lo había hecho, no se encontró evidencia de este efecto. En otras palabras, el contagio se produjo en el país con un sistema electoral de RP y no en el que tenía un sistema mayoritario¹⁵.

En términos más generales es conveniente anotar que la política de cuotas de género ha generado un claro efecto de contagio en Noruega. En 1977, sólo dos partidos con menos de 4 por ciento del total de escaños tenían cuotas. En 1997, cinco de los siete partidos representados en el Parlamento, ocupando conjuntamente cerca del 75 por ciento de los escaños, habían adoptado de forma oficial el sistema de cuotas¹⁶.

¿Por qué algunos sistemas de RP son mejores que otros?

Si bien los sistemas de representación proporcional son más favorables a las mujeres, no todos los sistemas de ese tipo son preferibles en la misma medida. Existen una serie de detalles que pueden contribuir a u obstaculizar la representación

Tres factores que facilitan la representación de la mujer en los sistemas de RP:

femenina dentro de un marco más amplio de sistemas de representación proporcional. Existen tres aspectos específicos que merecen mencionarse: la magnitud del distrito, el umbral de votos por escaño, y la opción entre las formas de representación proporcional mediante “lista abierta” o “lista cerrada”.

Como se señaló antes, el factor que conduce a una mayor participación de la mujer en los sistemas de RP es el proceso de equilibrio que tiene lugar cuando el partido compone su lista de candidatos en cada distrito electoral. Lo que resulta crucial para que las mujeres resulten nominadas es que el partido tenga la posibilidad de ganar varios escaños en el mismo distri-

to, de manera que las posibilidades se amplíen a los puestos inferiores de la lista en el momento en que se elija a los parlamentarios. La magnitud del partido se definió como el número de escaños que el partido puede ganar en una circunscripción. En el diseño de las normas electorales, las mujeres se verán favorecidas tanto por grandes magnitudes de distrito como por los umbrales de votos requeridos para obtener escaño, todo ello debido a los efectos de ambas políticas en el promedio de magnitud del partido. No es de sorprenderse que en general exista una correlación fuerte y positiva entre el promedio de magnitud de distrito y el de magnitud de partido. En la medida que aumenta la cantidad de escaños por distrito, pueden resultar elegidos los candidatos que ocupen puestos inferiores en la papeleta (es decir, el partido gana más escaños) y será mayor el número de partidos con grupos de varios miembros en el mismo distrito. En ambos casos el resultado será probablemente una mayor representación femenina. El caso límite, y quizás el más favorable para las mujeres, es el que se produce cuando el país entero conforma un distrito electoral único. Existen, desde luego, otro tipo de consideraciones que pueden hacer de la última una opción poco atractiva. En muchos países la representación regional está considerada un elemento importante, en cuyo caso puede resultar preferible alguna forma de división electoral por distritos geográficos.

Este sistema es similar al empleado en Holanda, donde las mujeres tienen un amplio nivel de representación (36.0 por ciento) y en Israel, con un nivel de representación femenina muy bajo (menos del 15 por ciento). Como indican los resultados de estos dos países, los sistemas electorales no pueden garantizar altos niveles de representación. Una lección que se desprende del caso de Israel es que contar con un alto umbral electoral, es decir, el porcentaje mínimo de votos que el partido debe obtener para conseguir un escaño, es importante para aumentar las posibilidades de las mujeres. En ese país el porcentaje de votos necesario para ganar la representación es sumamente bajo; de hecho, hace poco que se aumentó a 1.5 por ciento, una cifra todavía muy baja. Esto ha estimulado la creación de una gran cantidad de partidos minúsculos, los cuales a menudo cuentan con sólo uno o dos representantes. Por

MAYOR MAGNITUD DE DISTRITO: Los partidos tienen oportunidad de competir y ganar varios escaños, de manera que las posibilidades de conseguir representación se amplían a los puestos inferiores de la lista, posiciones que suelen estar ocupadas por mujeres.

UN ELEVADO UMBRAL DE VOTOS POR ESCAÑO: Un elevado umbral de votos desestimula la creación de "minipartidos", que con frecuencia logran uno o dos representantes, usualmente varones.

abrumadora mayoría, los partidos tienden a contar con líderes varones, quienes inevitablemente ocupan los primeros puestos de las listas. Así, las mujeres suelen aparecer un poco más abajo en la lista cuando los intereses del partido se enfocan a garantizar el equilibrio. Sin embargo, si el partido elige sólo uno o dos representantes, aún en el caso de que muchos de los puestos del medio de la papeleta se encuentren ocupados por mujeres éstas no obtendrán ninguna representación.

Durante el diseño del sistema electoral se presenta un efecto de concesión mutua entre representar a los votantes que escogen partidos pequeños y aumentar la representación descriptiva de la legislatura al contar con más mujeres de los partidos mayoritarios. Para probar esta hipótesis se evaluaron datos de Costa Rica y Suecia, países donde se aplica el sistema de umbral de votos. Simulaciones realizadas muestran que los umbrales electorales tuvieron justo el efecto predicho de

incrementar la representación femenina. Es posible que las mujeres vean con ojos favorables las propuestas de definir un distrito electoral único para todo el país, pero garantizar que el umbral de votos se incluya en la propuesta sería un apéndice estratégico importante.

LISTAS CERRADAS: El partido determina el orden de clasificación de los candidatos y por lo tanto no es posible eliminar o bajar en la lista a las mujeres postuladas.

Otra característica que diferencia entre sí los sistemas de representación proporcional es el uso de listas cerradas, en las cuales el partido determina el orden de posiciones de los candidatos, o de listas abiertas, en las cuales el elector

puede incidir en los nombres de los candidatos que resulten elegidos a través de sus preferencias personales. No obstante, existen relativamente pocos estudios comparados como para determinar si estas diferentes formas de estructurar la papeleta contribuyen u obstaculizan el acceso de las mujeres al Parlamento.

La pregunta clave es si resulta más fácil convencer al electorado de que vote activamente por las mujeres de la candidatura, o convencer a los dirigentes del partido de que incluir más mujeres en la papeleta en puestos destacados es justo y, lo que es más importante, inteligente desde el punto de vista estratégico. Si bien no debe sorprender que la respuesta en efecto varíe de país a país, vale la pena hacer algunas sugerencias cautelosas. Aunque existe la tentación de recomendar el sistema de listas abiertas debido a que permite a las votantes ascender a las candidatas por medio de su voto preferencial, el sistema de lista cerrada tiene probablemente mayores ventajas de cara a las mujeres.

En primer lugar, la experiencia con el voto preferencial - el sistema de lista abierta - en las elecciones locales realizadas en Noruega durante los últimos 25

años ha sido inequívoca: las mujeres se han visto perjudicadas. En todos los comicios locales realizados desde 1971 han resultado elegidas menos mujeres de las que habrían sido elegidas sin el voto preferencial. Es necesario tener en cuenta que, si bien el voto preferencial ofrece la oportunidad de que ciertos votantes den prioridad a las mujeres en las listas, también les da a otros la de relegarlas a puestos inferiores. En el caso de Noruega, la constante ha sido que el efecto negativo ha contrarrestado y tenido mayor peso que el efecto positivo. Quizás sea conveniente señalar que si este efecto se ha producido en Noruega, con una merecida reputación de progresista en lo que respecta a la igualdad de género, no sería lo más mínimo sorprendente si se encontraran efectos similares en países con visiones más tradicionales sobre el papel de la mujer. Cabe la posibilidad de que en estos países más tradicionales, o incluso en distritos específicos dentro de un mismo país, los votantes con opiniones más convencionales sobre el papel de la mujer hagan todo lo posible por eliminar los nombres de las mujeres o bajarlos de posición en las listas. De esta manera, la primera objeción a las listas abiertas es que, desde el punto de vista estratégico, el uso del voto preferencial puede resultar contraproducente para las mujeres.

La segunda objeción al sistema de lista abierta es que libra a los partidos de la responsabilidad del resultado final y la deja en manos de los miles de votantes particulares y sus miles de decisiones personales. Si la suma de todas esas decisiones es que las mujeres ocupen puestos más bajos en las listas y sean excluidas de la posibilidad de acceder al Parlamento, el partido no se puede hacer responsable por cuanto no puede controlar cómo votan sus seguidores. Por el contrario, con el sistema de lista cerrada la responsabilidad de garantizar el equilibrio en la lista recae sin lugar a dudas en el partido; si en estas condiciones la representación femenina resulta baja, ello no podrá justificarse sino como una decisión tomada por el electorado en última instancia. Al utilizar listas cerradas, el partido tiene la oportunidad de ver la composición de las mismas en conjunto, en lugar de que el resultado final sea la suma de una serie de decisiones individuales. En estas condiciones, es posible achacar al partido la responsabilidad por la representación femenina en sus listas. Si dicha representación no crece, las mujeres pueden buscar partidos más abiertos a la hora de tener en cuenta sus demandas de representación.

Lecciones para ampliar la representación femenina

De lo expuesto anteriormente sobre el proceso de reclutamiento legislativo y la incidencia de los sistemas electorales se pueden extraer una serie de lecciones para aumentar la representación femenina.

1. **Las mujeres deben organizarse tanto dentro como fuera de los partidos políticos.** Organizarse en grupos de interés tanto dentro como fuera de los partidos proporciona a las mujeres una valiosa experiencia, dándoles una base de poder sobre la cual construir si aspiran a un puesto. Tanto las agrupaciones políticas como de profesionales pueden jugar un papel importante como semillero de posibles candidatas, por no hablar de que el mero hecho de estar organizadas les da una mayor visibilidad y legitimidad ante la sociedad en general y el electorado en particular. Asimismo, en los partidos políticos en los que las mujeres asumen una parte considerable de las principales actividades internas, es importante organizarse en el marco de grupos que puedan ejercer presión en favor de una mejor representación.
2. **Las mujeres deben exhortar a los partidos a establecer reglas claras para la selección de candidatos.** Es más probable que las mujeres resulten beneficiadas si el partido tiene procedimientos regulados y definidos de selección de candidatos, en lugar de un sistema basado en la lealtad hacia los que se encuentran en el poder. Cuando las reglas de juego son claras, las mujeres tienen posibilidades de desarrollar estrategias para mejorar su representación. En contraste, cuando el uso de influencias domina el proceso de selección, las reglas pueden resultar confusas, quedando las decisiones en manos de un número limitado de personas, en su mayoría varones.
3. **Los sistemas de RP son mejores que los mayoritarios para incrementar la representación femenina.** Los 10 países que encabezan la lista de Estados con mayor representación femenina utilizan sistemas electorales de representación proporcional. Los sistemas mayoritarios en distritos uninominales han demostrado ser los peores para las mujeres desde este punto de vista.

4. **Algunos sistemas de RP son mejores que otros.** Los sistemas que garantizan una elevada magnitud de partido - por medio de una combinación de elevadas magnitudes de distrito y un umbral de votos para la obtención de escaños superior - se pueden considerar mejores desde el punto de vista de la representación femenina. Irlanda, por ejemplo, que utiliza un sistema de representación proporcional de “voto único transferible” en circunscripciones pequeñas (3-5 miembros), tiene niveles menores de representación femenina que los sistemas mayoritarios de Canadá, Australia y el Reino Unido. Es probable que el sistema óptimo para las mujeres sea el que se da cuando todo el país es un único distrito electoral. Sin embargo, y como se señaló anteriormente, ésta no siempre es una alternativa viable y a menudo existirán buenas razones para dividir el país en diversos distritos electorales basados en divisiones territoriales. Los sistemas que utilizan dos “niveles” de representación y combinan el uso de listas nacionales con circunscripciones regionales o locales, han resultado de gran efectividad de cara a maximizar la representación femenina. Suecia, Dinamarca, Alemania y Nueva Zelanda son ejemplos de este tipo de sistema, encontrándose todos ellos entre los 10 países del mundo con mayor número de mujeres en el Parlamento.

5. **Las mujeres deben tener en cuenta todas las variables y alternativas relativas al diseño del sistema electoral.** Incluso cuando existe un amplio consenso en cuanto al uso de un sistema basado en distritos geográficos, por lo general habrá formas diferentes de llevar a la práctica este tipo de propuesta. Quienes estén interesados en aumentar la representación femenina no deberían mostrarse indiferentes a estas alternativas. Las investigaciones existentes sugieren que cuanto mayor sea el número de escaños en el Parlamento, mayores oportunidades tendrán las mujeres de ocuparlos, ya que con ello se amplía la magnitud del partido. Al decidir cuántos distritos geográficos deben crearse, cuanto menor sea el número mejor será para las mujeres por cuanto aumentará el número de escaños por distrito y esto, a su vez aumentará la magnitud del partido. Por otro lado, las mujeres deben estar atentas al momento en que se determine el número de escaños por distrito, ya que este proceso produce muchas veces una sobrerrepresentación de los distritos de zonas rurales y una infrarepresentación de los de zonas urbanas. Es justo en estos últimos - donde es más común que la

mujer se salga de sus papeles tradicionales y donde existen mucho más recursos para apoyar a las interesadas en la actividad política - en los que las mujeres suelen estar mejor representadas. Los estudios realizados en diversos países demuestran que las mujeres tienden a ganar más escaños en las zonas urbanas que en las rurales. Los grupos de mujeres deben prestar gran cuidado para asegurarse de que cuando se determine el número de escaños por distrito, la distribución de los mismos se acerque tanto como sea posible al esquema de “una persona/un voto”.

6. **Aunque los sistemas de RP son mejores a largo plazo, no pueden garantizar resultados inmediatos.** Si bien es cierto que los cambios en el sistema electoral aumentan las probabilidades de una mayor representación y a largo plazo no cabe duda de que tales modificaciones contribuirán a mejorar dichos niveles, no es posible garantizar un resultado inmediato. En efecto, los sistemas de RP arrojan en promedio resultados de un mayor número de parlamentarias que los sistemas mayoritarios, pero este porcentaje no puede ser aplicado a cada caso. Por otro lado, las investigaciones en este terreno han demostrado que, generalmente, los sistemas de RP no ayudan a la representación de mujeres en países en vías de desarrollo. La no incidencia de la variable del sistema electoral en estos países constituye un ejemplo importante de una idea más general. Aunque ciertas instituciones o reglas puedan beneficiar a uno u otro grupo, sus efectos sólo se manifestarán si el grupo está lo suficientemente organizado como para aprovechar esta situación; de lo contrario, el marco institucional no puede tener ninguna incidencia sobre los resultados. El fracaso de los sistemas de RP para ayudar a las mujeres en naciones menos desarrolladas es un ejemplo de ello, pudiéndose también observar en la diferencia, relativamente reducida, entre ambos sistemas durante el período 1945-1970 que mostramos en la Tabla 8. Si las fuerzas interesadas en el aumento de la representación femenina no se organizan de manera efectiva, es de esperar que el sistema electoral tenga sólo efectos limitados.
7. **La modificación del sistema electoral es sólo una parte de una estrategia más integral dirigida a mejorar la representación femenina.** Las mujeres necesitarán tener un protagonismo activo y eficaz dentro de sus propios partidos y en la sociedad en su conjunto, a fin de aprovechar las ventajas institucionales que ofrecen ciertas estructuras electorales.

Notas

1. Gallagher, Michael. 1988. "Conclusions". en *Michael Gallagher y Michael Marsh (eds.) Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage.
2. Norris, Pippa. 1996. "Legislative Recruitment". en LeDuc, Niemi y Norris (eds.) *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: Sage.
3. Desde luego, esta no es la única preocupación y en ocasiones ni siquiera es la primordial. Es posible que el interés por la unidad del partido o las luchas internas entre facciones adquieran preponderancia sobre el voto y maximicen los deseos, pero en el largo plazo los partidos que operan en contextos democráticos se ven obligados a preocuparse por ganar votos. Si no lo hacen, corren el riesgo de desaparecer del escenario político.
4. Gallagher. 1998. pág. 248.
5. Si bien a este sistema se atribuye a menudo el liderazgo de los países nórdicos en lo que a representación femenina se refiere, es necesario acotar que dichos países eran líderes *antes* de la adopción de tales reglas. Es posible que la causalidad vaya en el sentido de su condición de líderes mundiales hacia la adopción de las reglas, en lugar de que estas dieran origen a su liderazgo.
6. Un sistema de representación proporcional (RP) es aquel que hace un intento consciente por disminuir la disparidad entre la porción de los votos nacionales que tiene un partido y su porción de escaños parlamentarios, de manera que si un partido gana el 40 por ciento de los votos, debería ganar aproximadamente el 40 por ciento de los escaños. En el sistema de representación proporcional de lista cerrada los electores están limitados a votar sólo por el partido y no pueden expresar su preferencia por ningún candidato en particular de la lista.
7. Valen, Henry. 1966. "The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway". *Scandinavian Political Studies* 1 (1): págs. 121-166.; y Valen, Henry. 1988. "Norway: Decentralization and Group Representation". en Michael Gallagher y Michael Marsh (eds.) *Candidate Selection in Comparative Perspective*. Londres: Sage.
8. Leduc, Niemi y Norris. 1996.
9. Bochel, John y David Denver. 1983. "Candidate Selection in the Labour Party: What the Selectors Seek". *British Journal of Political Science* 13 (1). págs. 45-69.
10. Darcy, R. y Sarah Slavin Schramm. 1977. "When Women Run Against Men". *Public Opinion Quarterly* 41: 1-12; y, Welch, Susan y Donley T. Studlar. 1986. "British Public Opinion Toward Women in Politics: A Comparative Perspective". *Western Political Quarterly* 39. págs. 138-152.
11. Los escaños se asignan de la siguiente manera: primero se cuentan todas las listas para determinar cuántos escaños va a recibir cada partido y a cada partido se le asigna una cantidad determinada de puestos con base en este conteo. Así, es posible que el Partido Laborista gane 20 escaños en el ayuntamiento. Con el fin de determinar cuáles 20 candidatos llenarán esos puestos laboristas, se examinan todas las listas de ese partido y los votos emitidos a favor de candidatos particulares se cuentan con base en su ubicación en las papeletas de quienes votaron por ese partido.
12. Hellevik, Ottar y Tjor Bjørklund. 1995. "Velgerne og Kvinnerepresentasjon". en Nina Raaum (ed.) *Kjønn og Politikk*. Oslo: Tano Press.
13. Cabe anotar que este salto en la representación en los sistemas de RP no se explica exclusivamente en razón de los logros de los países escandinavos. Incluso si estos se excluyen, es posible observar logros mucho más significativos para las mujeres en los

sistemas de RP que en los mayoritarios. Existe un cúmulo considerable de evidencia comparativa que destaca las ventajas estructurales de la RP en términos de aventajar la representación femenina. De los 10 países que se encontraban a la cabeza en términos de representación femenina hasta febrero de 2002 (Suecia, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Islandia, Alemania, Nueva Zelanda, Argentina y Mozambique) todos utilizaban diferentes formas de representación proporcional. Las coyunturas particulares de varios países en los cuales se han modificado los sistemas electorales han puesto más de relieve la evidente superioridad estructural de tales sistemas.

14. Valen. 1988.
15. Matland, Richard E. y Donley T. Studlar. 1996. "The Contagion of Women Candidates in Single Member and Multi-Member Districts". *Journal of Politics* 58 (3): págs. 707-733.
16. El sistema de cuotas se explica en mayor detalle en el siguiente capítulo.

Lecturas de ampliación

- Anderson, Kristi. 1975. "Working Women and Political Participation, 1952--1972". *American Journal of Political Science* 19. págs. 439-453.
- Barkan, Joel. 1995. "Elections in Agrarian Societies." *Journal of Democracy* 6. págs. 106-116.
- Bochel, John and David Denver. 1983. "Candidate Selection in the Labour Party: What the Selectors Seek". *British Journal of Political Science* 13 (1). págs. 45-69.
- Darcy, R. y Sarah Slavin Schramm. 1977. "When Women Run Against Men". *Public Opinion Quarterly*. 41. págs. 1-12.
- Darcy, R., Susan Welch y Janet Clark. 1994. *Women, Elections, and Representation*. 2da. edición, Lincoln, Nebraska: Imprenta de la Universidad de Nebraska.
- Fowler, Linda y Robert D. McClure. 1989. *Political Ambition: Who Decides to Run For Congress*. New Haven, Connecticut: Imprenta de la Universidad de Yale.
- Gallagher, Michael. 1988. "Conclusions". en Michael Gallagher y Michael Marsh (eds.) *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage.
- Hellevik, Ottar y Tor Bjørklund. 1995. "Velgerne og Kvinnerepresentasjon." en *Kjrn og Politikk*. Nina Raaum (ed.) Oslo, Noruega: Tano Press.
- Unión Interparlamentaria. 1995. *Women in Parliaments 1945--1995: A World Statistical Survey*. Ginebra.
- Leduc, Larry, Richard Niemi y Pippa Norris. 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: Sage Publications.
- Matland, Richard E. 1995. "How The Electoral System Has Helped Women Close the Representation Gap in Norway". en Lauri Karvonen y Per Selle *Closing the Gap: Women in Nordic Politics*. Dartmouth Press: Londres.
- Matland, Richard E. 1998. "Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries". *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 23. No 1. págs. 109-125.
- Matland, Richard E. 1998. "The Two Faces of Representation" Ponencia presentada durante los talleres del Consorcio Europeo de Ciencias Políticas realizados en Warwick, Inglaterra. 23-28 marzo.
- Matland, Richard E. y Donley T. Studlar. 1996. "The Contagion of Women Candidates in Single Member and Multi-Member Districts". *Journal of Politics* 58 (3). págs. 707-733.
- Matland, Richard E. y Donley T. Studlar. 1998. "The Electoral Opportunity Structure for Women in the Canadian Provinces: A Comparison to U.S. State Legislatures". *Political Research Quarterly*. 51 (1). Págs 117-140
- Matland, Richard E. y Michelle A. Taylor. 1997. "Electoral System Effect on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica". *Comparative Political Studies*. 30(2). págs. 186-210.

- Norris, Pippa. 1985. "Women's Legislative Participation in Western Europe". *Western European Politics* 8. págs. 90-101.
- Norris, Pippa. 1996. "Legislative Recruitment". en LeDuc, Niemi y Norris (eds.) *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: Sage.
- Reynolds, Andrew y Ben Reilly. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Estocolmo: International IDEA.
- Rule, Wilma. 1981. "Why Women Don't Run: The Critical Factors in Women's Legislative Recruitment". *Western Political Quarterly* 34. págs. 60-77.
- Rule, Wilma. 1987. "Electoral Systems, Contextual Factors, and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies". *Western Political Quarterly* 40. págs. 477-498.
- Togeby, Lise. 1994. "Political Implications of Increasing Numbers of Women in the Labor Force". *Comparative Political Studies* 27. págs. 211-240.
- Valen, Henry. 1966. "The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway". *Scandinavian Political Studies* 1 (1). págs. 121-166.
- Valen, Henry. 1988. "Norway: Decentralization and Group Representation". en Michael Gallagher y Michael Marsh (eds.) *Candidate Selection in Comparative Perspective*. Londres: Sage.
- Welch, Susan. 1977. "Women as Political Animals? A Test of Some Explanation for Male--Female Political Participation Differences". *American Journal of Political Science*. 21: págs. 711-730.
- Welch, Susan y Donley T. Studlar. 1986. "British Public Opinion Toward Women in Politics: A Comparative Perspective". *Western Political Quarterly*. 39: págs. 138-152.

Los retos de la participación de las mujeres en el Parlamento. Una nueva mirada al caso argentino

ELISA MARÍA CARRIO

EN LA REPÚBLICA ARGENTINA, LOS PARTIDOS POLÍTICOS POPULARES contaron desde sus inicios, entre finales del siglo XIX y mediados del XX, con una cierta participación femenina, pero es recién durante los años ochenta que observamos la irrupción masiva de las mujeres en la vida político-partidaria. Esto motivó cambios de actitud en la búsqueda de coincidencias y de objetivos concretos comunes. Muchas mujeres comprendieron que la lucha contra la opresión de la mujer no debía subordinarse a otras, puesto que era compatible con ellas y debía darse simultáneamente. Se trataba de una oportunidad histórica en la cual la Argentina salía de una larga dictadura, y en la que las mujeres contaban con el antecedente de movilización marcado por las abuelas y madres de pañuelos blancos.

Si bien en la Argentina se podía “elegir y ser elegida” desde 1947, la exclusión sistemática de los ámbitos reales del poder público que las mujeres habían sufrido planteaba uno de los desafíos y críticas más cruciales para el sistema democrático. El sistema político, así como el ordenamiento jurídico, no habían tenido en cuenta la diversidad de situaciones de las mujeres ni sus demandas. Se había optado por la adopción de un punto de vista formalista y “neutral”, que imposibilitó que el sistema fuese capaz de identificar y generar respuestas a sus inquietudes y necesidades.

A pesar de los evidentes logros, y dado que el ámbito de la política se configuró históricamente sobre un modelo masculino, la cultura política está, aún hoy, profundamente sesgada por el sistema de género. Los valores y las prácticas de los asuntos públicos son propios del mundo y las prácticas masculinas.

Durante la transición democrática de los años ochenta, los grupos organizados de militantes comprendieron la importancia de emprender la lucha contra la discriminación de género en el contexto de la reconstrucción democrática. Las mujeres se lanzaron así a la búsqueda de la democracia paritaria, desarrollando prácticas y estrategias que llegaron a todas en su conjunto, que promovieran una mayor conciencia de género, con reivindicaciones feministas y con nuevas reflexiones sobre el poder.

La República Argentina fue el primer país de Latinoamérica que adoptó una cuota para la participación de las mujeres en el Congreso y ocupando en 2002, el noveno puesto a nivel mundial después de Suecia, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Noruega, Islandia, Alemania y Nueva Zelanda en representación de la mujer en sus respectivos órganos legislativos.

A pesar de los evidentes logros, y dado que el ámbito de la política se configuró históricamente sobre un modelo masculino, la cultura política está, aún hoy, profundamente sesgada por el sistema de género. Los valores y las prácticas de los asuntos públicos son propios del mundo y las prácticas masculinas. La dinámica de la actividad política, las prácticas y el funcionamiento de los partidos, y la propia forma de hacer política, su lenguaje y sus valores reconocidos se han hecho a imagen de modelos masculinos.

En este contexto y aunque los números para participar e incidir activamente en la política se han incrementado, los desafíos de la mujer en la Argentina son aún enormes.

El presente estudio reflexionará sobre el camino de las mujeres al poder, ilustrando los diferentes mecanismos legales y sociales que han incidido en un mayor número de legisladoras, examinando el papel de los partidos políticos argentinos en la promoción de la participación política de la mujer.

La lucha por la democracia paritaria en la Argentina

A fines de la década de los ochenta, se inició la tarea de lograr la incorporación de la mujer al poder público. Uno de los mecanismos utilizado para lograr tal objetivo fue el régimen de cuotas¹. En la actualidad, existen en la Argentina diversas disposiciones de rango constitucional y legal que aseguran la necesaria participación de las mujeres en la política y, en particular, en el ámbito parlamentario.

El artículo 37 de la Constitución Nacional consagra que, 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.

El cupo femenino, o sistema de cuotas, fue incluido en el ordenamiento jurídico argentino por la Ley No. 24.012, sancionada el día 6 de noviembre de 1991. Dicha ley modificó el Art. 60 del Código Nacional Electoral, estableciendo que las listas de candidatos propuestas por los partidos políticos debían tener mujeres en un mínimo del 30 por ciento de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electas. Asimismo se establecía que no sería oficializada ninguna lista que no cumpliera estos requisitos.

La historia de este proyecto se remonta a noviembre de 1989, cuando la senadora nacional de la Unión Cívica Radical (UCR) por Mendoza, Margarita Malharro de Torres, presentó un proyecto de ley de reforma del Código Nacional Electoral en el sentido de establecer en forma imperativa la inclusión de mujeres en el Congreso. Días después, un grupo de legisladoras de distintos partidos (UCR, Partido Justicialista, Democracia Popular y Partido Federal) presentaron un proyecto similar en la Cámara de Diputados de la Nación. En septiembre del año siguiente, se trató en el Senado el proyecto allí presentado, que fue finalmente aprobado por abrumadora mayoría. El 6 de noviembre de 1991 fue aprobado por la Cámara de Diputados, con el consenso de todos los bloques salvo la Unión de Centro Democrático y el Movimiento al Socialismo (MAS), y se convirtió en ley (conocida desde entonces también como Ley Malharro).

El análisis de las causas y de las razones históricas que condujeron a la sanción de la Ley de Cupo bien podría ser objeto de un extenso trabajo de investigación. Baste entonces mencionar algunas que fueron decisivas. Entre éstas se debe señalar la evolución de las mujeres políticas y su relación con los movimientos de mujeres y el feminismo; la unión de las mujeres de los distintos partidos políticos, el conocimiento y análisis de experiencias y legislaciones comparadas; la comprensión del problema y la visión de futuro, además de la movilización masiva de mujeres especialmente a través de los Encuentros Feministas y los Nacionales de Mujeres.

Posteriormente, la reforma de la Constitución Nacional de 1994, con constituyentes elegidos bajo la Ley de Cupo, vino a despejar toda duda sobre la constitucionalidad de la misma, al incorporar expresamente a su texto los principios que dan fundamento a este tipo de medidas.

El artículo 37 de la Constitución Nacional consagra que, 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. Además, el artículo 75 dispone, entre las atribuciones del Congreso, la de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de – entre otros - las mujeres (inciso 23), otorgando jerarquía constitucional a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (inciso 22).

Finalmente, la cláusula transitoria segunda establece que las acciones positivas a que alude el artículo 37 no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse la Constitución y durarán lo que la ley determine, impidiendo de esta forma todo intento de retroceder en la materia regulada por la ley No 24.012.

Este piso, asegurado constitucionalmente para la participación de las mujeres en la política, dio por resultado un notable incremento del número de mujeres en el Congreso argentino, fortaleciendo notablemente la calidad de la democracia.

Figura 6: Congreso de Argentina: Cámara de Diputados. Periodo 1983-2001. Numero de mujeres y porcentaje que representan sobre el total de bancas.

Año	Total de bancas	Cantidad de Mujeres	Porcentaje sobre total
1983	254	11	4.3
1984	254	13	5.1
1985	254	11	4.3
1986	254	12	4.7
1987	254	12	4.7
1988	254	12	4.7
1989	254	14	5.5
1990	254	16	6.3
1991	257 *	15	5.9
1992	257	15	5.9
1993 **	257	36	14.0
1994	257	38	14.8
1995	257	62	24.5
1997	257	71	27.6
1999	257	72	28.0
2001	257	77	30.0

* Se incorporan los representantes de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

** Vigencia de la Ley Nacional de Cupo.

Fuentes: Botte, Susana y Dorola, Evangelina. Diciembre de 1996. "La representación femenina en el Congreso de la Nación". HCND, Sec. Parlamentaria, DIP. Estudios e Investigaciones 9, Mujer; Consejo Nacional de la Mujer, Octubre de 2001; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, febrero de 2002.

Figura 7: Congreso de Argentina: Cámara de Senadores. Periodo 1983-2001. Numero de mujeres y porcentaje que representan sobre el total de bancas.

Año	Total de bancas	Cantidad de mujeres	Porcentaje sobre total
1983	46	3	6,5
1984	46	3	6,5
1985	46	3	6,5
1986	46	3	6,5
1987	46	3	6,5
1988	46	4	8,7
1989	46	4	8,7
1990	46	4	8,7
1991	46	4	8,7
1992	48 *	4	8,7
1993	48	2	4,2
1994	48	2	4,2
1995	65 **	4	6,1
1996	65	4	6,1
1997	65	4	6,1
1999	66	2	3,0
2001 ***	71	25	35,2

*Se incorporan los representantes de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

** Se modifica la composición de la Cámara por la incorporación del tercer senador por distrito. Vigencia de la Ley Nacional de Cupo por realizarse la 1ª vez.

*** Elección directa de representantes de las provincias.

Fuentes: Botte, Susana y Dorola, Evangelina. 1996. *La representación femenina en el Congreso de la Nación*. Diciembre. HCND, Sec. Parlamentaria, DIP. Estudios e Investigaciones 9, Mujer; Consejo Nacional de la Mujer, octubre de 2001; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, febrero de 2002.

La incorporación de mujeres en la Cámara de Diputados, cuyo porcentaje actual es del 30 por ciento, tuvo lugar a partir de 1983, mientras que en la Cámara de Senadores, si bien la entrada de la mujer a la Cámara Alta data igualmente de 1983, se hizo verdaderamente efectiva - superando el 35 por ciento - recién a partir del año 2001 al elegirse por primera vez sus representantes en forma directa y al renovarse la totalidad de sus miembros, como consecuencia de la reforma constitucional de 1994².

La lenta implantación de la cuota para la Cámara de Diputados que se renueva por mitades contrasta con lo ocurrido en el Senado, donde con motivo de haberse producido la “renovación total” de sus miembros debido a la reforma constitucional de 1994 y según lo anotado anteriormente, la participación de la mujer se vio incrementada en un 32,7 por ciento tan sólo en el transcurso de un año.

Decisivo para este resultado fue la firma del Decreto No 1.246 en diciembre del 2000, que consagró varios anhelos largamente sentidos y solicitados por parte

de las mujeres políticas argentinas y las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, al instituir la incorporación efectiva de candidatas mujeres al Senado, ampliando la aplicación de la Ley de Cupo.

Se precisó igualmente, en forma definitiva, que el porcentaje requerido del 30 por ciento de los cargos a integrarse por mujeres es una cantidad mínima, dado que se reglamenta expresamente en este decreto que este porcentaje se debe aplicar a la totalidad de los/as candidatos/as de la lista respectiva de cada partido político, confederación o alianza transitoria y sólo se tendrá por cumplido cuando esta misma regla se aplique para los cargos que se renueven, debiendo computarse siempre desde el primer lugar.

Por otro lado, se incorporó un criterio matemático uniforme en la aplicación del 30 por ciento, estableciendo que si éste determina fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por la tabla incorporada al decreto. La ausencia de este criterio en la década de los noventa provocó la injusta exclusión de muchas candidatas en todo el país.

Finalmente, vale la pena señalar que prácticamente la totalidad de las provincias argentinas poseen actualmente la Ley de Cupo que regula las elecciones de sus respectivas legislaturas y que sus efectos se hacen extensivos a los Concejos Deliberantes de los Municipios.

Los partidos políticos y su rol en la promoción de la participación política de la mujer

Se afirma, con razón, que los partidos políticos son claves para determinar la participación política de la mujer. Curiosamente en la República Argentina, muchos de los partidos no tienen aún legislación interna de cuotas, como es el caso de los partidos de varios países europeos y otros en América Latina. Esta falta de regulación obligatoria dentro de los gobiernos partidarios, constituye un desafío y es sin duda una de las asignaturas pendientes en lo relativo a la igualdad de oportunidades de las militantes políticas. Sin embargo y paulatinamente, la mayoría de ellos va solucionando esta situación y modificando sus cartas orgánicas o estatutos. Los nuevos movimientos progresistas como Alternativa para una República de Iguales (ARI) se constituyen sin “techo de cristal”³.

Existen varios factores que juegan a favor y otros que juegan en contra.

A favor:

- **El sistema de listas cerradas y bloqueadas.** En el caso argentino la llamada “lista sábana” ha jugado como factor positivo en la determinación de la proporción de mujeres a ser incluidas en las listas. Su efectividad puede comprobarse al observar la cantidad inferior de mujeres que resultan electas en algunas provincias que tienen otros regímenes electorales.
- **Las militantes con valor agregado.** Las mujeres que logran pasar las barreras existentes y consiguen ser incluidas en las listas son, generalmente, militantes con valor agregado. Docentes, profesionales, académicas, artistas, trabajadoras del campo social y de los derechos humanos. Las mismas que pueblan las listas de los nuevos movimientos y alianzas del sector progresista. Mujeres con currículum propio que no pasan sin pena ni gloria por el Parlamento. Destacadas legisladoras, ardientes defensoras de la Constitución y de su estricto cumplimiento, son además las autoras de la mayoría de los proyectos de ley destinados a resolver los problemas que afectan a las mujeres y responsables de los avances significativos de sus derechos humanos.
- **Partidos obligados a cumplir con la ley.** El cumplimiento de la cuota provino de la voluntad política y la organización de la mayoría de sus militantes mujeres que, aún teniendo una activa participación dentro de sus estructuras, no conseguían acceder a los cargos de toma de decisión. Las mujeres han sido celosas guardianas de la aplicación de la ley, así como también del cumplimiento de las sanciones que ella prevé.
- **Mecanismos de sanción.** Dentro del Código Nacional Electoral, la Ley 24.012 dispone que no será oficializada ninguna lista que no cumpla con los requisitos de: tener mujeres en un mínimo del 30 por ciento de los cargos a salir y con posibilidades de salir elegidas.

En contra:

- **Los mecanismos de selección de candidatos.** Desde la sanción de la Ley de Cupo los partidos políticos tradicionales han utilizado diversos y curiosos mecanismos de selección que merecen al menos una atención especial. Los términos de acceso al Congreso son bien disímiles. Mientras que para

los varones continúa la vigencia del tradicional *cursus honorum* partidario, para las mujeres la dirigencia machista parece haber decidido que la cuestión es otra historia. Desde concebir el cupo como un bien ganancial, colocando a la esposa en el cargo que el marido, por imperio de la ley, no puede ocupar, hasta considerarlo bien de familia, postulando a hijas, hermanas, amigas, etc. en el lugar que un señor creía merecer. Aún hoy, esa dirigencia sigue hablando de “pagar el cupo” y eligiendo, si puede, a mujeres dóciles y obedientes para ocupar dichos lugares.

Lecciones aprendidas y desafíos

La experiencia argentina arroja una serie de lecciones aprendidas que vale la pena resaltar. Asimismo, existen una serie de retos que deben abordarse y asumirse para lograr la igualdad.

La emergencia del discurso de las mujeres en el espacio público es, quizás, una de las características más importantes que va a tener el nuevo siglo. Dotado de una palabra con sentido, producto de lo no expresado, lo ocluido, lo invisibilizado por siglos, renueva las voces en una sociedad de palabras sin sentido y de ruptura del entretejido social.

Entre las lecciones más importantes están las siguientes.

- La Ley de Cupo es un medio. Siempre se concibió por sus impulsores, que la ley era un medio para posibilitar la concreción de objetivos ulteriores y nunca como un fin en sí misma.
- La Ley de Cuotas fija un mínimo, no un tope. Asimismo, el 30 por ciento de representación femenina se consideró sólo como el piso a alcanzar y se debió sortear una larga lista de discusiones y cuestionamientos dentro de los propios partidos políticos que, en muchos casos y aún hoy, no se encuentra debidamente saldada.
- El desbloqueo de los espacios exclusivos no constituye una graciosa concesión o cesión gratuita para que algunas militantes puedan acceder ahora, a las candidaturas que antes les estaban vedadas.
- Pese a las críticas, la implementación del nuevo sistema significó un aumento efectivo de mujeres en el Congreso, que de otro modo dudosamente se hubiera alcanzado. Por eso, más allá de las polémicas que generó

la medida, y de alguna trampa que se intentó apenas hecha la ley, no se puede desconocer su eficacia en el logro del objetivo propuesto.

- En torno a la Ley de Cupos se originó una notable solidaridad por parte de las mujeres de diversas fuerzas políticas, especialmente en aquellos casos en que no se respetó el mínimo legal del 30 por ciento, más allá de que la candidata perteneciera o no al mismo partido político.
- El simple hecho de pertenecer al sexo femenino no garantiza *per se*, compromiso de género ni solidaridad en la tarea a realizar. Tal es el caso de algunas mujeres que cuanto más cerca están del poder, más rápido parecen olvidar sus propias reivindicaciones de género.
- Es necesario también advertir sobre la actitud de mujeres que, habiéndose opuesto oportuna y expresamente al cupo con manifiesta carencia de solidaridad, hoy no trepidan en postularse para cubrir esa cuota, usufructuando así lo mismo que combatieron. Dicha actitud constituye una tacha que, por lo menos, debe calificarse de “*claudicación ética*”.

Desafíos

- Ahora, cuando existe una mayor cantidad de mujeres en el Congreso, la agenda se enfoca en el trabajo que debe realizarse en función de la efectiva promoción de leyes y normativas que tengan por objeto corregir las desigualdades socioculturales y económicas que postergan al conjunto de las mujeres, con el fin de alcanzar una sociedad más solidaria, más igualitaria y más justa.
- En materia legislativa, en los últimos años se han producido algunos avances y algunos retrocesos. En varias provincias se han dictado leyes sobre violencia familiar. También se han dictado leyes de salud reproductiva siguiendo los lineamientos de la Ley de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, no se han asegurado procedimientos efectivos y suficientes capaces de garantizar el ejercicio y disfrute de estos derechos. En efecto, tales avances en el ámbito legislativo no coinciden con las condiciones generales del país, ni se han visto acompañados por el apoyo que, para la implementación y respeto de dichas medidas, supone contar con un organismo judicial fuerte. Por el contrario, la Argentina cuenta con una justicia al borde del colapso, y por lo tanto incapacitada para aplicar las normas que rigen.

- Sigue aún a la espera una Ley de Salud Reproductiva Nacional y una Ley de Acoso Sexual Laboral que contemple los casos que se producen en la empresa privada, ya que sólo rige para la Administración Nacional, en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires.
- También vale la pena destacar la necesidad de asignación de partidas presupuestarias suficientes para aquellos programas que promueven una verdadera igualdad de oportunidades, para agilizar los organismos judiciales y para crear la cantidad necesaria de casas refugio para mujeres víctimas de la violencia.
- Por otra parte, la falta de campañas eficientes y continuadas destinadas a defender la legislación que protege a las mujeres, produce su desconocimiento, no sólo por parte de las mujeres, sino, en muchos casos, por parte de los funcionarios responsables de su aplicación.

Conclusión

La propuesta de la democracia paritaria conlleva un fin en sí misma, que es garantizar la participación equilibrada de varones y mujeres en los órganos políticos.

La representación de las voces, los intereses, las perspectivas y los valores de las mujeres en la toma de decisiones es una condición necesaria para la efectiva vigencia de sus derechos humanos. De esto da cuenta el caso argentino. En efecto, la historia de la democracia y de los derechos humanos es la historia de las sucesivas ampliaciones de la ciudadanía, de incluir a quienes se encuentran en las márgenes del sistema, de ampliar las voces e intereses de quienes participan en el debate público. Garantizar la presencia de todas las voces en el debate público y los procesos y prácticas políticas implica no una representación más verdadera, sino una democracia más verdadera.

La propuesta de la democracia paritaria conlleva un fin en sí misma, que es garantizar la participación equilibrada de varones y mujeres en los órganos políticos. Por otra parte, no sólo implica un mayor protagonismo de las mujeres sino una propuesta más amplia y ambiciosa, y es una profunda transformación social. Se trata de un cambio integral que permita una sociedad más igualitaria y una participación más equilibrada en todos los ámbitos de decisión de la vida social, de la vida económica y de la vida cultural. Se trata así de sentar las bases para un nuevo contrato social.

Asimismo representa un nuevo comienzo que posibilitará sobreponerse a las situaciones de subordinación y discriminación que afectan a la sociedad. Pero para lograrlo, la sola inclusión de una mirada femenina sobre los asuntos del Estado es necesaria, pero no suficiente.

La emergencia del discurso de las mujeres en el espacio público es, quizás, una de las características más importantes que va a tener el nuevo siglo. Dotado de una palabra con sentido, producto de lo no expresado, lo ocluido, lo invisibilizado por siglos, renueva las voces en una sociedad de palabras sin sentido y de ruptura del entretejido social. A la voz del racionalismo instrumental que expresó el hombre positivista, científicista y machista, las mujeres devuelven el ámbito de la acción comunicativa al que, sin perder la racionalidad, le incorporan los valores y los sentimientos. Este discurso que ya resulta incontenible implicará no sólo una nueva forma de hacer política, sino que construirá una comunicación que nos permita restablecer los lazos sociales.

Notas

1. Conforme lo señala Marcela V. Rodríguez, las acciones positivas reconocen que, algunas veces, resulta necesario proveer a determinados grupos con instrumentos desiguales a los efectos de garantizar una igualdad real de oportunidades y de trato. Efectivamente, cuando la desigualdad social es la norma imperante en el contexto inicial previo a la distribución de bienes, recursos o herramientas, no podemos esperar que la mera igualdad formal sea capaz de asegurar la igualdad real. Esto es especialmente relevante, a los efectos de evaluar la legitimidad del sistema de cuotas para mujeres, en un contexto donde la discriminación de género y la jerarquía social son norma. Conf. Marcela V. Rodríguez. 2000 "Igualdad, democracia y acciones colectivas". en Alda Facio y Lorena Fries (eds.) *Género y Derecho*. Chile: Lom Ediciones. pág. 249 y ss.
2. Marcela V. Rodríguez. 2000. pág. 251.
3. La expresión "techo de cristal", creada en la década de los setenta, simboliza las barreras invisibles que impiden a las mujeres llegar hasta los puestos más altos de toma de decisiones, tanto en entidades públicas como privadas. Tanto en el trabajo como en la política, esta barrera artificial - considerada por la OIT "un muro transparente, pero sólido, hecho de actitudes y prejuicios organizativos" - se mantiene en su sitio a pesar de las décadas de desarrollo social y avances en la igualdad entre géneros.

El camino hacia la igualdad. Las mujeres costarricenses en el Parlamento

KAREN OLSEN DE FIGUERES

“Si Bolívar volviera a visitarnos, encontraría sus dudas plenamente justificadas. Nuestros pueblos no están capacitados para regirse por el sistema de gobierno representativo. ¿Qué recomendaría entonces? Es indudable que nos aconsejaría seguir adelante con el sistema. Y esto por dos razones: la primera, porque, a pesar de sus defectos, los expertos no han encontrado una manera mejor de elegir gobernantes que el régimen electoral; y la segunda, porque durante 130 años hemos proclamado ante nuestros vecinos latinoamericanos las virtudes del sufragio universal, de la igualdad ante la ley, de la división de poderes, del respeto a la dignidad del individuo, y, en general, de todo lo que constituye la filosofía de la democracia. Y mal podríamos hoy, aunque quisiéramos, iniciar un cambio de valores cívicos. Es cierto que el traje democrático nos queda grande todavía, pero el remedio no está en recortarlo, sino en aumentar nuestra estatura dentro del mismo.”

José Figueres Ferrer

Lo que la democracia necesita es más democracia

Las ideas francesas de libertad, igualdad y fraternidad impregnan las constituciones de los países latinoamericanos. Estos valores condujeron a la inclusión de normas que establecen la igualdad ante la ley y limitan la posibilidad de discrimina-

ción tanto a la libertad como a la dignidad de la persona. En el caso de Costa Rica, estos principios se establecen en el artículo 33 de la Constitución.

En 1949, con la adopción de la nueva Constitución en Costa Rica, producto de la Segunda República, la mujer adquirió los mismos derechos y privilegios que el hombre, en gran parte gracias a la labor de José Figueres Ferrer. Así, el artículo 90 de la Constitución de 1949 establece que la ciudadanía es “*el conjunto de los derechos y obligaciones políticas para ambos sexos*”. Este fue el primer paso para dar a las mujeres el derecho al voto y otorgarles la plenitud de sus derechos como ciudadanas. Las mujeres ejercieron este derecho por primera vez en 1950, en un plebiscito regional convocado para determinar la anexión de los poblados de La Tigra y La Fortuna al cantón de San Carlos, Alajuela.

La contienda electoral de 1953 reflejó por primera vez la participación femenina en la política nacional. Fruto de estos comicios, tres mujeres resultaron electas al Congreso. Por otro lado, ese mismo año el Partido Liberación Nacional escogió a una mujer para ocupar por primera vez la presidencia de su Comité Ejecutivo (hecho que se volvió a repetir en el periodo 1998-2001). Otros partidos políticos existentes en aquel tiempo concedieron un muy limitado espacio político a las mujeres hasta la unión de cuatro partidos de oposición en 1986 crearon un segundo partido de mayoría y, con ello, la segunda fuerza política del país desde esa fecha. Sin embargo, el crecimiento de la representación de mujeres en el ámbito legislativo en Costa Rica desde entonces ha sido muy lento. En efecto, durante los 33 años comprendidos entre 1953 y 1986 tan sólo 26 mujeres fueron elegidas para ocupar escaños en el Congreso y en los siguientes dieciséis años (1986 a 2002) 35 mujeres han sido elegidas como congresistas.

En 1997 se introdujo una ley de cuotas en la que se establecía que los partidos políticos debían reservar un mínimo de 40 por ciento de las candidaturas a mujeres. Después de las elecciones de 1998, once de los 57 escaños (19%) fueron ocupados por mujeres. Si bien esto significó un incremento del 16 por ciento respecto a los resultados obtenidos antes de que dicha ley fuera puesta en vigor, era substancialmente menor que la cuota del 40 por ciento de las candidaturas femininas establecidas. Esto se produjo en gran medida debido a que los partidos tendían a situar a las candidatas en los puestos finales de las listas. En el año 2002, se aplicó por primera vez una resolución del Tribunal Supremo Electoral por lo que se ordenaba a los partidos políticos que situaran a las mujeres en puestos “elegibles” dentro de las listas de candidatos. Como consecuencia de esta decisión judicial, se produjo un notable incremento en el número de mujeres elegidas al

Congreso. Así, en las elecciones legislativas y presidenciales para el periodo 2002-2006, 20 mujeres, o lo que es lo mismo el 35.08 por ciento de los escaños, han sido elegidas como parlamentarias representando a tres partidos políticos. Esto coloca a Costa Rica en el primer lugar en cuanto a representación de mujeres en el órgano legislativo y dentro de las primeras diez a nivel mundial en esta misma categoría.

Estos datos reflejan que si bien ha habido avances en la representación política de la mujer, existen todavía obstáculos que frenan el acceso de las mujeres al Parlamento. Una preocupación básica en este sentido es la falta de interés de la clase dirigente en garantizar que las mujeres participen en las tareas legislativas para beneficio del país.

Tabla 9: Participación de las mujeres y balance de poder en el Congreso y las Municipalidades en Costa Rica

PARLAMENTARIAS					CONCEJALIAS		
Años	Escaños	Mujeres electas	Porcentaje	Crecimiento	Total de concejalias	Mujeres electas	Porcentaje
1953	57	03	6.07				
1958	57	02	4.40	- 1.57%			
1962	57	01	1.80	- 2.60%			
1966	57	03	5.30	- 3.50%			
1970	57	05	7.00	+1.70%			
1974	57	04	7.00	0			
1978	57	05	8.80	+1.80%			
1982	57	04	7.00	+1.80%	495	31	6.20
1986	57	06	12.30	+5.03%	505	29	5.40
1990	57	07	12.30	+0.27%	525	63	12.00
1994	57	09	15.80	- 3.77%	544	71	13.05
1998	57	11	19.30	- 3.50%	571	196	34.32
2002	57	20	35.08				

DATOS NO DISPONIBLES

Los obstáculos a los que se enfrentan las parlamentarias

En Costa Rica los procesos democráticos no favorecen la elección de mujeres para cargos públicos. Si bien los ciudadanos son libres de elegir a quienes deseen como sus representantes, los partidos políticos están liderados por hombres, lo cual limita las posibilidades de elegir mujeres en ciertas áreas de poder público. ¿Se debe este fenómeno a que no están interesadas en participar en la política, o a que son menos aceptables como candidatas debido a su tradicional papel de amas de casa?

Para las mujeres resulta fácil responder esta pregunta. La división sexista del trabajo en la sociedad ha generado dos tipos de limitaciones en términos de participación femenina en las organizaciones políticas y entidades gubernamentales. En primer lugar, como las labores domésticas son para muchas mujeres su principal obligación, ellas tienen menos tiempo para involucrarse en actividades políticas. Algunas logran ambas obligaciones, pero a un alto precio, con largas jornadas de trabajo, lo cual las pone en desventaja con respecto a sus colegas varones. Diferencias salariales todavía persisten entre hombres y mujeres para el mismo trabajo. Por otro lado, las mujeres tienden en menor grado a asumir actividades competitivas, como es el caso de la política, ya que no se las ha preparado para asumir tales responsabilidades. Esto no se debe a su falta de talento o capacidad de liderazgo, sino a la falta de oportunidades, así como a los prejuicios culturales y sociales que continúan existiendo.

Una segunda limitación es la llamada “feminización de la pobreza”. El incremento de nacimientos reportados de madres menores de edad en el año 2000 limita en gran medida las posibilidades presentes y futuras, tanto de estas jóvenes madres solteras como de sus hijas que crecerán entre serias necesidades básicas. Los hogares en los que la cabeza de familia es una madre soltera son las más pobres y precarios. Con el incremento de la pobreza y la miseria, la feminización de la pobreza es evidente y creciente. En efecto, el porcentaje de hogares pobres encabezados por mujeres se ha incrementado en estos últimos años y representa un profundo e hiriente obstáculo estructural para la mujer.

Por otro lado, todavía persisten los estereotipos de género, según los cuales los asuntos públicos son del dominio masculino y los asuntos privados son del dominio femenino. Esto dificulta todavía más la participación de las mujeres. Así, incluso cuando ellas logran ingresar a la política, en especial como legisladoras, se les continúa considerando tan sólo en su papel de madres y amas de casa, por lo que se les asignan tareas “suaves” en comisiones parlamentarias relacionadas con los servicios sociales. Generalmente están excluidas de aquellas comisiones en las que se toman decisiones en materia económica, gubernamental o administrativa. Su participación en las áreas social y cultural, aunque importante, restringe su contribución a la labor legislativa.

Dentro de los partidos políticos costarricenses aún prevalece el mito de que las mujeres deben adoptar características masculinas, es decir, ajustarse al estilo diseñado por los hombres con el fin de progresar en la arena política. Los partidos han recurrido al nombramiento simbólico de mujeres como diputadas y en los minis-

terios del área social, a fin de evitar que se les acuse de discriminación. Sin embargo, en la realidad esta participación no ha sido más que un gesto vacío.

Conviene destacar que las restricciones en el campo de la política, área donde la presencia masculina predomina en todas las organizaciones importantes, no se aplica a las organizaciones de la sociedad civil, tales como grupos comunitarios, de asistencia social y culturales, en los que las mujeres tienen un papel activo y se encuentran en mayoría. Las mujeres también tienen una presencia significativa y activa en organizaciones no gubernamentales que trabajan por los derechos de las mujeres, y en cuyas juntas directivas su presencia se ha incrementado. Si bien este tipo de organizaciones no son partidos políticos, tienen gran trascendencia social ya que le dan experiencia y visibilidad pública a la mujer.

Contribución de la mujer a la política

Los estudios realizados por el *Boletín Parlamentario de Costa Rica* indican que cuando las diputadas han sometido proyectos de ley a la aprobación de la Asamblea Legislativa han tenido éxito en el 81 por ciento de los casos. Para los hombres, la tasa de éxito es de sólo el 48 por ciento. La razón: las mujeres pasan muchas más horas en comisiones parlamentarias y en reuniones con sus electores, que los hombres, específicamente un 70 por ciento de exclusiva participación

Las parlamentarias costarricenses han aportado un conjunto significativo de experiencias y puntos de vista al proceso político, y han demostrado su credibilidad, transparencia y eficiencia en el trabajo que realizan.

frente al 26 por ciento de los hombres, quienes dedican más tiempo a otras actividades económicas, como su actividad profesional o negocios privados.

Otra característica fundamental de las congresistas ha sido su disciplina, la regularidad con que asisten a las sesiones parlamentarias y la dedicación que muestran en el desempeño de sus funciones, tanto en forma individual como grupal. En Costa Rica las mujeres tienen un papel de liderazgo en el campo de la salud pública y en la lucha contra el narcotráfico y el lavado de dinero.

Uno de los períodos más fructíferos en la labor legislativa de las mujeres se dio entre 1990 y 1994, debido a las respetuosas relaciones de trabajo de los dos partidos políticos mayoritarios a la hora de abordar asuntos nacionales de la situa-

Tabla 10: En el lento ascenso de las mujeres a posiciones políticas en Costa Rica

1949	Las mujeres obtienen el derecho de sufragio
1953	Elección de las tres primeras Parlamentarias
1953	Primera mujer elegida Presidente de un partido político (esta situación se repitió en 1998)
1958	Primera mujer Ministra en el Gabinete de Gobierno
1970	Primera mujer Embajadora
1975	Primera Jueza
1978	Primera mujer Presidenta Ejecutiva de una institución autónoma
1984	Primera mujer Magistrada
1986	Primera mujer Presidenta del Congreso
1990	Primera mujer Secretaria General de un partido político
1994	Primera mujer Ministra de Seguridad Pública
1996	Primera mujer Defensora del Pueblo
1998	Primera mujer nombrada Ministra para el Estatus de la Mujer
2001	Primera mujer Presidenta de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos

ción de la mujer, niñez y fiscal. Fue en este periodo cuando las mujeres presentaron importantes proyectos de ley dirigidos a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía¹.

Esto contribuyó a unificar y fortalecer la presencia del grupo de diputadas. Durante este periodo, muchas parlamentarias concentraron sus esfuerzos tanto en el área educativa como en el logro de una representación femenina en todas las tareas legislativas. Tuvieron éxito en las comisiones de hacienda y de medio ambiente, así como en la de asuntos legales, antinarcóticos (de hecho encabezada por una mujer), agricultura, gobernación

y administración. Asimismo, se propusieron numerosas enmiendas al proyecto de ley de reforma a la normativa electoral. Por ejemplo, una de las enmiendas proponía que en los distritos donde el electorado esté constituido en su mayor parte por mujeres, se creen “distritos electorales femeninos”. Ello permitiría a las mujeres aparecer en las papeletas como candidatas para puestos de diputadas, concejales, dirigentes sindicales y alcaldesas en esos distritos en particular. Estas y otras enmiendas fueron rechazadas, pero se siguen produciendo nuevas propuestas.

Como consecuencia de las elecciones nacionales de 1994, se fomentó el papel público de la mujer al serles garantizado el 30 por ciento de participación activa. Se les dio incentivos como ocupar puestos gubernamentales de alto nivel, no sólo la Vicepresidencia de la República sino también la Vicepresidencia del Congreso, en el Gabinete de nominaciones como Ministras o Viceministras, produciéndose, asimismo, su elección como miembros de las municipalidades. Entre 1994 y 1998, se hizo especial énfasis en la aplicación de los programas gubernamentales de asistencia a las mujeres trabajadoras, canalizada a través de una nueva política pública denominada "Igualdad de Oportunidades". Esto estimuló en gran medida la participación de las mujeres en diferentes sectores.

Durante 1994 -1998 se hizo especial énfasis en el tema de la educación. Se introdujeron el estudio obligatorio de una segunda lengua y el de la computación en todas las escuelas, pero fueron abandonadas en 1999. Este énfasis en la educación ayudó a resquebrajar en parte la situación de subordinación de las mujeres. Actualmente, en las universidades las mujeres cuentan con una presencia más alta que los hombres. Así, con programas de opciones legales y la asignación de recursos públicos provenientes de la cooperación internacional a ellos, empiezan a abrirse importantes espacios para el crecimiento de la participación de las mujeres en la política y en los procesos de toma de decisiones.

En términos generales, la calidad de la participación de la mujer en el Congreso ha sido excepcional. Las legisladoras se han convertido en sinónimo de entusiasmo y fiabilidad, al contribuir con sus reflexiones y experiencias a la decisión sobre temas tanto locales como nacionales y la necesidad inmediata de mejorar las condiciones sociales existentes. Las diputadas costarricenses han demostrado ser tan incisivas y confiables como sus colegas varones. Algunos incluso podrían argumentar que su sentido ético y moral de responsabilidad por su familia, su comunidad, su país y sus electores, se transforman en una sólida dedicación cuando lo dirigen hacia los asuntos públicos.

Las parlamentarias han demostrado su capacidad para redactar leyes de impacto nacional. Al ocuparse de la legislación presupuestaria y financiera han tenido en mente la necesidad de asegurar una distribución justa de los beneficios entre los diversos estratos de la sociedad. En pocas palabras, las congresistas costarricenses han aportado al proceso político una gama importante de conocimientos especializados y reflexiones, demostrando con ello ser confiables, transparentes y eficientes.

Es importante señalar que, por otro lado, Costa Rica ha ratificado importantes convenios internacionales referidos a la protección de los derechos de la mujer. Sin embargo, en este punto sigue existiendo una falta de conocimiento de este tipo de acuerdos por parte de las mujeres y como consolidar su aplicación.

Los desafíos continúan

A pesar del lento progreso existen todavía una serie de desafíos a los que se enfrentan las mujeres en Costa Rica.

En primer lugar, la sociedad civil ha enviado altos, claros y continuos mensajes de desconfianza hacia gobernantes, políticos, partidos, el Congreso y los sin-

dicatos en forma de votos de protesta y aún más en las urnas con el nivel de abstención más alto de toda la historia electoral costarricense. Tanto la creciente abstención como las manifestaciones reflejan una crisis de representatividad basada en la percepción de muchos ciudadanos de que el Gobierno y los políticos han olvidado las necesidades de su pueblo.

En segundo lugar, los problemas de agenda son serios y variados, como son la mejora de la educación, la consolidación de la clase media, la creación de empleo, prevención del crimen, el incremento de la producción, la modernización del transporte y el control de la deuda nacional. La educación, la salud y el empleo se han convertido en problemas que requieren de una solución particularmente efectiva en un mundo en continua transformación, con un nivel de migraciones en alza y déficits acumulados dentro del contexto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Por otro lado, un problema para las mujeres en la política es que, dentro de los rangos de gobierno, es un hecho que cuanto más alta sea la pirámide de poder, menor será la participación femenina. Los países centroamericanos han emitido algunas directrices para corregir esta tendencia. En 1990, Costa Rica aprobó una ley para la "equidad Real de la Mujer". Esta normativa incluye un capítulo titulado "De los derechos políticos y de los derechos para ejercer cargos públicos", el cual promueve la participación política de las mujeres, asigna fondos a los partidos políticos para este fin y establece porcentajes de representación femenina en cargos públicos. Como mencionamos anteriormente, Costa Rica tiene una cuota mínima del 40 por ciento para candidaturas femeninas en elecciones. Esta ley, junto con la resolución del año 2000 de la Corte Suprema por la que se obligaba a los partidos políticos a colocar a las candidatas en puestos elegibles en sus listas, son medidas de las que bien se puede esperar que den sus frutos.

En Latinoamérica, la participación total de la mujer en los órganos legislativos no se producirá hasta que se introduzcan mecanismos como el sistema de cuotas o acuerdos entre los partidos políticos.

Ante este panorama, se espera que la participación femenina en una escena política tradicionalmente masculina aumente en forma gradual en un futuro cercano y que las barreras que impiden el acceso de la mujer a las esferas más altas de poder puedan eliminarse. Hay una enorme necesidad de incrementar el número

ro de mujeres parlamentarias en los países en vías de desarrollo. A efectos de promover el desarrollo sostenible, las mujeres, como significativos actores de la población, pueden compartir los costos sociales, económicos y espirituales de las reformas estructurales tendentes a ayudar en la humanización del proceso de globalización del mundo que las economías dependientes están actualmente experimentando. Las organizaciones de mujeres en Costa Rica planean impulsar el tema de las cuotas mínimas de participación femenina en los foros políticos, de manera que las mujeres de todas las profesiones y estratos sociales y de minorías étnicas tengan la oportunidad de capacitarse en el campo político.

Estrategias para ampliar la aportación femenina al Parlamento

Es importante enfatizar que Costa Rica ha vivido en democracia durante un siglo, algo excepcional no sólo en Latinoamérica, sino en el mundo. Gracias a su tradición civilista y legal, todos los mecanismos, sean sociales, jurídicos o políticos, pueden utilizarse para garantizar que una abrumadora mayoría de las mujeres incurriera en la política.

A partir de la experiencia costarricense, diversas estrategias han resultado decisivas para ampliar la contribución política y el desempeño de las mujeres en el Congreso. Algunas de esas estrategias son:

- Garantizar que los programas de los partidos políticos estén dirigidos a abordar directamente las necesidades del pueblo, tanto hombres como mujeres, y no simplemente a lograr un triunfo electoral.
- Asegurar que la educación sea una prioridad en la agenda nacional.
- Asegurar la participación femenina en los procesos de elaboración de los programas y planes gubernamentales, de manera que sus capacidades sean validadas y sus ideas se integren a dichos proyectos políticos.
- Asumir un liderazgo alerta en los diferentes comités parlamentarios, como el de presupuesto y el de asuntos económicos, en los cuales puedan abordarse temas relevantes para la mujer, tales como la disminución de las deudas externa e interna y la asignación de fondos para erradicar la pobreza.
- Incorporar el estudio obligatorio de materias como educación cívica, capacitación política y teoría del Estado tanto en la educación primaria como en la secundaria. La ignorancia o la falta de comprensión sobre estos importantes temas constituye uno de los principales obstáculos para generar una mayor conciencia y confianza entre las mujeres al abordar asuntos políticos.

Nosotras las parlamentarias estamos más dispuestas a hacer sacrificios; el bagaje intelectual y ético que aportamos es mayor que el de los hombres al hacer frente a tareas y puestos similares.

- Exhortar a la cooperación entre particulares y organizaciones nacionales, regionales e internacionales, con el fin de mantener el impulso para crear redes de intercambio de experiencias y conocimientos, y desarrollar un conjunto de enseñanzas sobre los diferentes procesos políticos. Por ejemplo, en Costa Rica como resultado de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, se creó el Centro Mujer y Familia. Se encargaron estudios sobre las condiciones de la mujer con objeto de crear leyes y programas para la mejora de dichas condiciones.
- Crear una agrupación interparlamentaria de mujeres dentro de los parlamentos latinoamericanos ya existentes, a fin de posibilitar el intercambio de experiencias entre las congresistas y mejorar la calidad de su trabajo.
- Presionar en favor de la aprobación de leyes que garanticen que el 15 por ciento de los fondos públicos destinados a los partidos políticos que participan en las elecciones, se reserven para facilitar la participación y los insumos de las mujeres.
- Las mujeres deben promover dentro de los partidos políticos la importancia de sus antecedentes, experiencias y puntos de vista.

El mandato global de International IDEA es "promover y hacer avanzar la democracia sostenible en todo el mundo, y fortalecer y apoyar la capacidad nacional de desarrollar la gama completa de instrumentos democráticos". Ese "apoderamiento" de ciudadanos y de naciones debería ser el mandato de cada Parlamento y de cada parlamentaria.

Notas

1. Ministerio de Trabajo. "Estadísticas del Hogar". San José, Costa Rica.

CAPÍTULO 4

CAPÍTULO 4

4

El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer

DRUDE DAHLERUP

DADA LA LENTITUD CON LA QUE AUMENTA la participación femenina en las esferas políticas, las mujeres de todo el mundo están demandando métodos más eficaces para incrementar su representación. Las cuotas constituyen uno de los mecanismos para lograrlo. La introducción del sistema de cuotas para la mujer representa un salto cualitativo hacia una política de metas y métodos definidos. Debido a su relativa eficacia, existen grandes expectativas de lograr un aumento decisivo en la representación femenina por medio de este sistema. Al mismo tiempo, el método de cuotas plantea serios interrogantes y, en algunos casos, fuertes resistencias a su puesta en funcionamiento. ¿Qué argumentos se esgrimen a favor y en contra de su uso? ¿Cuáles son las mejores formas de aplicarlo? ¿Qué lecciones se pueden extraer de la experiencia de los países que lo utilizan? En el siguiente análisis esperamos arrojar alguna luz al debate sobre este mecanismo de aumento de la representación femenina tan debatido.

¿Que son las cuotas?

La idea central de los sistemas de cuotas es seleccionar mujeres para puestos en las instituciones de gobierno y garantizar que éstas no queden marginadas de la vida política o tengan una presencia meramente decorativa.

El sistema de cuotas implica que las mujeres deben constituir un número o porcentaje determinado de miembros de un órgano, ya sea una lista de candidatos,

una asamblea parlamentaria, una comisión o un gobierno. Coloca la carga de la selección no en la mujer en particular, sino en quienes controlan el proceso de selección. La idea central tras este sistema es seleccionar mujeres para puestos en las instituciones de gobierno y garantizar que éstas no queden marginadas de la vida política. Los anteriores planteamientos de reserva de escaños para sólo una o un escaso número de mujeres, quedando éstas representadas dentro de la ambigua categoría de “mujer”, no se consideran actualmente suficientes. Hoy en día, los sistemas de

Este mecanismo busca garantizar que las mujeres constituyan al menos una “minoría decisiva” del 30 al 40 por ciento.

cuotas buscan asegurar que las mujeres constituyan al menos una “minoría decisiva” del 30 al 40 por ciento. Las cuotas se pueden aplicar como una medida temporal, es decir, hasta que las barreras que impiden el acceso de las mujeres a la política sean eliminadas.

La mayor parte de los sistemas de cuotas buscan incrementar la representación de la mujer ya que el problema que necesitan abordar por lo general es la infrarepresentación de ésta. Lo dicho anteriormente tiene especial relevancia por cuanto las mujeres constituyen el 50 por ciento de la población en la mayoría de los países. Una regulación de la representación mediante el uso de cuotas puede, por ejemplo, exigir que al menos el 40 por ciento de los miembros de una comisión sean mujeres.

Por otro lado, se pueden crear sistemas neutrales desde el punto de vista del género, lo cual significa que se busca corregir la infrarepresentación tanto de hombres como de mujeres. En este caso, es posible que el requisito exigido por el sistema sea que cada género ocupe el 40 por ciento de puestos en una comisión, o que ningún género ocupe más del 60 por ciento ni menos del 40 de los puestos en la misma.

Las cuotas para ayudar a los hombres a alcanzar ciertos puestos pueden ser utilizadas en sectores con una abrumadora representación femenina, por ejemplo en el área de servicios sociales. Sin embargo, e incluso en este sector, los varones generalmente ocupan la mayoría de los cargos de dirección, por lo que las cuotas tienen el objetivo de colocarlos en puestos a nivel de base. Empero, existen ejemplos – aunque poco comunes – de sistemas de cuotas de género neutrales que han ayudado a los hombres a acceder a la política, como es el caso del Partido Popular Socialista en Dinamarca, un partido con un importante número de mujeres activas. El presente análisis se concentra en las cuotas de representación de mujeres.

“No es posible abordar el problema de la representación femenina únicamente por medio de un sistema de cuotas. Los partidos políticos, el sistema educativo, las ONG, los sindicatos, la Iglesia: todos deben asumir su responsabilidad dentro de sus propias organizaciones para promover de forma sistemática la participación femenina desde los niveles inferiores hasta los más altos. Esto no ocurrirá de la noche a la mañana, ni en uno ni en cinco años: tomará una o dos generaciones lograr un cambio significativo. Es en esto en lo que trabajamos actualmente en Suecia. Nosotros no comenzamos con un sistema de cuotas. Primero sentamos las bases para facilitar el acceso de las mujeres a la política; las preparamos para garantizar que fueran competentes cuando ocuparan sus cargos; y preparamos el sistema, lo cual hizo que fuera un poco menos vergonzoso para los hombres hacerse a un lado. Fue posteriormente cuando utilizamos las cuotas como instrumento en segmentos e instituciones donde necesitábamos un avance significativo.”

Birgitta Dahl, Presidenta del Parlamento, Suecia

Las cuotas: pros y contras

Se han expuesto diversos argumentos a favor y en contra de la introducción del sistema de cuotas como medio para incrementar la presencia política de las mujeres. Entre dichos argumentos cabe destacar los siguientes:

Pros:

- Las cuotas de género no discriminan, sino que compensan la actual existencia de barreras que impiden que las mujeres cuenten con su justa proporción en los puestos políticos.
- Su aplicación implica que haya varias mujeres juntas en una comisión o asamblea, lo cual minimiza la presión y el estrés que a menudo experimentan cuando sólo se encuentran en cifras representativas.
- Las mujeres tienen derecho como ciudadanas a una representación equitativa.
- Las experiencias de la mujer son necesarias en la vida política.
- Las elecciones tratan sobre representación, no sobre los títulos académicos necesarios para llevar a cabo esta labor.
- Las mujeres están tan capacitadas como los hombres, pero su preparación se menosprecia y minimiza en sistemas políticos dominados por ellos.
- Son de hecho los partidos políticos los que controlan el proceso de nomi-

nación por lo que no son los votantes quienes en primera instancia deciden quién resulta elegido.

- La introducción de cuotas puede originar conflictos pero sólo de forma temporal.

Contras:

- Las cuotas contradicen el principio de igualdad de oportunidades desde el momento en que dan preferencia a las mujeres.
- Las cuotas son antidemocráticas, ya que los votantes deben ser capaces de decidir quién resulta elegido.
- El uso de cuotas implica que los políticos sean elegidos en razón de su género y no de su preparación, por lo que los candidatos más cualificados son apartados.
- Muchas mujeres no quieren ser elegidas sólo por ser mujeres.
- La introducción de cuotas genera conflictos significativos a nivel de la organización interna de los partidos.

“*Las cuotas son un arma de doble filo.*

Por un lado obligan a los hombres a pensar en incluir a las mujeres en el proceso de toma de decisiones, por lo que deben crear espacios para ellas. Por otra parte, puesto que son los hombres quienes abren estos espacios, buscarán mujeres a quienes puedan manejar: mujeres que acepten más fácilmente la hegemonía masculina ”

Anna Balletbo, parlamentaria, España

Dos conceptos de equidad

En general, el uso de cuotas de representación de mujeres constituye un cambio en el concepto de equidad. La noción liberal clásica de equidad era la de “igualdad de oportunidades” o “igualdad competitiva”. Así, eliminando las barreras formales, por ejemplo concediendo el derecho de sufragio a la mujer, se consideraba suficiente para lograr este tipo de equidad; el resto quedaba en manos de cada mujer.

Tras la intensa presión de los sectores feministas durante las últimas dos décadas, un segundo concepto de equidad adquiere creciente relevancia y apoyo: el de

la “igualdad de resultados”. El argumento es que la verdadera igualdad de oportunidades no existe por el simple hecho de que se eliminen los impedimentos formales para la misma. La discriminación directa, así como un complejo patrón de obstáculos ocultos, impiden que las mujeres obtengan su cuota de influencia política. Las cuotas y otros tipos de medidas positivas son, por lo tanto, un medio para lograr la igualdad de resultados. Esta argumentación se basa en la experiencia de que la igualdad es una meta que no puede alcanzarse mediante un tratamiento equitativo formal. Si las barreras existen, se argumenta, es necesario introducir medidas de compensación para alcanzar dicha igualdad de resultados.

El mundo de las cuotas

Los sistemas de cuotas de representación de mujeres buscan dar más poder a ese sector de la población. Sin embargo, para lograr introducirlos y superar serias resistencias, como fue el caso de los países escandinavos, se requiere que previamente las mujeres hayan adquirido algo de poder.

Existen una serie de métodos de cuotas para garantizar la representación femenina en el Parlamento¹. En la siguiente sección se analizan dos de estos métodos con mayor detalle: el establecimiento de cuotas a nivel constitucional o en la legislación nacional y su establecimiento en los partidos políticos, con especial atención a los países nórdicos. Si bien el debate se centra con frecuencia en la introducción de este mecanismo, en este capítulo también se busca poner de relieve el proceso de aplicación del mismo, el cual con demasiada frecuencia se deja de lado a pesar de ser crucial en términos de analizar sus resultados. En el peor de los casos, cabe la posibilidad de que se introduzcan las cuotas después de un acalorado debate y que luego no surtan efecto en términos del aumento de la representación femenina porque no existan mecanismos para garantizar su puesta en práctica.

El establecimiento de sistemas de cuotas por medio de la Constitución o la legislación nacional

Entre los países en los cuales los mecanismos de cuotas de representación de mujeres se han incluido en la Constitución o se han introducido en forma de legislación de carácter nacional se encuentran:

En la Constitución de la República de **Uganda** de 1995 un escaño de cada uno de los 39 distritos está reservado a una mujer (13 por ciento), produciendo, con-

siguientemente, un notable aumento en su representación política. Otras mujeres también han sido elegidas parlamentarias por medio de escaños reservados sin especificación de género.

Durante la década de los noventa, once países latinoamericanos adoptaron sistemas de cuotas a través de legislación nacional, estableciendo un mínimo de participación femenina en elecciones nacionales entre el 20 y 40 por ciento. **Argentina** fue el primer país en establecer en la ley electoral una cuota obligatoria del 30 por ciento de mujeres para ocupar puestos electos. El caso argentino dado su sistema electoral que combina la representación proporcional con listas cerradas, mecanismo de sanción previsto por la ley electoral ante el eventual incumplimiento de la cuota y la activa vigilancia de organizaciones de mujeres, ha sido el más exitoso en elevar la participación de la mujer en el Parlamento en América Latina.

“Yo creo que nosotros alabamos a los países escandinavos por haber logrado lo que han logrado porque empezaron a nivel de gobiernos locales con un sistema de cuotas para garantizar que la mujer se hiciera visible en la sociedad. El problema al que nos enfrentamos no es que las mujeres no son capaces, sino que no son visibles en política. Estos mecanismos, el de cuotas y el de escaños reservados, son para garantizar que incorporamos a las mujeres al sistema. En Sudáfrica no logramos introducir el mecanismo de cuotas en la Constitución, ni tampoco disponer de él en todos los partidos políticos, pero al menos logramos tenerlo en el Congreso Nacional Africano.”

Mavivi Myakayaka-Manzini, parlamentaria, Sudáfrica

En la **India**, la enmienda No. 74 requiere que el 33 por ciento de los escaños en las instituciones municipales se reserven a las mujeres. Así, el Movimiento Indio de Mujeres ha movilizado y educado mujeres candidatas. También se ha propuesto la aplicación del sistema de cuotas para mujeres en la Lok Sabha (Cámara Baja). La política de escaños reservados, al igual que la de cuotas, es bien conocida y es materia de amplio debate en el entorno político de la India².

En **Nepal**, el 5 por ciento de los candidatos de cada partido u organización política (en distritos uninominales) deben ser mujeres de acuerdo con la Constitución o con la ley electoral. Sin embargo, la mayoría de las candidatas son colocadas en distritos donde tienen muy pocas oportunidades de resultar elegidas.

Otros países que exigen el uso de mecanismos de representación parlamentaria para las mujeres son **Bangladesh** (30 escaños de un total de 330 o 9 por ciento) **Bélgica**, **Italia**³, **Tanzania** (donde el 20 por ciento de los escaños a nivel nacional y el 25 por ciento de los escaños a nivel local son reservados a mujeres), **Eritrea** (10 escaños de 105).

En **Francia**, una reforma a la Constitución de 1999 estableció el acceso paritario para mujeres y hombres para cargos de elección popular, en los cuales el 50 por ciento de los candidatos en la lista deben ser mujeres. Ante el incumplimiento de la cuota, los partidos políticos serán sancionados mediante la imposición de una pena financiera ⁴.

¿Cuál ha sido la experiencia en los países con estos tipos de cuotas? Sin lugar a dudas, resulta más fácil introducirlas cuando se establecen normativamente otros tipos de cuotas, por ejemplo las basadas en criterios ocupacionales o étnicos. De hecho, en la mayor parte de los países se utilizan cuotas regionales para la distribución de escaños entre las diferentes divisiones territoriales del país, no sólo de acuerdo a su porcentaje del total de la población sino también asignando escaños de carácter preferencial y no proporcional a ciertas regiones.

La aplicación de sistemas de cuotas resulta más fácil en un nuevo sistema político que en uno más consolidado donde es posible que la mayoría de los escaños estén “ocupados”.

La historia parece demostrar que la aplicación de un sistema de cuotas se torna más fácil en los sistemas políticos modernos que en los consolidados, donde es posible que la mayoría de los escaños estén “ocupados”, por lo que, consecuentemente, podría surgir un conflicto de intereses entre los grupos nuevos y los titulares de los puestos. En términos generales, resulta menos complicado aplicar el mecanismo de cuotas a los puestos designados que a los electos. Es durante los comicios cuando el sistema de cuotas afecta de manera más aguda a los propios cimientos del sistema democrático, pudiendo entrar en conflicto con el ideal de que es el electorado el que elige a los representantes que desee. Sin embargo, y como se indicó en el capítulo anterior, con relación a los sistemas electorales, las nominaciones y la elaboración de la lista de candidatos constituyen la etapa crucial de todo el proceso y si bien los votantes influyen en el mismo, éste descansa en los partidos políticos. Debido a que en la mayoría de los países estos constituyen los verdaderos controladores de los puestos políticos, las cuotas pueden generar disputas entre la sede central y las sedes regionales o locales de las agrupaciones, por cuanto éstas frecuentemente luchan por su dere-

cho a escoger a sus propios candidatos sin la interferencia de la organización central del partido.

Si bien el concepto comúnmente utilizado para abarcar tales sistemas es el de “escaños reservados”, no existe una distinción clara entre un sistema de escaños reservados y uno de cuotas, ya que es posible que los escaños asignados a mujeres desde la sede central del partido también impliquen algún tipo de elección, como es el caso de Uganda y de los Parlamentos de los antiguos regímenes comunistas europeos.

Los críticos del mecanismo de escaños reservados para las mujeres argumentan que este sistema de hecho impide un aumento en la representación femenina por encima del nivel establecido mediante la reserva o las cuotas. ¿Impide el sistema de cuotas de manera indirecta un mayor incremento en la representación femenina y frena el posterior reclutamiento de mujeres, una vez alcanzado el nivel establecido en la cuota? Actualmente éste no parece constituir un verdadero problema, al menos todavía no. Sin lugar a dudas los sistemas de cuotas que otorgan a las mujeres sólo una tercera parte, o incluso un número menor, de escaños pueden obstaculizar un incremento mayor en la representación de mujeres; que éste vaya a producirse, o de hecho se produzca, depende de cómo se estructure el sistema.

La experiencia ilustra este punto aún mejor. Durante la era comunista, la mayor parte de los países de Europa Oriental y Europa Central pusieron en práctica un sistema de cuotas de género. En la antigua República Democrática Alemana (RDA) se reservaba un número de puestos a las representantes de la organización oficial de mujeres. No obstante, el número de diputadas de la RDA aumentó durante las décadas de 1970 y 1980, no porque se asignaran más escaños a dicha organización, sino debido a un aumento en el número de mujeres que ocupaban escaños reservados para los representantes de los sindicatos y las organizaciones juveniles. Así, en este caso particular los “escaños de mujeres” no impidieron un incremento en la representación femenina por otras vías.

El uso de cuotas de género en la forma de una representación mínima del 40 por ciento y máxima del 60 por ciento puede, sin embargo, impedir que las mujeres alcancen una representación por encima del 60 por ciento establecido y, por consiguiente, que controlen los Parlamentos de la misma forma que los hombres lo han hecho históricamente y todavía lo hacen en casi todo el mundo. No obstante, las organizaciones de mujeres no han demandado que se les asignen cuotas superiores al 50 por ciento de los escaños.

Cabe anotar que algunos gobiernos, por ejemplo en ciertos países árabes, utilizan el sistema de cuotas para sus propios fines. Al lograr que más mujeres especialmente escogidas por ellos obtengan escaños, los gobiernos pueden lograr dos objetivos: conseguir la adhesión de mujeres simbólicas pero “controlables” y proclamarse defensores de la participación política de la mujer.

Aplicación de cuotas por medio de los partidos políticos: el caso de los países nórdicos

Los países nórdicos son bien conocidos por contar con una elevada representación femenina en el ámbito político, encontrándose entre los países con las cifras más altas del mundo en este terreno. Este incremento ha tenido lugar en el transcurso de los últimos 30 años. En 2002, las mujeres constituyen más del 42 por ciento de los parlamentarios en Suecia, 38 por ciento en Dinamarca y el 36 por ciento en Noruega.

Los países escandinavos no cuentan con ninguna disposición constitucional o legal que requiera una elevada representación femenina. En su mayor parte este incremento puede atribuirse a la presión ejercida por parte de los grupos de mujeres sobre los partidos políticos y sus aparatos internos, así como al movimiento de mujeres en general. Éstas se movilizaron y organizaron para presionar y asegurarse de que los partidos políticos nominaran a un mayor número de candidatas, o lo que es lo mismo, de candidatas con oportunidades importantes de ganar.

Esta presión se ejerció en todos los partidos políticos escandinavos, algunos de los cuales respondieron con la aplicación de sistemas de cuotas. En tres países escandinavos se introdujeron las cuotas a partir de las decisiones de los propios partidos. Así los partidos socialdemócratas y de izquierda introdujeron el sistema de cuotas durante las décadas de 1970 y 1980, si bien la mayor parte de los partidos de centro y derecha consideraron este mecanismo “no liberal”.

En 1983, el Partido Laborista de Noruega decidió que “en todas las elecciones y nominaciones ambos sexos deben tener una representación de al menos el 40 por ciento”.

En 1988, el Partido Socialdemócrata de Dinamarca estableció que: “Cada sexo tiene derecho a una representación de al menos el 40 por ciento de los candidatos socialdemócratas para las elecciones locales y regionales. Si no existe una cifra suficiente de candidatos de cada sexo, este derecho no tendrá plena vigencia”. Esta norma, que también se aplicó a los órganos de dirección del partido, fue abolida en 1996.

En 1994, el Partido Socialdemócrata de Suecia introdujo el principio de que “cada dos puestos de cada lista deben estar ocupados por una mujer”. Esto significa que si el primero de la lista de candidatos elegibles es un hombre, el siguiente puesto debe ser para una mujer y así sucesivamente; o viceversa, es decir, si el número de uno es una mujer el segundo tiene que ser un hombre.

Existen dos diferencias importantes entre las regulaciones de cuotas del Partido Laborista de Noruega y del de su homólogo danés. La primera es que en el noruego el mecanismo de cuotas tiene vigencia en todas las elecciones, mientras que en el danés se aplican sólo a las elecciones para los concejos locales o de condados y no a las legislativas de carácter nacional. En segundo lugar, no se aplican excepciones a la norma establecida en la cláusula noruega, mientras el último párrafo de la cláusula danesa permite hacer una excepción si el número de candidatos de cualquier sexo es insuficiente. Esta excepción puede poner en peligro la meta mínima del 40 por ciento de representantes por género al servir de excusa para que los dirigentes del partido no se esfuercen por reclutar más candidatas. Los partidos que utilizan cuotas para las elecciones, por lo común también cuentan con algún tipo de sistema de cuotas para elegir a los miembros de sus organismos internos y sus puestos de liderazgo.

Sin embargo, la existencia de normas no es suficiente. El que un sistema de cuotas cumpla con su objetivo depende en gran medida del proceso de aplicación del mismo. Si no se decide sobre una política de aplicación de cuotas, por ejemplo, del 30, 40 o 50 por ciento, no es probable que se cumplan. Las cuotas deben implantarse en los procesos de selección y nominación desde sus etapas iniciales. Si los requerimientos de cuotas se discuten sólo durante las últimas fases de elaboración de listas será difícil alcanzar las metas trazadas de antemano con su implantación.

La existencia de normas no es suficiente. El que un sistema de cuotas cumpla con su objetivo depende en gran medida del proceso de aplicación del mismo.

La introducción del mecanismo de cuotas de género se enfrentó a dos problemas principales en los países escandinavos. Primero, en ocasiones se hacía difícil encontrar un número suficiente de mujeres que estuvieran dispuestas a presentarse a la nominación; y segundo, la puesta en marcha de este mecanismo resultaba problemática si un partido tenía que descartar a un titular masculino con el fin de incluir a una mujer. En consecuencia, los escaños vacantes constituían la mejor oportunidad para éstas. Sin embargo, garantizar la disponibilidad de una cifra suficiente de escaños vacantes podía implicar un conflicto entre la sede central y la organización a nivel local.

Con respecto al primer problema, si bien es cierto que ha habido dificultades de reclutamiento, esto no siempre ha sucedido ni ha sido necesariamente cierto para todos los partidos. La experiencia en este campo durante las últimas décadas indica que no ha resultado tan difícil seleccionar mujeres con una previa carrera política para nominarlas a puestos de alto nivel. Lo difícil fue seleccionar mujeres para las posiciones al nivel más básico. La ventaja del sistema de cuotas es que obliga a las instituciones encargadas de la nominación – en especial a los partidos políticos – a involucrarse en un proceso activo de selección. Al hacerlo, centrando su atención en las condiciones de trabajo y la cultura política en las que la mujer vive, se está estimulando la posibilidad de que la participación política se torne más atractiva para las mujeres. Empero, un sistema de cuotas no puede eliminar los obstáculos que implica combinar las obligaciones laborales, familiares y políticas, un punto de importancia significativa para las mujeres y un problema mucho más importante para ellas que para los hombres.

Con respecto al segundo punto es cierto que en la mayoría de los sistemas políticos el titular de un puesto tiene mayor ventaja que el recién llegado: las mejores posibilidades de resultar nominado y elegido las tienen quienes ya cuentan con un escaño. En consecuencia, cuanto más baja sea la tasa de rotación, más difícil será introducir un mecanismo de cuotas que exija al partido quitarle el puesto a su propia gente para dárselo a una mujer. Así por ejemplo, en los comicios locales de Dinamarca y Suecia dos tercios de los que ocupan los cargos suelen resultar reelegidos, entre ellos la mayor parte son varones. Es por ello que se puede afirmar que, hasta cierto punto, la resistencia a introducir el sistema de cuotas se origina en el temor que los que ocupan escaños tienen a perderlos.

Existen una serie de estrategias para evitar tales conflictos. En los países escandinavos se han ensayado las siguientes:

- Cuando el Partido Socialdemócrata de Dinamarca introdujo un mecanismo para que las mujeres ocuparan el 40 por ciento de los puestos en órganos y comisiones internas, dichos organismos fueron ampliados en su número de integrantes - en algunos casos incluso duplicados - con el fin de incluir mujeres sin tener para ello que eliminar a hombres. Además, se crearon dos vicepresidencias, una ocupada por un hombre y otra por una mujer. Sin embargo, sólo se eligió a un presidente, resultando elegido un hombre.
- El Partido Laborista de Noruega no tuvo dificultad para seleccionar candidatas calificadas. Los dirigentes del partido a nivel nacional y la secretaria de la mujer del mismo subrayaron que el objetivo de las cuotas era

que un número mayor de mujeres fueran elegidas, no sólo incluir a más en las listas. Como se apuntó en el capítulo anterior, en el sistema electoral noruego los votantes no pueden cambiar el orden de prioridad que el partido asigne a los candidatos. En otras palabras, es el partido el que en primera instancia decide quién resulta elegido de su lista. En un principio se presentaron controversias, pues los candidatos que encabezaban las listas eran por lo general varones que deseaban mantener sus escaños. Sólo fue posible llenar los escaños vacantes de manera paulatina. La experiencia noruega revela que este tipo de sistema electoral requiere la celebración de al menos tres elecciones para poner en marcha un sistema de cuotas. En la actualidad, las mujeres constituyen cerca del 50 por ciento del grupo parlamentario de este partido, manteniendo igual proporción de ministerios cuando el partido se haya en el poder.

“Hemos ensayado con los escaños reservados para los panchayats de las aldeas, y bajo mi punto de vista, ésta es una medida muy efectiva. Hemos reservado el 33 por ciento de los escaños en los panchayats para las mujeres. Ahora el argumento tradicional de que no hay mujeres capacitadas para presentar sus candidaturas a las asambleas legislativas no tiene validez: las mujeres que desempeñan cargos de alcaldesas y presidentas de los comités municipales se están preparando para convertirse en candidatas al Parlamento. Más y más mujeres han sido elegidas a los panchayats, y esto constituye una fuente valiosa de candidatas potenciales para las asambleas legislativas. Por lo tanto el sistema de reserva de escaños es una medida sumamente efectiva, en especial en países como la India donde la representación femenina ante el Parlamento es tan exigua.”

Sushma Swaraj, parlamentaria, India

- Antes de los comicios de 1970, una sede local del Partido Socialdemócrata de Suecia consideró que las mujeres debían estar incluidas en las listas de candidatos, aunque eran los hombres quienes contaban con largos años de experiencia, un elemento sumamente necesario para lograr el escaño. En consecuencia, los primeros 10 puestos de la lista continuaron siendo hombres con experiencia, edad, representación y conocimientos. Después de estos 10 nombres iniciales, el partido alternaba con una mujer, de manera que de cada dos puestos tras los 10 anteriormente referidos uno era asignado a una mujer. Durante las siguientes elecciones, celebradas en 1973, el partido alternó los nombres de hombres y mujeres a partir del número

cinco de la lista; antes de las elecciones de 1976, la sede local decidió que debían alternarse aproximadamente los nombres de varones y mujeres en las listas de candidatos para los consejos locales. Posteriormente el partido sencillamente ha estado elaborando dos listas, una de hombres y otra de mujeres combinándolas antes de las elecciones. El único problema que puede surgir es el de decidir qué nombre ocupará el primer puesto de la lista⁵.

En resumen

1. El objetivo de los sistemas de cuotas es aumentar en números considerables la representación femenina o, en el caso de los sistemas de cuotas neutrales con respecto al género, las del género que se encuentre infrarepresentado.
2. Un sistema de cuotas puesto en funcionamiento con éxito conduce a:
 - La selección activa de mujeres por parte de los partidos políticos con el fin de contar con una cantidad suficiente de candidatas calificadas para cumplir con la cuota.
 - Un considerable número de mujeres, en lugar de una cantidad exigua y simbólica, que lograrán incidir en las normas y la cultura políticas.
 - Que las mujeres tengan la posibilidad de ejercer influencia en el proceso de toma de decisiones en su condición de particulares, o como representantes de los puntos de vista específicos de grupos de mujeres o feministas.
3. No es suficiente con aprobar normas que garanticen a las mujeres el 30 por ciento de los escaños. El siguiente paso, la puesta en práctica del sistema, resulta de crucial importancia. En este sentido, es necesario tener en cuenta los siguientes puntos:
 - Cuanto más ambiguas sean las regulaciones, mayor será el riesgo de que su aplicación no resulte adecuada. La adopción de un sistema de cuotas no produce automáticamente una mayor elección de mujeres;
 - Para lograr una aplicación con éxito es necesaria la presión de las organizaciones de mujeres y otros grupos;
 - Deben existir sanciones para quienes no cumplan con la cuota establecida.

4. A diferencia de lo que muchos partidarios del sistema de cuotas pensaban o esperaban, los conflictos por la asignación de cuotas para las mujeres no parecen tener un carácter temporal, sino son más bien una materia por la que se tendrá que seguir luchando.

Si bien no existe una solución única para incrementar la presencia femenina en el Parlamento, el debate sobre los mecanismos de cuotas y los sistemas electorales señala ciertas vías a las que las mujeres pueden recurrir. Algunos países han refinado ciertas herramientas más que otros como resultado de largos años de experimentación. Al poner estas experiencias a disposición de las mujeres de todo el mundo, se espera aportar algunos lineamientos e indicaciones a seguir para futuros ensayos en este campo. En el capítulo siguiente se analiza la participación de las mujeres que ya han alcanzado escaños y lo que ellas pueden hacer para lograr que sea más efectiva.

Notas

1. Véase Reynolds, A. y Ben Reilly. 1997. *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*. Estocolmo: International IDEA.
2. Véase el Estudio de Caso de India que se presenta en este Manual para obtener una perspectiva más amplia sobre la mujer y la política en la India.
3. Unión Interparlamentaria (UIP). 1995. *Women in Parliament: 1945-1995*. Ginebra: UIP.
4. Consejo de Europa. 2000. Acciones Afirmativas para la Igualdad entre Hombres y Mujeres. EG-S-PA 7. pág.81.
5. "Varannan Damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation". SOU. 1987:19. pág. 86.

Lecturas de ampliación

Christina Bergqvist (ed). 1999. *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.

Consejo de Europa. 2000. Acciones Afirmativas para la Igualdad entre Hombres y Mujeres. EG-S-PA 7.

Dahlerup, Drude. 1988. "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics". *Scandinavian Political Studies*. Vol. 11. No. 4. págs. 275-98.

Unión Interparlamentaria (IPU). 1995. *Women in Parliament: 1945-1995*. Ginebra: UIP.

Varannan damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation. SOU 1987:19.

El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general

JACQUELINE PESCHARD

DESDE LA ANTIGÜEDAD, LA POLÍTICA HA SIDO UNA ESFERA de la vida pública que ha estado reservada para los hombres y ello ha implicado no sólo que los cargos públicos tanto ejecutivos como de representación fueran ocupados por los varones, sino que la política se leyera y comprendiera en códigos y pautas masculinas, marginando a las mujeres tanto en las deliberaciones como en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés para la colectividad.

No fue sino hasta el siglo XX cuando esta situación de exclusión e injusticia empezó a revertirse. De hecho, éste ha sido identificado como el siglo de las mujeres ya que fue testigo desde su inicio de las luchas de las sufragistas a favor del reconocimiento de las mujeres como ciudadanas. Durante los últimos tres decenios se evidenció la incorporación de las mujeres al espacio público a través de su participación en movimientos sociales de todo tipo, y finalmente dio cuenta de su esfuerzo por acceder a esferas de dirección y de responsabilidad política.

En América Latina, el reconocimiento de la ciudadanía para las mujeres se estableció por primera vez en Ecuador en 1929, seguido casi inmediatamente por Chile y Uruguay en 1931. Sólo 30 años más tarde quedaría concluida la tarea de darle a la mujer el derecho al voto en la región, cuando Paraguay y El Salvador lo incorporaron en sus constituciones en 1961¹.

El largo camino seguido por los países latinoamericanos hacia la conquista del voto femenino contrasta con la rapidez con la que, durante los años noventa, éstos

se fueron sumando en la definición de disposiciones legales para promover el acceso de las mujeres a cargos políticos de responsabilidad. Una de dichas disposiciones fue el sistema de cuotas.

Como mecanismos de discriminación positiva, las cuotas han implicado dar un tratamiento preferencial a las mujeres. Esta medida tiene un objetivo equilibrador de las desigualdades que enfrentan las mujeres para acceder a cargos políticos, al forzar su ingreso al poder público y no dejarlo completamente a la buena fe de los partidos políticos, ni a sus procedimientos tradicionales de selección.

La aceptación que hoy existe en América Latina en torno a las cuotas en función de género la revelan encuestas de opinión que muestran que 2/3 partes de la población considera que las cuotas son, en general, beneficiosas para la región.

Así, Argentina en 1991, mediante la Ley de Cupos, se estableció una cuota del 30 por ciento de candidaturas de representación para las mujeres. A partir de ahí diez países más han promulgado leyes que tienen por objeto incluir un mínimo de mujeres en las listas de candidatos de los partidos políticos, las cuales establecen un porcentaje que oscila entre el 20 y el 40 de las candidaturas parlamentarias dependiendo del país que se trate. Adicionalmente, Colombia ha incorporado este mecanismo (30%) para cargos de máximo nivel decisorio de la administración pública².

La aceptación que hoy existe en América Latina en torno a las cuotas en función de género la revelan encuestas de opinión que muestran que 2/3 partes de la población considera que las cuotas son, en general, beneficiosas para el continente. Asimismo, y como se señaló en el Capítulo 1, la mayoría de la población en la región (57%) apoya la idea de que se incremente el número de mujeres que ocupan cargos políticos, en el entendido de que ello conduce a la formación de mejores gobiernos, por cuanto las mujeres son más honestas que los hombres - sesenta y seis de cada cien encuestados - y son mejores a la hora de tomar decisiones (85%)³.

Si bien es cierto que las mujeres latinoamericanas están lejos de tener condiciones de igualdad política con los hombres, también lo es que hoy existe mayor conciencia en torno a los problemas que conlleva su exclusión y discriminación. En este sentido, parece haberse generado un importante consenso alrededor de la conveniencia de ampliar la presencia de las mujeres en las esferas de decisión polí-

tica y, además, que ésta se produzca a corto plazo. En conclusión, en América Latina el tema de las mujeres ya ha cobrado carta de naturaleza.

Las cuotas como expresión de la democratización

Fue en el contexto de los procesos de transición y consolidación democráticas en Latinoamérica durante la década de los ochenta, cuando, al calor de los nuevos movimientos sociales - y de las organizaciones de mujeres que surgieron en su seno - así como del relanzamiento de los partidos políticos y de las instituciones democráticas, el tema de la extensión de los derechos humanos y ciudadanos - y particularmente el de la equidad entre hombres y mujeres - pasó a formar parte de la agenda política de los gobiernos y actores políticos de la región.

En estos años, las mujeres se incorporaron masivamente a organizaciones vinculadas a demandas sociales particulares. De ahí saltaron a participar en el terreno de la política formal, primero defendiendo la efectividad del sufragio, sumándose a organizaciones de observadores electorales, y más tarde buscando encabezar dichos movimientos y acceder a cargos directivos. Empero, no sería sino hasta después de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995, cuando en la región se desatarían las reformas legales que contemplaban las cuotas para mujeres. No es casual que la gran mayoría de los países que han adoptado las cuotas lo hayan hecho entre 1996 y 1997. Este proceso sigue avanzando, dado que uno de los propósitos acordados en Beijing fue alcanzar el acceso efectivo de la mujer a los niveles de toma de decisiones políticas en un 50 por ciento para el año 2005. En definitiva, se propuso como meta lograr la democracia paritaria en ese año.

Es cierto que hoy por hoy, las constituciones latinoamericanas consagran la igualdad jurídica entre los ciudadanos, y que incluso algunas de ellas (Colombia, Ecuador, Nicaragua, Argentina) hacen mención específica a las mujeres. Sin embargo, esta protección genérica está lejos de traducirse en igualdad efectiva de oportunidades de acceso a cargos de dirección y representación. De hecho, antes de que se introdujeran las cuotas en la región, el promedio de representación de las mujeres en los Parlamentos latinoamericanos apenas llegaba al nueve por ciento⁴.

Uno de los propósitos acordados en Beijing fue alcanzar el acceso efectivo de la mujer a los niveles de toma de decisiones políticas en un 50 por ciento para el año 2005. En definitiva, se propuso como meta lograr la democracia paritaria en ese año.

La adopción de cuotas en América Latina - y el hecho de que la gran mayoría de los países que las han adoptado haya fijado el 30 por ciento como cupo - no significa que su incorporación a las leyes electorales haya sido un acto mecánico y convencional, o necesariamente conectado con el grado de desarrollo democrático de cada país. Costa Rica, un país con una larga tradición democrática, tiene una cuota del 40 por ciento, mientras que países como Brasil, República Dominicana y Perú, con diferentes niveles de desarrollo democrático prevén el 30, el 25 y el 25 por ciento respectivamente y Paraguay, con una larga historia autoritaria, ha establecido una cuota del 20 por ciento.

Tabla 11. Leyes de cuotas y composición por género de las Cámaras de Diputados en 12 países de América Latina

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

*La disposición de cuotas se refiere a cargos administrativos

** La cuota fue rescindida posteriormente

Fuentes: Adaptado de Mala Htun y Mark Jones. 2000. Cuotas y mujeres en América Latina; "Leyes de cuotas". Comisión Interamericana de Mujeres - Organización de Estados Americanos; [Internet]: <http://www.oas.org/CIM/spanish/leyesdecuotas.htm>

Los diferentes tipos de cuotas y su funcionamiento

La amplia socialización que han alcanzado estos mecanismos compensadores obligan a analizar su funcionamiento como instrumento para reducir la asimetría de género en la representación política. Existen distintas modalidades o tipos de cuotas que influyen en su capacidad de transformar las condiciones de desigualdad en la participación de la mujer.

Cuadro 4: Tipos de cuotas

TIPOS DE CUOTAS	
Constitucionales	Se consagran en el ámbito de las leyes fundamentales, preferentemente constituciones.
Legislativas	Establecidas en leyes. En América Latina las cuotas están previstas en las leyes electorales.
Cuotas de partidos políticos	<p>Algunos partidos políticos utilizan el sistema de cuotas en sus procedimientos de selección de cargos internos.</p> <p>Como ejemplos encontramos:</p> <ul style="list-style-type: none">- El Partido Revolucionario Democrático y el Partido Revolucionario Institucional de México;- El Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Demócrata Cristiano de Chile;- El Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica;- El Partido de los Trabajadores de Brasil;- Acción Democrática de Venezuela;- El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador,- El Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua⁵.

Cuadro 5: Diferentes modalidades del ordenamiento sobre cuotas

MODALIDADES DEL ORDENAMIENTO SOBRE CUOTAS	
Obligatorias	<ul style="list-style-type: none">• El porcentaje debe asignarse de una determinada manera; tanto en la lista de candidatos titulares como de suplentes, especificando la alternancia o su secuencia (por ejemplo, de cada tres candidaturas, una para mujeres).• Prevén sanciones en caso de que no se cubran los puestos de la manera establecida. Ejemplos: En Argentina, Bolivia y Paraguay no se registran las listas de partidos que no cumplan con la cuota.
Indicativas	<ul style="list-style-type: none">• Está establecido el porcentaje sin especificar la manera de satisfacerlo.• Se deja a las cúpulas partidarias un amplio margen de discrecionalidad para colocar las candidaturas de mujeres en cualquiera de los lugares de las listas, cuando no en el espacio de los suplentes. Ejemplos: En México, Perú, Brasil y Panamá las leyes no especifican la ubicación precisa de las mujeres en las listas.

En relación con el establecimiento de un cierto porcentaje, vale la pena señalar que éste no significa inmediatamente que las candidaturas de mujeres tengan la posibilidad real de traducirse en una proporción semejante de escaños. La experiencia evidencia que puede cumplirse con la norma sin cumplir con su espíritu, ya que se coloca a las mujeres al final de las listas de candidatos titulares, o bien en los espacios de las suplencias donde tienen reducidas, cuando no nulas, posibilidades de ocupar el cargo. Esto explica por qué en los países en donde existen las cuotas, los niveles reales de representación de las mujeres en sus respectivos órganos legislativos alcanzan actualmente apenas un promedio general del 15.8 por ciento.

Una disposición adicional que sirve para reforzar la eficacia de las cuotas consiste en fijar una distribución obligatoria de las candidaturas de mujeres y sanciones precisas en caso de incumplimiento, tales como el rechazo de parte de la autoridad electoral para registrar las listas de candidatos presentadas. De tal suerte, en Argentina la ley plantea que las candidatas estén colocadas en proporciones suficientes para ser elegidas. En Bolivia está establecido que de cada tres candidatos uno debe ser mujer y en Paraguay de cada cinco lugares, uno debe ser ocupado por una mujer. En el caso de México, en donde la legislación obliga a los partidos a que las candidaturas que postulen no excedan del 70 por ciento para un mismo género, cada uno de ellos cumple con el ordenamiento de acuerdo con sus propios estatutos, es decir, de acuerdo con la cultura política de sus cuadros y militantes. De tal suerte, mientras que para el PRI (Partido Revolucionario Institucional) y el PRD (Partido de la Revolución Democrática) - que tienen cuotas diferentes (50 y 30 por ciento respectivamente) - de cada tres candidatos uno es mujer, para el PAN (Partido Acción Nacional) no hay orden de prelación alguno.

El buen funcionamiento de las cuotas tiene que ver también con el tipo de sistema electoral vigente. A pesar de que los sistemas electorales no son los únicos elementos determinantes de la disparidad en la representación política de hombres y mujeres, sí pueden ayudar a hacer más eficaces las cuotas. Por lo general, las cuotas tienden a funcionar mejor en sistemas de representación proporcional que en los de mayoría en los cuales solamente hay un candidato por circunscripción.

Si no existe una disposición expresa para la colocación de las candidaturas femeninas, el objetivo de las cuotas tiende a diluirse al dejarse en manos ya sea de las cúpulas partidistas que generalmente están compuestas predominantemente por varones, ya de la población votante que participa de los valores y consideraciones dominantes sobre los quehaceres políticos, lo cual deja en desventaja a las mujeres.

En países donde las listas de candidatos para ocupar escaños parlamentarios son abiertas como en Perú, Ecuador, Panamá y Brasil, la promoción de las candidaturas femeninas se deja en manos de los electores, es decir, son los votantes quienes determinan, según sus preferencias, la colocación de los victoriosos, y eventualmente, de las mujeres como parlamentarias. A pesar de esto, generalmente se reproduce la cultura política dominante, es decir, se favorece a las candidaturas masculinas. En cambio, en el resto de los países de la región la lista de candidatos es cerrada y bloqueada, dejando a la decisión de los cuadros partidarios y de la competencia interna la posibilidad de favorecer a las candidatas mujeres, lo que tampoco ofrece garantía de equidad, dado el predominio tradicional de los hombres en los cuadros partidarios. De tal suerte, si no existe una disposición expresa para la colocación de las candidaturas femeninas, el objetivo de las cuotas tiende a diluirse al dejarse en manos ya sea de las cúpulas partidistas que generalmente están compuestas predominantemente por varones, ya de la población votante que participa de los valores y consideraciones dominantes sobre los quehaceres políticos, lo cual deja en desventaja a las mujeres.

La magnitud de los distritos electorales es otro elemento del sistema electoral que puede favorecer el acomodo de las mujeres, ya que mientras más grande es el distrito o circunscripción, mayores oportunidades existen de que éstas encuentren un lugar en la representación⁶ al haber un número más elevado de candidatos.

Por último, cabe señalar que la efectiva aplicación de las cuotas depende también de otros elementos, tales como la disposición de los dirigentes partidarios para abrir los espacios de decisión y candidaturas al género femenino. En este contexto, si la decisión sobre la ubicación de las candidatas en las listas está sujeta a la correlación de los grupos dentro de los partidos, las cuotas sólo prosperarán cuando las mujeres hayan logrado penetrar las estructuras de los partidos y colocarse en los niveles de mando intermedio y superior. Es decir, cuando su presencia en las decisiones internas sea regular y significativa.

La implementación de las cuotas en Latinoamérica

En la valoración sobre la implementación de las cuotas en la región, es preciso tener en cuenta que su adopción es muy reciente y por tanto no se cuenta aún con un período suficiente de vigencia para medir su efectivo funcionamiento. Sin embargo, en este contexto, el criterio más inmediato para evaluar su éxito resulta ser el porcentaje de mujeres que actualmente ocupan escaños parlamentarios.

Tabla 12: Composición por género de las Cámaras de Diputados y Senadores en las diferentes áreas de la región.

REGIÓN / PAÍS	ELECCIONES	CUOTA	PORCENTAJE DE DIPUTADAS	PORCENTAJE DE SENADORAS
Cono sur				
Argentina	Oct-2001	30%	30.7	35.2
Chile	Dic-2001		12.5	4.1
Uruguay	Oct-1999		12.1	9.7
Paraguay	May-1998	20%	2.5	17.8
Brasil	Oct-1998	30%	6.8	6.3
Promedio			12.9	14.6
Andina				
Bolivia*	Jun-1997	30%	11.5	3.7
Perú	Abr-2001	25%	17.5	Unicameral
Colombia	Mar-2002		12.6	9.8
Ecuador	May-1998	20/30%	14.6	Unicameral
Venezuela	Jul-2000		9.7	Unicameral
Promedio			13.2	6.8
Centroamérica				
Costa Rica	Feb-2002	40%	35.0	Unicameral
El Salvador	Mar-2000		9.5	Unicameral
Guatemala	Nov-1999		8.8	Unicameral
Honduras	Nov-1997		9.4	Unicameral
Nicaragua	Nov-2001		20.7	Unicameral
Panamá	May-1999	30%	9.9	Unicameral
Promedio			15.2	
Otros				
México	Jul-2000	30%	16.0	15.6
República Dominicana	May-1998	25%	16.1	6.7

* En el caso de Bolivia la secuencia en la que las mujeres deben ocupar una candidatura en las listas es diferente según se trate del Senado o la Cámara Baja. Para la Cámara de Diputados, una de cada tres postulaciones debe ser mujer, mientras en que en el Senado debe ser una de cada cuatro postulaciones.

Fuente: Adaptado de Unión Interparlamentaria. Women in National Parliaments: World Classification. Febrero 2002. [Internet] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

Argentina, que fue el primer país en introducir las cuotas, y además con especificaciones sobre su colocación y mecanismos de sanción⁷, ha alcanzado en 2002 un 30.7 por ciento de representación femenina en la Cámara de Diputados y un 35.2 por ciento en el Senado, es decir, la Ley de Cupos en este país es ya un éxito. Costa Rica, que tiene la cuota más alta (40%) además de una larga tradición democrática y una sociedad reconocidamente laica y abierta, antes de la decisión del Tribunal Supremo Electoral de 2000, solamente tenía un 19.3 por ciento de mujeres legisladoras. En 2002, respetando la decisión del Tribunal que obliga a

los partidos a ubicar a las mujeres en posiciones elegibles, Costa Rica alcanzó el 35 por ciento. Cuba y Nicaragua, que no tienen contempladas las cuotas, tienen un 27.6 y 20.7 por ciento de mujeres diputadas respectivamente, lo cual da cuenta de que las cuotas no son el factor decisivo para garantizar la equidad de género, sólo son un facilitador de la misma. Es por ello por lo que la historia política y las tradiciones culturales juegan un papel determinante a la hora de conquistar espacios de responsabilidad política para las mujeres.

En efecto, no es suficiente que exista un sistema democrático, e incluso una tradición democrática para garantizar mejores oportunidades para las mujeres. Chile y Uruguay que son países identificados por su larga tradición democrática, además de que no han incorporado las cuotas a sus legislaciones, solamente tienen un 12.5 y un 12.1 por ciento de diputadas mujeres respectivamente en 2002. Adicionalmente, puede afirmarse que la existencia de una cultura política democrática entre las propias elites⁸, tampoco se traduce inmediatamente en una cultura de equidad. De hecho, en Uruguay, cuando se discutió el asunto de las cuotas en 1988, los legisladores las rechazaron por considerarlas inconstitucionales, al contravenir el trato igualitario entre sexos, además de que resultaba conveniente que las mujeres se ganaran por sus propios méritos los cargos de elección⁹.

Por otro lado, en Ecuador, que en materia de cuotas tiene una de las regulaciones legales más avanzadas - se prevé que el porcentaje se incremente progresivamente en un cinco por ciento en cada elección, con miras a alcanzar por esta vía la paridad entre hombres y mujeres - éstas sólo ocupan el 14.6 por ciento de los asientos parlamentarios en 2002¹⁰. De la misma manera, Colombia que es el único país con cuotas obligatorias para los altos cargos ejecutivos, tan sólo tiene un promedio de representación parlamentaria de mujeres equivalente al 11.2 por ciento. Algo semejante ocurre con Brasil que en 2000 incrementó sus cuotas del 25 al 30 por ciento y donde la presencia parlamentaria femenina sólo asciende al 6.8 por ciento. Todo lo anterior revela que ni el consenso alrededor de la necesidad de abrir los sistemas políticos a la presencia de las mujeres, ni los avances en el plano de los ordenamientos legales sirven por sí solos para lograr el cometido de hacerlos más justos en materia de género.

Como ha sido mencionado anteriormente, para hacer más eficaces las cuotas y reducir el déficit entre lo que contemplan y lo que realmente se da en la práctica, una primera medida que tendría que adoptarse es que éstas fijaran una ubicación específica para las candidaturas femeninas, además de que el cumplimiento de la regla fuera requisito indispensable para el registro de las listas de candidatos de

cada partido. No obstante, de los cinco países que tienen cuotas con ubicación precisa en las listas, sólo Argentina tiene niveles de representación de mujeres correspondientes con el porcentaje de cuotas, en tanto Bolivia, Paraguay y Ecuador tienen déficits de representación con respecto a las cuotas del 18.5, 17.5 y 15.4 por ciento respectivamente, lo cual demuestra la insuficiencia de la medida en contextos de incipiente desarrollo democrático.

Para explicar las diferencias tanto en la aplicación de las cuotas como en la renuencia de algunos países para adoptarlas, es necesario incorporar al análisis otro tipo de variables que vayan más allá del desarrollo democrático de cada caso. En primer lugar, cabe señalar que, en los países que cuentan hoy con cuotas, el nivel promedio de representación de las mujeres en sus Congresos es del 15.8 por ciento, mientras que el de los países que no las tienen es del 12.6, es decir, no hay una diferencia estadísticamente importante en los resultados. Vista desde la perspectiva regional, resulta que Centroamérica tiene la mayor presencia de legisladoras (15.2%), aún cuando sólo Costa Rica y Panamá tienen contempladas cuotas, mientras que la región andina donde tres de los cinco países las tienen previstas, solamente tiene en promedio un 13.2 por ciento de legisladoras y la del cono sur, con dos de los cinco países con cuotas, alcanza una representación femenina del 12.9 por ciento.

Una variable a considerar es el nivel de homogeneidad social existente en términos de oportunidades para las mujeres. Las sociedades más abiertas a la equidad de género en los campos social, cultural y educativo, están en mejores condiciones para que las mujeres puedan competir efectivamente para obtener cargos públicos, tanto de representación como de responsabilidad política. Desde luego que el elemento cultural y religioso pesa sensiblemente, ya que en los países en donde hay una tradición de separación entre la Iglesia y el Estado, tales como México, Costa Rica y Cuba, existe un mayor reconocimiento al derecho de las mujeres a participar en condiciones de equidad.

Otro elemento a tomar en cuenta es que los partidos políticos son por naturaleza organizaciones con estructuras jerárquicas, fuertemente centralizadas en sus decisiones, lo cual genera una resistencia a las demandas de otros grupos dentro de su propio seno. Así, mientras la democratización no permee la organización interna de los partidos políticos, la demanda de equidad de género en las representaciones políticas se enfrentará a obstáculos difíciles de remontar por más que aquélla esté socialmente legitimada.

Una variable a considerar es el nivel de homogeneidad

social existente en términos de oportunidades para las mujeres. Las sociedades más abiertas a la equidad de género en los campos social, cultural y educativo, están en mejores condiciones para que las mujeres puedan competir efectivamente para obtener cargos públicos, tanto de representación como de responsabilidad política.

Finalmente, las cuotas no son una fórmula de impacto inmediato, y hay contradicciones entre ellas y la práctica real. Una de esas contradicciones se evidencia claramente en la diferencia de los resultados en su funcionamiento en algunos países que las contemplan para ambas cámaras del Parlamento, como en el caso de Paraguay¹¹. Si bien Latinoamérica ocupa un lugar intermedio en la distribución mundial de la representación femenina,¹² todavía está lejos de alcanzar el objetivo de la igualdad política. No obstante, es posible identificar una serie de beneficios que conlleva la fórmula de las cuotas.

Los beneficios de las cuotas

Las cuotas han tenido un importante efecto simbólico porque han venido sensibilizando a la población sobre el problema de la inequidad, así como de la situación de la mujer y de los problemas que enfrenta. Igualmente, el debate en torno a la adopción de cuotas ha permitido que se vaya creando el hábito de pensar en las mujeres como profesional y políticamente capaces de ocupar cargos de responsabilidad pública. Además, la mayor presencia de mujeres dedicadas a la política ha permitido acumular recursos institucionales para aumentar tanto la representación misma de las mujeres, como la atención sobre los problemas particulares de las mismas, es decir, para impulsar que las decisiones y políticas públicas tengan un enfoque de género.

Las cuotas son consecuencia de una mayor presencia política de las mujeres y sirven para convocar a una mayor movilización de éstas en esa línea, con el objeto de conformar lo que se conoce como “masa crítica”, que se calcula se alcanza con un 30 por ciento de representación. Y es que para que una posición y unos intereses particulares encuentren cabida en las decisiones de alguna organización o institución, no es suficiente con que estén unos cuantos representantes de dichos intereses: se requiere de un número importante de ellos para garantizar que no será ignorada dicha posición¹³.

Salidas posibles a la falta de equidad política

Más allá del análisis específico de los efectos de las cuotas sobre la representación de las mujeres en América Latina, quizá lo más importante para idear formas adicionales para promover la equidad de género en la política sea analizar y abordar las causas de la permanencia de la desigualdad política.

Las cuotas rendirán frutos inmediatos en la medida que estos mecanismos estén acompañados por procesos de cambio capaces de generar un tejido social más equilibrado entre géneros en términos de acceso a la educación, a la salud y al empleo. Ello implicaría la introducción de un conjunto de políticas reformistas de bienestar social, encaminadas a garantizar la existencia de instituciones sociales de respaldo efectivo a las tareas domésticas, tales como guarderías, seguros de desempleo, centros de atención infantil, licencias de maternidad, etc. Actualmente, en América Latina es la institución familiar la que ha ocupado el lugar de estas instituciones sociales, es decir, es la solidaridad familiar y no una estructura social de apoyos organizada por el Estado, la que permite a la mujer ocuparse fuera del ámbito doméstico. Es decir, es un elemento contingente y cada vez más escaso.

Las cuotas deben formar parte de estrategias integrales de participación que vayan conformando un andamiaje básico, una plataforma firme de despegue. Las cuotas en un primer momento atacan la subrepresentación de las mujeres en su expresión última, no en sus causas - las que verdaderamente le dan fundamento - de ahí que este instrumento solamente pueda ser introductorio, necesariamente temporal y mero catalizador de políticas públicas consistentes, dirigidas a reparar las desiguales condiciones de la mujer. Las cuotas son sólo puntas de lanza que preparan el terreno para que se desarrollen políticas y programas públicos de atención a las demandas de las mujeres, como condición necesaria para que se construyan sociedades más igualitarias cuya expresión política sea la democracia paritaria.

Notas

1. Cabe aclarar que aunque el derecho de sufragio para las mujeres en El Salvador se otorgó en 1939, el derecho a ser votadas para puestos de elección se concedió en 1961. Unión Interparlamentaria. *Women's Suffrage. A World Chronology of the Recognition of Women's Rights to Vote and Stand for Election*. [Internet]: <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>
2. Morales Hoyos Vivian. 2001. "Cuotas". Ponencia presentada en *Parlamento de Mujeres*. México: Congreso de la Unión. pág. 5
3. Diálogo Inter-Americano/Gallup. 2000. "Latinoamericanas en el mando. Una encuesta a la opinión pública". Compendio ejecutivo para divulgación pública. Noviembre. [Internet] http://www.thedialogue.org/Gallupsummary_spanish.htm
4. Htun Mala. 2001. "Women's Leadership in Latin America: Trends and Challenges". en Diálogo Interamericano. *Politics Matter: A Dialogue of Women Political Leaders*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano. pág. 25.
5. Htun Mala. 2001. pág. 19.
6. Htun, Mala y Mark Jones. 2002. "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave.
7. Este mecanismo fue adoptado posteriormente, entre otras razones, ante las presiones de las organizaciones de mujeres para que se respetara la cuota.
8. Martínez Antonia. 1997. "Elites parlamentarias y cultura política en América Latina". en Del Castillo, Pilar e Ismael Crespo (coords.) *Cultura política*. Valencia: Tirant lo blanch. pág. 136.
9. Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.) 1998. "Tratado de derecho electoral comparado de América Latina". México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, pág. 416.
10. Cabe señalar que este 14.6 por ciento de mujeres legisladoras resultó de la elección de 1998, es decir, antes que se aprobara la disposición sobre el incremento gradual del cinco por ciento en las cuotas y la alternancia y secuencia en las listas.
11. En países como Argentina, Brasil y México en donde el Congreso se compone de dos Cámaras, la presencia de las mujeres es semejante o menor en el Senado que en la Cámara de Diputados. En otros como Paraguay, Bolivia y República Dominicana, donde no existe distinción en la norma, el porcentaje de representación femenina es muy superior en el Senado.
12. Unión Interparlamentaria. *Women in National Parliaments: World Classification*, febrero 2002. [Internet]: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
13. Dahlerup, Drude. 1993. "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava". en *Debate feminista*. año 4. vol. 8. México. pág. 174.

Lecturas de ampliación

Dahlerup, Drude. 1993. "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava". en *Debate feminista*. año 4. vol.8. México. págs.165-206.

Diálogo Interamericano/Gallup. 2000. "Latinoamericanas en el mando. Una encuesta a la opinión pública". Compendio ejecutivo para divulgación pública. noviembre. [Internet] http://www.thedialogue.org/Gallupsummary_spanish.htm

Htun, Mala. 1998. "Women's Political Participation, Representation and Leadership in Latin America" en *Resumen de la Conferencia sobre Liderazgo de la Mujer en América*. InterAmerican Dialogue/International Center for Research on Women, noviembre. [Internet]: <http://www.thedialogue.org/publications/htunpol.html>

Htun, Mala, 2001. "Women's Leadership in Latin America: Trends and Challenges" en Diálogo Interamericano. *Politics Matter: A Dialogue of Women Political Leaders*. Washington DC: Diálogo Interamericano.

Htun, Mala y Mark Jones. 2002. "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave.

Martínez, Antonia. 1997. "Elites parlamentarias y cultura política en América Latina". en Del Castillo, Pilar e Ismael Crespo (eds.) *Cultura política*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Morales Hoyos, Vivian. 2001. "Cuotas", Ponencia presentada en *Parlamento de Mujeres*. México: Congreso de la Unión.

Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.) 1998. "Tratado de derecho electoral comparado de América Latina". México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica.

Unión Interparlamentaria. *Women's suffrage. A world chronology of the recognition of women's rights to vote and stand for election* [Internet] <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>

Unión Interparlamentaria. *Women in National Parliaments: World classification*. Febrero 2002. [Internet]: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Clases, castas y género. Mujeres en el Parlamento indio.

SHIRIN RAI

INFORMES RECIENTES SOBRE LA INDIA SEGÚN LOS CUALES muchas mujeres involucradas en la política tienen dificultades para participar en la escena política - y más aún para cerrar la brecha de género existente - apuntan hacia una creciente necesidad de analizar el papel que las mujeres desempeñan en la política de la India. Las últimas elecciones apoyan aún más esta necesidad.

Un informe publicado por el diario *Times of India* en febrero de 1998 corrobora gran parte de lo que se ha analizado en este manual, específicamente que “las responsabilidades domésticas, la falta de influencia financiera, la creciente criminalización de la política y la amenaza de asesinatos a personalidades dificultan cada vez más a las mujeres integrarse al escenario político”. Las mujeres señalan también que incluso dentro de los partidos, ellas rara vez ocupan posiciones de liderazgo. De hecho, “las candidatas por lo general son postuladas en distritos electorales ‘perdidos’ y en los que el partido no desea ‘desperdiciar’ un candidato varón”.

A continuación se analizan los resultados de un estudio sobre las congresistas indias de la Décima Legislatura (1991-1996). El análisis se centra en tres áreas primordiales: el perfil social de las parlamentarias; las vías adoptadas por ellas para obtener sus puestos; y las áreas de políticas públicas en las que se han involucrado.

El sistema político en la India

El sistema de partidos y la representación femenina

India constituye una democracia parlamentaria bicameral, con un sólido sistema político multipartidista. La Cámara Baja recibe el nombre de *Lok Sabha* (Asamblea del Pueblo) y cuenta con 545 miembros, en tanto la Cámara Alta recibe el nombre de *Rajya Sabha* (Asamblea de los Estados), con un total de 250 miembros. En 1991, las mujeres constituían el 5.2 por ciento del total de representantes ante la Lok Sabha y el 9.8 por ciento del total de representantes ante la *Rajya Sabha*¹. Esta cifra es menor a la del Parlamento de 1989 que le precedió. Los resultados de la elección de 1996 evidenciaron un descenso aún mayor en la representación femenina pero en 1999, 8.8 por ciento de los parlamentarios elegidos fueron mujeres. Esta tendencia resulta preocupante en vista de las iniciativas gubernamentales de garantizar la representación femenina en las instituciones políticas.

Es posible que una de las razones de la baja representación puede ser atribuida a la fuerza del sistema de partidos en sí mismo. Dicho sistema puede conducir a una marginación de la política que gira en torno a temas específicos, o a que los partidos se adueñen de los movimientos que se organizan alrededor de dichos temas, algo que el movimiento de mujeres en el subcontinente ha tenido que enfrentar². Sin embargo, los partidos políticos indios son débiles desde el punto de vista de su organización y dependen de las elites locales³. Este podría ser un segundo factor que explique la resistencia a poner en práctica iniciativas políticas sensibles con respecto al género.

El movimiento de mujeres y el asunto de la representación

La demanda de una mayor representación femenina en las instituciones políticas indias no se asumió en forma sistemática sino hasta que se conformó el Comité sobre la Condición de la Mujer en la India (CCMI), cuyo informe se publicó en 1976. Antes de esto el creciente movimiento de mujeres había centrado sus esfuerzos en mejorar la condición socioeconómica de las mujeres⁴. El informe de la CCMI planteaba la necesidad de incrementar la representación femenina ante las instituciones políticas, en especial a nivel de las bases, mediante una política de escaños reservados⁵. En 1988, el Plan Perspectiva Nacional para las Mujeres sugirió el establecimiento de una cuota del 30 por ciento en todos los niveles de los órganos electivos. Los grupos de mujeres insistían en que el sistema de esca-

ños reservados se restringiera a los panchayat (concejos de las aldeas) con el fin de estimular la participación política a nivel de las bases. El consenso en torno a esta demanda resultó en la adopción de las enmiendas No. 73 y No. 74 a la Constitución de la India, que se introdujeron en 1993.

En 1995, el tema de las cuotas se planteó de nuevo, pero esta vez el punto central era la participación de las mujeres a nivel parlamentario. En un principio, la mayoría de los partidos políticos coincidió en esta propuesta, pero pronto surgieron las dudas. Cuando el proyecto de ley respectivo se introdujo en 1997, varios partidos y grupos plantearon objeciones que giraban en torno a dos puntos primordiales: el de la coincidencia de las cuotas para las mujeres en general con las de las mujeres de las castas inferiores en particular y, en segundo lugar, el del elitismo. La mayor parte de los grupos de mujeres consideraban que el tema de las castas generaba divisiones entre sus congéneres. Asimismo, muchas estaban disconformes con la posibilidad de conferir privilegios a las mujeres de la elite al garantizarles escaños parlamentarios, pese a que estas habían apoyado anteriormente la asignación de cuotas a nivel de las bases, en los panchayats. Hasta la fecha, la enmienda no ha sido aprobada por la legislatura. Sin embargo, el actual gobierno del partido nacionalista hindú Bharatiya Janata (BJP) se ha comprometido a introducir otro proyecto de ley sobre el establecimiento de un mecanismo de cuotas a nivel parlamentario.

El perfil de las mujeres en el Parlamento

La mayor parte de las 39 congresistas que integraron la legislatura 1991-1996 pertenecían a la clase media y eran profesionales con poco o ningún nexo con el movimiento de mujeres. Una cifra significativa de ellas tuvo acceso a la política por medio de sus familias, otras por medio de movimientos estudiantiles o de los derechos civiles y otro tanto como resultado de iniciativas gubernamentales orientadas a incrementar la representación de las castas inferiores.

La mayor parte de las mujeres en el Parlamento indio pertenecen a la elite. Si bien su papel público desafía algunos estereotipos, su clase social a menudo les permite una gama mucho más amplia de opciones de las que tienen las mujeres más pobres.

Género y castas en el Parlamento

La existencia de castas ha sido una característica importante de la vida pública y política en la India. La mayor parte de las parlamentarias durante la Décima Legislatura provenían de las castas superiores. De esta forma, había seis mujeres brahmanes: un considerable 17.14 por ciento del total de congresistas, si bien esta casta comprende solo el 5.52 por ciento de la población. Empero, es importante evitar establecer una correlación fácil entre casta y representación política. Por ejemplo, de las seis mujeres brahmanes, dos pertenecen al Partido Comunista de la India. En ambos casos el factor de la casta tiene menos importancia que sus antecedentes de clase privilegiada. Además, ambas fueron producto de movimientos políticos, de la lucha nacionalista y del movimiento antiemergencia surgido en la década de los setenta.

La cantidad de mujeres que puede aprovechar el sistema de escaños reservados a partir de las castas sigue siendo reducida. Aunque el 22 por ciento de los escaños parlamentarios estaban reservados para las Castas Listadas, las mujeres ocupaban un escaso 4.1 por ciento de esas bancas. Dos de ellas provenían de las llamadas Tribus Listadas. Sin embargo, de las 39 diputadas que integraban la Décima Legislatura (que representaban el 7 por ciento del total), un 14 por ciento provenían de Castas Listadas; dos diputadas pertenecían a las castas “atrasadas” y representaban circunscripciones abiertas. De esto se deduce que la pertenencia a una casta incide en el perfil, lealtad y trabajo de las representantes ante el Parlamento indio.

Clases, posición social y género en la vida pública

De las 39 diputadas que integraron la Lok Sabha durante el período 1991-1996, 32 contaban con títulos de postgrado mientras en la Rajya Sabha 14 de las 17 integrantes eran graduadas universitarias. La clase social de estas mujeres era obviamente más importante en términos de sus niveles educativos que la casta a la que pertenecían. Solo una de las siete legisladoras de castas inferiores carecía de un grado universitario y la única mujer de una Casta Listada integrante de la Rajya Sabha contaba con estudios de postgrado. Los niveles educativos también se reflejan en los perfiles profesionales de estas mujeres: el 30 por ciento de las legisladoras de la Rajya Sabha eran abogadas y el 25 por ciento de las de la Lok Sabha eran docentes o profesoras universitarias.

La clase de la cual provienen la mayor parte de las legisladoras es quizás el factor más importante para su integración exitosa al sistema político.

La mayor parte de las parlamentarias (cerca del 65 por ciento) tenían edades comprendidas entre finales de sus 30 y 60 años y por lo tanto no tenían la responsabilidad de criar una familia con niños pequeños. Dado el patrón de matrimonio casi universal que prevalece en la India, la cifra de legisladoras no casadas resultaba extraordinariamente elevada, e indica las presiones sociales que pesan sobre las mujeres que se integran a la vida pública. Para las que están casadas, la clase social alivia un tanto las presiones de la vida pública, ya que la mayor parte de las parlamentarias puede pagar para que alguien realice las labores domésticas. En muchos casos el sistema de familias conjuntas, o en el menor de los casos el sólido apoyo familiar, resulta también de ayuda. No obstante, las limitaciones de la vida familiar continúan siendo la verdadera preocupación incluso para las mujeres de clases privilegiadas.

Las mujeres recurren a diferentes estrategias para sobrellevar estas limitaciones. Así, si la familia ha aceptado la carrera política de una mujer, estará en mejor posición de negociar con dicho grupo. Es más probable que esto ocurra si la familia pertenece a la elite política y si más de un miembro está en la arena. Si la mujer ya tenía un papel activo antes de casarse, puede verse sometida a grandes presiones por parte de la familia de su esposo para que se ajuste a un papel tradicional que le deje poco margen para una carrera activa. En este caso, su alternativa política será ajustarse a las expectativas de la familia y retirarse de la vida pública, o alejarse de su familia en busca de un futuro incierto en el ámbito de la política partidista. En este último caso, la falta de apoyo familiar y el estigma del divorcio constituyen una evidente desventaja para la vida política de la mujer.

La clase social también mitiga la influencia de la religión. Con solo una diputada musulmana en la Rajya Sabha y una en la Lok Sabha, las mujeres de esa religión se encuentran significativamente subrepresentadas. Así, la Dra. Najma Heptullah, quien también fungió como vicepresidenta de la Rajya Sabha, pertenece a la elite, tiene una formación académica correspondiente, y para su trabajo goza del apoyo tanto de su familia natal como de la de su esposo. Margaret Alva, una cristiana, quien fue ministra de Estado y presidenta fundadora de la Comisión Nacional para la Mujer de la India, tiene antecedentes similares. En

ambos casos sus familias fueron parte del movimiento nacionalista y recibieron la influencia de la ideología liberal y una amplia formación académica.

Así, la mayoría de las mujeres que integran el Parlamento indio pertenecen a la elite. Si bien su papel político desafía algunos estereotipos, su clase social a menudo les permite el acceso a una gama mucho más amplia de opciones que las que tienen las mujeres más pobres.

El acceso al sistema

Resulta sorprendente que la participación activa en el movimiento de mujeres no sea una de las rutas de acceso para las legisladoras hacia la política formal de partidos.

La “exequivalencia masculina”, es decir, el supuesto de que las mujeres ingresan a la vida política con el apoyo, respaldo y contactos de la familia, en particular del esposo, ha sido una explicación dominante de la manera en que las mujeres ingresan a la vida política.

¿Relaciones de parentesco o algo más?

Una explicación prevaleciente de cómo las mujeres acceden a la arena política ha sido la llamada “equivalencia masculina”. En este caso se asume que las mujeres incursionan en la política con el apoyo, respaldo y contactos de su familia, en particular de su marido. De la muestra de 15 parlamentarias sondeadas, una tercera parte cuenta, por ejemplo, con el “apoyo familiar” entre bastidores. Sin embargo, en una crítica bien argumentada a esta teoría, Carol Wolkowitz señala que la “equivalencia masculina” no constituye un marco conceptual adecuado⁶. En primera instancia, porque la esfera pública (es decir, las instituciones estatales, la prensa y el discurso político) es la que ha de negociarse para que la decisión familiar de que una mujer se lance a la política tenga éxito; en otras palabras, no se trata de un asunto privado, sino de uno público. En segundo lugar, en muchos casos el esposo no apoya del todo la candidatura de su cónyuge, de manera que la presión de los jefes políticos es la que fuerza el asunto. El sistema centralizado de distribución de escaños en los partidos políticos mayoritarios contribuye en este contexto. Asimismo, la preocupación de un partido por los niveles de representación de ciertos grupos dentro de sus filas, así como las consecuencias en términos

de la legitimidad del partido entre los grupos subrepresentados, podrían ser el motivo para incluir a las mujeres.

Los movimientos sociales y políticos

Junto con el “nexo familiar” y las iniciativas estatales, un factor importante que incide en el acceso de las mujeres al escenario político parecen ser los movimientos políticos y sociales, los cuales han creado ventanas de oportunidad que algunas mujeres han logrado aprovechar para acceder a la escena política.

Así, el movimiento nacionalista fue un elemento importante de movilización femenina. La contribución de Gandhi para incluir a las mujeres en la política ha sido bien documentada. El movimiento de izquierda también movilizó a la población femenina⁷. Asimismo, organizaciones de mujeres como el Congreso Mahila y la Federación de Todas las Mujeres Indias (CPI) se constituyeron al amparo y bajo el control del partido. No obstante, ninguna de las legisladoras entrevistadas en este estudio tenía nexos fuertes con el ala femenina de su partido antes de ingresar a la política parlamentaria.

El movimiento de los derechos civiles y anti-emergencia liderado por el partido Jaiprakash Narayan (JP) entre 1975 y 1977 fue importante desde el punto de vista político y llevó al sector estudiantil a la vanguardia de la política nacional. Muchas mujeres de izquierda y de derecha se unieron a este movimiento y continuaron en la política.

Por último, en el contexto de la política actual de la India, los partidos fundamentalistas y de base comunitaria también movilizan a las mujeres⁸. Una de las parlamentarias más carismáticas es Uma Bharti, cuya participación es el producto del ascenso de los militantes hindúes a la política india. La legisladora pertenece al Vishwa Hindu Parishad, un ala de movilización del BJP, un partido fundamentalista hindú de extrema derecha, y “predicadora” de profesión de los textos hindúes quien estaba a la vanguardia del movimiento para derribar la Mezquita Babri en Ayodhya⁹.

Liderazgo político y cuotas

Las cuotas de género como estrategia para ingresar a la arena política cuentan con el apoyo cada vez mayor de las legisladoras, a pesar del hecho de que muy pocas han accedido al sistema por esta ruta; la mayor parte de las mujeres todavía cree fervientemente en el argumento meritocrático.

La influencia de líderes nacionales particulares también es un factor importante que incide negativamente en la teoría de la “equivalencia masculina”. Aunque Indira Gandhi, por ejemplo, hizo poco por promover la representación de las mujeres en el ámbito político, su hijo Rajiv Gandhi aceptó el principio de reservar escaños para las mujeres y emprendió medidas que incidieron de manera directa en la inclusión de estas en la vida política, tales como la disposición de 1993 que permitió reservar a las mujeres el 33 por ciento de los escaños electivos de los panchayats de las aldeas. Como se mencionó antes, factores como la clase social, la etnicidad y la casta intervienen en las posibilidades de aprovechar estos escaños. Sin embargo, el apoyo estatal y de los líderes gubernamentales y políticos puede resultar de importancia para las mujeres que desean ingresar al sistema político. Las cuotas de género como estrategia para ingresar a la arena cuentan con el apoyo cada vez mayor de las legisladoras, a pesar del hecho de que muy pocas han accedido al sistema por esta ruta y creen fervientemente en el argumento meritocrático. La mayoría de las congresistas han apoyado la Enmienda No. 81, que les garantizaría una cuota del 33 por ciento en la legislatura, pese a que la disciplina partidaria no les ha permitido votar a favor de dicha enmienda. Este punto evidencia las limitaciones que impone a las mujeres el sistema político.

Género y poder político: ¿Que hacen las legisladoras?

De un total de 20 parlamentarias que integraron la Lok Sabha durante el período 1991-1996, ninguna era ministra del gabinete; dos eran ministras de Estado y dos eran viceministras de Estado⁴⁰. Por su parte, la Rajya Sabha contaba con siete parlamentarias, una de las cuales era ministra de Estado. Estas funcionarias ocupaban las carteras de Desarrollo de Recursos Humanos, Aviación Civil y Turismo, Salud y Bienestar Familiar, y de Quejas Públicas y Personales, todas las cuales se consideran como “carteras de poco peso.” Sin embargo, ello no quita la responsabilidad de las funcionarias. Por ejemplo, una de las congresistas es también vicepresidenta de la Rajya Sabha. A nivel de los partidos, una congresista integraba el comité disciplinario de la agrupación, y una presidía el Congreso Mahila. Entre las congresistas del BJP, la única que tenía un escaño en la Rajya Sabha era portavoz sobre la economía y la línea política general del partido. De las 10 representantes ante la Lok Sabha, una ocupaba también una Vicepresidencia del partido y dos formaban parte del comité ejecutivo nacional.

La representación de las mujeres ante el Parlamento, si bien es importante en razón de la justicia social y la legitimidad del sistema político, no se traduce fácilmente en una mejor representación de los diversos intereses de éstas.

El sistema de incentivos y sanciones institucionales a nivel del partido y el Congreso incide en los temas que las mujeres defienden durante su gestión parlamentaria. Para la mayoría de las legisladoras entrevistadas los temas de la mujer no ocupaban un lugar prioritario en su lista de intereses. Más bien, se mostraron interesadas por formar parte de los comités sobre asuntos económicos, relaciones internacionales y comercio. Al ser ambiciosas, estas diputadas deseaban estar donde convergen el poder y la influencia.

El tema de la rendición de cuentas

Uno de los temas importantes de cualquier debate sobre género y representación tiene que ver con el sector del electorado que las mujeres representan. Debido a que no existen circunscripciones “sólo de mujeres”, las parlamentarias no tienen que rendir cuentas como mujeres ante sus congéneres. Aún así, cuando en el Parlamento se plantean temas relativos a las mujeres se espera que ellas participen en los debates, algo que de hecho hacen. Temas como el bienestar de la mujer y la violencia revierten particular importancia para unir a las legisladoras.

Para la mayoría de las legisladoras entrevistadas los temas de la mujer no ocupaban un lugar prioritario en su lista de intereses. Más bien, se mostraron interesadas por formar parte de los comités más influyentes sobre asuntos económicos, relaciones internacionales y comercio.

Estos temas se discuten en el “cuarto de damas” del Parlamento. Sin embargo, como lo dejaron en claro todas las entrevistadas, ellas son “mujeres del partido en primera instancia”; rara vez desacatan abiertamente la consigna partidaria.

Los dirigentes del partido también piden a las congresistas involucrarse en el ala femenina de sus agrupaciones. Si bien las parlamentarias no siempre ven este papel como un mejoramiento de su posición dentro del partido, algunas han logrado desempeñar un papel exitoso y por consiguiente han ganado influencia a nivel de los dirigentes.

En su condición de “mujeres del partido” con ambiciones políticas, las diputadas responden a los incentivos y sanciones institucionales que se les aplican y a los que nos referíamos anteriormente. Todos estos factores limitan el potencial de estas legisladoras de representar los intereses de las mujeres indias en una amplia gama de temas. Como resultado parece haber poco contacto regular entre los grupos de mujeres y las legisladoras. La excepción es por supuesto el ala femenina de los partidos políticos que sí establecen nexos con las diputadas. Esto abre campo a la posibilidad de que las diputadas funjan como canales de comunicación entre los dirigentes del partido y sus integrantes mujeres. Asimismo, en ocasiones se les pregunta sobre temas relacionados con la familia y los derechos de las mujeres. Sin embargo, los grupos de mujeres fuera de los partidos no parecen acercarse a las legisladoras¹¹.

Conclusión

La representación femenina ante el Parlamento, si bien es importante en razón de la justicia social y la legitimidad del sistema político, no se traduce fácilmente en una mejor representación de los diversos intereses de las mujeres.

Aunque no se puede asumir que el contar con más mujeres en cargos públicos se traduciría en un mejor trato para la población femenina en general, existen razones importantes para demandar una mayor representación de este sector en la vida política. En primera instancia están las razones intuitivas: cuanto mayor sea el número de mujeres en cargos públicos que articulen intereses y sean vistas en el ejercicio del poder, mayores serán las probabilidades de alterar la jerarquía de género en la vida pública. El “umbral de representación”¹² entendido como la capacidad de un grupo de incidir en la formulación de políticas o en la cultura que sirve de marco al sistema representativo, será limitado sin una presencia suficientemente visible de la mujer - sino más bien proporcional - en el sistema político. Las diversas contribuciones de otros autores del presente manual así lo confirman. Aún más, el hecho de que estas mujeres pertenezcan en su mayor parte a la elite podría significar que su impacto en la conciencia pública fuera desproporcionadamente mayor de lo que su representación en términos de números sugeriría.

Ha habido una interacción limitada entre las legisladoras y el movimiento de mujeres, uno de los puntos débiles importantes en términos de la efectividad tanto de estas como del movimiento de mujeres.

En segundo lugar y más importante, cabe explorar las estrategias que utilizan las mujeres para acceder a la vida pública en el contexto de un sistema sociopolítico patriarcal. Estas mujeres han tenido éxito al socavar las fronteras de género y funcionar dentro de un ámbito sumamente agresivo y dominado por los varones. ¿Es posible que otras aprendan de este ejemplo? Es obvio que el problema radica justo en que estas mujeres constituyen una elite. La clase social de la cual provienen en su mayoría es tal vez el factor más importante para su inserción exitosa en el sistema político. Sin embargo, es posible analizar si los movimientos sociopolíticos ofrecen a las mujeres la oportunidad de valerse de ciertas estrategias que puedan minar la jerarquía de género del escenario político. Por último, también se puede explorar la dinámica entre la política institucional y la de las bases. Como demuestra este estudio, la “politización del género” en el sistema político de la India se debe en gran parte al éxito del movimiento de mujeres.

Por lo tanto, las representantes políticas se han beneficiado de este éxito del movimiento de mujeres, no obstante que su interacción con dicho movimiento ha sido limitado: uno de los puntos débiles importantes tras la efectividad tanto de las parlamentarias como del movimiento mismo. Este es tal vez el punto que el movimiento de mujeres necesita abordar como parte de su agenda en crecimiento en el siglo XXI.

Notas

1. Hem Lata Swarup, Niroj Sinha, Chitra Ghosh, Pam Rajput. 1994. “Women’s Political Engagement in India”. en B. Nelson y N. Chowdhury (eds.). *Women and Politics Worldwide*. Londres: Imprenta de la Universidad de Yale. pág. 362.
2. CWDS. 1994 “Confronting Myriad Oppressions. The Western Regional Experience”. Nueva Delhi: CWDS. 1995. “Towards Beijing: A Perspective from the Indian Women’s Movement”. Nueva Delhi.
3. Bjorkman, James W. 1987. “India: Party, Personality and Dynasty”. en Alan Ware (ed.) *Political Parties*. Oxford: Blackwell.
4. CWDS. 1994. págs. 19-25.
5. Publicación del Gobierno de la India. 1974.
6. Wolkowitz Carol y Haleh Afshar (ed.) 1987. “Women, State and Ideology: Studies from Africa and Asia”. Londres y Nueva York: Routledge.
7. Chattopadhyaya, K. 1983. *Indian Women’s Battle for Participation*. Nueva Delhi: Imprenta Abhinav; y Joshi, P. 1989. *Gandhi on Women*. Nueva Delhi: Imprenta Navjivan.
8. Sarkar, T. y U. Butalia. (eds.) 1991. *Women and Right Wing Movements: Indian Experiences*. Londres: Zed Press.
9. La disputa por la mezquita de Babri surgió por la insistencia del BJP, de que ese templo

- había sido construido por conquistadores musulmanes que para hacerlo destruyeron un templo hindú que marcaba el lugar del nacimiento de la deidad hindú Lord Ram. Gobiernos sucesivos del Partido del Congreso intentaron abordar el problema evitando tomar una decisión, para no alejar a sus votantes musulmanes e hindúes. La disputa culminó en 1991 con una marcha de fundamentalistas hacia la Mezquita, la cual fue destruida ante la pasividad de la policía.
10. En 2001, había tres mujeres miembros del gabinete de Gobierno y cinco mujeres ministras de Estado. [Internet] <http://www.indianembassy.org/special/cabinet.htm>
 11. Rai, S.M. 1995. "Women Negotiating Boundaries: Gender, Law and the Indian State". [Internet] <http://www.indianembassy.org/special/cabinet/cabinet.htm>
 12. Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Imprenta de la Universidad de Oxford.

Lecturas de ampliación

Afshar, Haleh (ed.) 1987. *Women, State and Ideology. Studies from Africa and Asia*. Londres y Nueva York: Routledge.

Agnihotri, I. y V. Mazumdar. 22 de julio, 1995. "Changing Terms of Political Discourse: Women's Movement in India, 1970s - 1990s". *Economic and Political Weekly*. vol. XXX. No. 29. págs. 1869 - 1878.

Akerkar, S. 1995. "Theory and Practice of Women's Movement in India: A Discourse Analysis". *Economic and Political Weekly*. vol. XXX. No. 27. 1995. págs. WS-2- WS-22.

Alvarez, S. 1990. *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*. Nueva Jersey: Imprenta de la Universidad de Princeton.

Bjorkman, James W. 1987. "India: Party, Personality and Dynasty". en Alan Ware (ed.) *Political Parties*. Oxford: Blackwell.

Chattopadhyaya, Kamaladevi. 1983. *Indian's Women's Battle for Freedom*. Nueva Delhi: Abhinavi Press.

CWDS (Centro de Estudios sobre el Desarrollo de la Mujer) 1994. *Confronting Myriad Oppressions: The Western Regional Experience*. Nueva Delhi.

CWDS. 1995. *Towards Beijing: A Perspective from the Indian Women's Movement*. Nueva Delhi.

Gobierno de India, Publicaciones. Departamento de Desarrollo de la Mujer y el Niño. 1988. "National Perspective Plan for Women 1988-2000." Nueva Delhi.

Hoskyns, C. y S. Rai. 1996. "Gender, Class and Representation: India and the European Union," Ponencia presentada durante la Conferencia de la Asociación de Estudios Políticos. 10 de abril. 1996.

Joshi, P. 1989. *Gandhi on Women*. Nueva Delhi: Navjivan Press.

Kumar, Radha. 1989. "Contemporary Indian Feminism." *Feminist Review*. No. 3. Otoño. págs. 20-29.

- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Imprenta de la Universidad de Oxford.
- Liddle, J. y R. Joshi. 1986. *Daughters of Independence*. Nueva Delhi: Kali for Women.
- Phillips, A. 1991. *Engendering Democracy*. Cambridge: Polity.
- Rai, S. M. 1995. "Women and Public Power: Women in the Indian Parliament". *Boletín IDS*. vol. 26. No. 3. Julio.
- Rai, S.M. 1995. "Women Negotiating Boundaries: Gender, Law, and the Indian State". *Social and Legal Studies*. vol. 4. No. 3. Septiembre.
- Sarkar, T. y U. Butalia (eds.) 1995. *Women and Right-Wing Movements: Indian Experiences*. Londres: Imprenta Zed.
- Swarup, H. L., Niroj Sinha, Chitra Ghosh, Pam Rajput. 1994. "Women's Political Engagement in India". en B. Nelson y N. Chowdhury (eds.) *Women and Politics Worldwide*. Londres: Imprenta de la Universidad de Yale.

CAPÍTULO 5

CAPÍTULO 5

5

Mujeres en el Parlamento.

Estrategias para marcar la diferencia

JONI LOVENDUSKI Y AZZA KARAM

SI BIEN LAS MUJERES SIGUEN SIENDO UN SECTOR POBLACIONAL significativamente infra-representado en los órganos legislativos, aquellas que han accedido a ellos están dirigiendo su atención más allá de las cifras y concentrándose en lo que realmente pueden hacer durante su gestión legislativa: cómo generar un impacto, sea cual sea el número de representantes elegidas. Parlamentarias de todo el mundo están aprendiendo las reglas del juego y usando estos conocimientos y comprensión para promover temas y asuntos de mujeres dentro de los órganos legislativos. A través de este trabajo, no sólo incrementan sus propias oportunidades de éxito, sino que también preparan el camino para que una nueva generación de mujeres se incorpore al proceso legislativo. ¿Cómo pueden maximizar su impacto en el proceso político a través de su participación en el Poder Legislativo? ¿Cuáles son las estrategias más útiles para lograr una mayor efectividad? ¿Qué lecciones pueden compartir las parlamentarias con aquellas mujeres que aspiran a acceder a la escena política? ¿De qué maneras han incidido las mujeres en los procesos políticos? El presente capítulo se centra en estas interrogantes por cuanto el manual se traslada del camino al Parlamento al proceso de dejar huella en él.

Dejar huella en el Parlamento

El impacto real que las parlamentarias logren generar dependerá de una serie de variables, entre ellas el contexto político en el cual funciona el órgano legislativo, el tipo y número de mujeres que se encuentren en él y las reglas de juego parlamentarias.

Cuando la mujer se encontraba luchando en diferentes partes del mundo por lograr el derecho de sufragio esperaba que ese derecho inevitablemente trajera consigo una mayor representación femenina en los órganos de toma de decisiones. Sin embargo, y como se ha ilustrado en otros capítulos de este manual, estas expectativas no se han cumplido; en vez de ello, las mujeres tuvieron que emprender otra dura y larga lucha para lograr una verdadera representación parlamentaria. Parte de este esfuerzo implicó convencer a las votantes para que apoyaran a las candidatas como sus representantes. En la mayoría de los países gran parte del trabajo se centró en los partidos políticos, canales típicos de acceso a las legislaturas nacionales. Así las mujeres se organizaron y movilizaron dentro y fuera de los partidos para cambiar los métodos ampliamente consolidados de reclutamiento político.

No obstante, y a pesar de haber accedido a los órganos legislativos, su lucha no terminó ya que accedían a un área de dominio masculino; los Parlamentos estaban establecidos, organizados y dominados por hombres que actuaban en función de sus propios intereses y definían los procedimientos de trabajo según su propia conveniencia. No había ninguna conspiración deliberada por excluirlas; es más, ni siquiera era un asunto importante. En su mayoría, los Parlamentos de democracias consolidadas eran el producto de procesos políticos si no exclusivamente masculinos, dominados por el hombre. Las legislaturas subsiguientes fueron, en su mayor parte, moldeadas a partir de estas asambleas ya establecidas. Resultaba inevitable que al tratarse de instituciones controladas por hombres reflejaran una cierta arbitrariedad masculina, si bien el tipo preciso de parcialidad variaba según el país y la cultura reinante en él.

Hasta hace poco tiempo esta “masculinidad institucional” ha sido una característica latente e imperceptible de los órganos legislativos que ha estado ampliamente arraigada, impregnando todas las actividades y considerada algo lógico. Sólo en tiempos recientes esta arbitrariedad masculina en las labores legislativas ha sido sometida a un profundo examen. De hecho, en la mayoría de los países el papel político de las mujeres en el Parlamento se convirtió en un asunto público solamente a partir de la segunda mitad del siglo XX.

En 2002, las mujeres constituyen el 14.3 por ciento de la representación parlamentaria en todo el mundo. En los países nórdicos alcanzan las cifras más altas, un 38.8 por ciento, mientras en los países árabes representan sólo el 4.6 por ciento¹.

Al igual que ocurriera para lograr acceder al Parlamento, las parlamentarias actuales se están organizando, movilizándolo y motivando, promoviendo a las mujeres dentro de los órganos legislativos de todo el mundo, así como diseñando estrategias y tomando medidas para promover los temas de su interés, facilitando con ello cambios en la legislación.

El impacto real que las diputadas logren generar dependerá de una serie de variables propias de cada país. Entre éstas cabe mencionar el contexto político en el cual se desenvuelva el órgano legislativo en cuestión, el tipo y número de mujeres que lo integren y las reglas del juego parlamentario. Cada uno de estos factores tiene una importancia crucial a la hora de establecer el impacto que las mujeres logran una vez elegidas. Debido a que estos factores varían de manera significativa entre países, resulta difícil hacer generalizaciones aplicables a nivel mundial sobre los instrumentos de los que disponen las parlamentarias para maximizar su incidencia en las labores legislativas.

Por otro lado, y ante esta labor, nos encontramos con el problema que supone el déficit de información e investigaciones disponibles sobre el impacto que las mujeres han logrado. Al subrayar la necesidad de un mayor conocimiento y comprensión del tema de las mujeres y el proceso de toma de decisiones, la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Estatus de la Mujer (UNCSW) planteó en un informe fechado en 1997 la imperiosa necesidad de realizar estudios de casos de “mujeres que incidieran” en el ámbito político².

Al extrapolar la información disponible en este campo, y con base en entrevistas y conversaciones sostenidas con parlamentarias de todo el mundo, se han identificado algunas estrategias y mecanismos a los que las mujeres pueden recurrir, y de hecho recurren, para incidir en el proceso legislativo. Con el fin de organizar y presentar estas ideas, hemos formulado lo que denominamos “estrategia de las reglas”.

La masa crítica

La medida en la cual las mujeres logren generar un impacto dependerá en gran parte del número de parlamentarias que estén motivadas para representar los temas de interés y preocupación de las mujeres.

Es frecuente que en los sectores feministas se argumente que las parlamentarias pioneras se convirtieron en una especie de sucedáneo de hombres, es decir, que accedieron a la legislatura mediante un proceso de masculinización hasta el punto de no diferenciarse de los hombres a quienes sustituían. Esta aseveración se pone en duda. Se sabe que los varones se comportan de forma diferente en ausencia de las mujeres. Debido a que trastoca las fronteras de género, la presencia, aunque sea de una sola mujer, altera el comportamiento de los hombres y, por ende, la de varias lo alterará aun más. En Europa Occidental la experiencia demuestra que cuando las diputadas tienen la misión de efectuar cambios pueden lograrlos de manera significativa aunque se encuentren en cifras minoritarias.

Si bien la presencia de una sola legisladora puede marcar diferencias, un cambio significativo y a largo plazo vendrá dado en gran medida allí donde exista un número suficiente de parlamentarias con la motivación para involucrarse en los temas de la mujer. Las expertas en ciencias políticas y estudios de la mujer se han referido a la necesidad de contar con una minoría significativa de mujeres para efectuar cambios políticos, denominando a dicha minoría la “masa crítica”. De acuerdo con Drude Dahlerup, la presencia de esta masa crítica se manifiesta en el desarrollo acelerado de la representación femenina por medio de actos que mejoren su propia situación y la de las mujeres en general, los cuales constituyen actos críticos de empoderamiento. En sus estudios sobre las parlamentarias escandinavas, Dahlerup encontró que las mujeres involucradas en la política trabajaban para reclutar a otras mujeres, desarrollando legislación e instituciones para beneficiar a sus congéneres. En la medida en que aumentaron en número, se hizo más fácil para ellas incursionarse en la política, a la vez que cambiaron las percepciones de la opinión pública³.

La estrategia sobre el uso de las reglas

En este capítulo formularemos una estrategia para contribuir a maximizar la incidencia femenina en el proceso legislativo. Cabe destacar que el desarrollo total de esta estrategia requiere de una masa crítica de mujeres que trabaje en favor de la mujer y promueva los temas que le interesan y preocupan.

Expresada en términos sencillos, esta estrategia consta de tres partes: aprender, utilizar y cambiar las reglas. Éstas comprenden las costumbres, convenciones, prácticas informales y regulaciones específicas que rigen el funcionamiento de la legislatura. Asimismo, incluyen aquellas normas que rigen el proceso de elabora-

ción de leyes, la división del trabajo en la asamblea, las estructuras jerárquicas, ceremonias, disciplinas, tradiciones, hábitos y normas de la legislatura, incluyendo las de su funcionamiento interno y las de su relación con otros sectores del aparato estatal y con la nación a la cual representan.

Esta estrategia de aprendizaje, aprovechamiento y modificación de las reglas se basa en la certeza de la existencia de una necesidad de cambio y de garantizar que tales cambios constituyan un objetivo para el cual las mujeres resultan elegidas. Existen fundamentalmente cuatro tipos de reformas que marcarán la diferencia: institucionales y de procedimiento, de representación, de incidencia en los resultados y de discurso.

1. **Los cambios institucionales y de procedimiento** se refieren a las medidas que alteran la naturaleza de la institución para hacerla más “favorable hacia las mujeres”. Los cambios culturales, tales como una mayor conciencia de género, deben ir acompañados de cambios de procedimiento orientados a tener en cuenta a las mujeres que la integren. Una mayor conciencia de género no implica sencillamente incluir a la población femenina, sino también una sensibilidad hacia el hecho de que las mujeres constituyen una categoría universal tanto como los hombres, y que factores como la clase social, edad, etnia, raza, capacidades físicas, sexualidad, condición de madres y etapa de la vida tienen un efecto determinante en sus vidas, de la misma forma que lo tienen en la de los varones.
2. **Los cambios de representación** están referidos a acciones específicas dirigidas a garantizar el acceso continuo y progresivo de las mujeres a la legislatura. Tales medidas incluyen el fomento de candidaturas femeninas; el uso consciente de sus capacidades como modelos ejemplarizantes; la promoción de legislaciones sobre la igualdad de género y regulaciones sobre paridad o equidad; y cambios apropiados en las leyes electorales y de campaña. Asimismo, incluyen la adopción de medidas parlamentarias destinadas a colocar a las mujeres en puestos importantes a nivel de legislatura y garantizar su presencia en las instituciones públicas, sin excluir los cambios en los partidos políticos que permitan llevar a un mayor número de ellas al Parlamento. Las parlamentarias a menudo utilizan el poder que su condición de representantes les confiere para apoyar esfuerzos tendentes al mejoramiento de las oportunidades políticas de sus copartidarias. De manera

similar, pueden organizarse para apoyar a las mujeres en busca de puestos políticos más altos. El Parlamento constituye una fuente fundamental para la selección de candidatos potenciales para puestos más altos.

3. **El impacto o incidencia en los resultados** se refiere específicamente a la “feminización” de la legislación y otros rendimientos políticos, es decir, el grado hasta el cual las leyes y políticas sean modificadas o influenciadas para beneficio de las mujeres. Esto incluye colocar temas de su interés en la agenda, así como garantizar que la legislación las favorezca o sea sensible hacia el tema de género.
4. **Los cambios en el discurso** implican modificaciones tanto dentro como fuera del Parlamento. No se trata solo de esforzarse por cambiar el lenguaje parlamentario de manera que las perspectivas femeninas se conviertan en algo normal: también es necesario aprovechar la plataforma parlamentaria para cambiar las actitudes del público y el discurso político, de forma que la idea de una mujer involucrada en la política sea tan normal como la de un hombre en esa misma condición. Esta forma de mantener un alto perfil se vale de las oportunidades que ofrece el Parlamento de un mayor acceso a los medios de comunicación y al público en general, con el fin de crear una conciencia sobre los temas de la mujer y su capacidad política para el debate público.

Tabla 13: Cuatro áreas de cambio que inciden en la participación política de las mujeres

Institucionales y de procedimiento	Hacer que el Parlamento favorezca más a las mujeres mediante la adopción de medidas para promover una mayor conciencia de género.
De representación	Garantizar el acceso continuo y ampliado de las mujeres al Parlamento, estimulándolas a postularse como candidatas, cambiando las leyes electorales y de campaña, y promoviendo legislaciones sobre la igualdad de género.
De incidencia en los resultados	“Feminizar” la legislación garantizando que tome en cuenta los intereses de la mujer.
De discurso	Variar el lenguaje parlamentario de manera que las perspectivas de la mujer se conviertan en algo normal y promover un cambio en las actitudes públicas hacia ella.

Tabla 14: Incidencia de las mujeres por la vía parlamentaria

	Institucional o de procedimiento y representación	Incidencia en los resultados y en el discurso
Conocimiento de las reglas	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en actividades de capacitación y orientación sobre aspectos como los códigos internos de conducta parlamentaria, tomar la palabra en público, comunicarse de manera efectiva, y el establecimiento de relaciones y grupos de presión con homólogos masculinos. • Crear contactos de trabajo con organizaciones de mujeres. • Establecer relaciones de discipulado y seguimiento con las parlamentarias de más antigüedad. • Entender y manejar las relaciones con la prensa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciación entre las perspectivas y los temas de la mujer. • Formación de caucus con los medios de comunicación, así como con organismos nacionales e internacionales. • Llamar la atención sobre el discurso sexista existente. • Tener presencia en las diferentes comisiones parlamentarias (presupuesto, de defensa, de asuntos exteriores, entre otras). • Clarificar el valor y la importancia de las comisiones “menores”.
Uso de las reglas	<ul style="list-style-type: none"> • Insistir en nominar y votar por mujeres en elecciones internas, ya sea dentro de los partidos o interpartidarias. • Llamar la atención hacia la ausencia de mujeres en puestos clave. • Invertir en la labor de las comisiones. • Presionar por la creación de puestos de igualdad de oportunidades en el gobierno y ministerios de la mujer. • Hacer campaña para que se amplíen las estructuras existentes a fin de incluir los temas de la mujer. • Formar redes para capacitar a las parlamentarias con el fin de lograr debates más convincentes y menos orientados a la confrontación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incidir en la agenda parlamentaria: introducir temas de interés para las mujeres (por ejemplo, cambios en los horarios de trabajo en el Congreso). • Realizar indagaciones públicas sobre temas de la mujer; utilizar sus conclusiones para colocar tales temas en la agenda gubernamental e incluirlos en los programas legislativos. • Defender, proponer e impulsar conjuntamente proyectos de ley. • Establecer alianzas con colegas varones. • Convertir ciertos temas en asuntos públicos mediante la cooperación con los medios de comunicación (por ejemplo, formas de referirse a las mujeres en el Parlamento, acoso sexual, entre otros).

Cambio de las reglas

- Modificar las reglas de selección de candidatos a todos los niveles del partido y en particular para los puestos de liderazgo.
- Introducir sistemas de cuotas en ciertas comisiones o introducir el tema de la proporcionalidad en la representación entre varones y mujeres en las mismas.
- Asignar a una parlamentaria como responsable de la disciplina de su grupo. Crear instancias con funciones de vigilancia.
- Establecer una maquinaria nacional para vigilar la aplicación y garantizar la rendición de cuentas; institucionalizar la celebración de debates regulares sobre el avance en la agenda parlamentaria.
- Establecer mecanismos para estimular a las mujeres a participar como oradoras (por ejemplo, darles prioridad con respecto a sus colegas varones).
- Estimular la concesión de incentivos financieros a programas y proyectos diseñados para facilitar los esfuerzos de las mujeres orientados a la toma de decisiones (escuelas de capacitación para mujeres dirigentes, aumento de los subsidios estatales para los partidos con mayor número de candidatas y mujeres en posiciones de liderazgo; introducir un presupuesto específico cuyos fondos se asignen a estimular a las mujeres hacia la toma de decisiones.
- Trabajar en cooperación con el movimiento de mujeres para cambiar la imagen que las limita a su papel de amas de casa y presentarlas como dirigentes efectivas y eficientes, así como normalizar la imagen de la mujer involucrada en la política.
- Enorgullecerse de la identidad femenina, en vez de intentar imitar al hombre y esconder o negar dicha identidad.
- Ampliar la legislación para incluir temas de importancia emergente para la mujer (resolución de conflictos, derechos humanos, presupuestos especiales de la mujer, entre otros).

El conocimiento de las reglas

El primer paso consiste en que las parlamentarias entiendan cómo funciona la legislatura a fin de aprovechar este conocimiento para tener un rendimiento más efectivo.

Las legislaturas constituyen un foro de debate de políticas, elaboración de leyes y análisis de su aplicación y efectos. Asimismo, representan una fuente de candidatos potenciales para puestos públicos, siendo el espacio de análisis de la labor gubernamental. La mayor parte de las legislaturas cumplen una función presu-

puestaria al ser responsables tanto de la asignación formal de los presupuestos del Estado como de auditar el gasto público. Están organizadas de manera tal que los jefes de los grupos parlamentarios ocupan los escaños del frente y los otros diputados ocupan los posteriores; en bancadas oficialistas y de la oposición; y en comisiones funcionales y de procedimiento. Las labores de debate, vigilancia e interpelación se llevan a cabo por la vía de estas estructuras. Los miembros del Parlamento tienden a especializarse en temas particulares y construyen su reputación como legisladores sobre la base de su desempeño en las diversas estructuras y procesos parlamentarios.

Para desempeñar su labor de manera efectiva como parlamentaria es necesario comprender claramente las funciones de la legislatura y aprender las reglas de juego, es decir, los códigos, procedimientos y mecanismos tanto escritos como implícitos usados para que las cosas funcionen en el Parlamento. Ante todo es necesario conocer las prácticas internas, lo cual permitirá a las mujeres prepararse para su óptimo aprovechamiento, diseñando estrategias efectivas orientadas a cambiar tales reglas y promover sus intereses y metas. En las páginas siguientes se elaboran estas ideas, agrupadas en las cuatro áreas principales de cambio: institucional y de procedimiento, de representación, de incidencia en los resultados y en el discurso. Con el fin de facilitar su acceso y legibilidad, al margen de cada página y dentro de cada categoría se destacan estrategias específicas sugeridas por las autoras.

Esfera institucional y de procedimiento

El primer paso es conocer el funcionamiento de la legislatura y utilizar dicho conocimiento para operar de manera más efectiva dentro de ella. El aprendizaje se puede realizar de varias formas, entre ellas mediante programas específicos de capacitación y orientación, así como procesos de socialización más generales. Por ejemplo,

Aprender sobre la legislatura por medio de programas de orientación;

y actividades de capacitación a cargo de los partidos.

resulta común que los líderes legislativos y otros funcionarios ofrezcan orientación a los miembros nuevos sobre el funcionamiento de la asamblea. Los partidos también suelen ofrecer este tipo de capacitación.

La capacitación que ofrecen los partidos resulta particularmente útil, ya que ofrece una perspectiva sobre la forma en la que el grupo entiende los procedimientos y cómo aquél se mueve dentro de

ellos. Debido a que la organización del trabajo legislativo con frecuencia depende de la composición del grupo parlamentario, los partidos tienen una influencia significativa en estos procedimientos. En ciertas partes del mundo los partidos imparten actividades de capacitación sobre destrezas especiales dirigidas a las mujeres, dada la posibilidad de que éstas tengan menos experiencia que los varones en los procedimientos legislativos. No obstante, en los países en vías de desarrollo la mayoría de los partidos carecen de los recursos y la voluntad para brindar este tipo de capacitación. De hecho, como apuntan muchos de los estudios de casos, la lealtad al partido en ocasiones puede perjudicar el desarrollo del discurso político en general y de cualquier tipo de ayuda a las parlamentarias en particular. En Egipto, Jordania y Líbano, por ejemplo, los partidos no permiten ningún tipo de mejora estructural, funcionando todavía bajo el supuesto de que las perspectivas y los temas de las mujeres no merecen una prioridad específica. Esto

Crear redes de trabajo con otras parlamentarias y establecer relaciones de discipulado y seguimiento de las más experimentadas.

tiene repercusiones obvias en el procedimiento interpartidario, así como en el intrapartidario y dentro del propio Parlamento.

La creación de redes de trabajo es un mecanismo vital de capacitación y socialización para las legisladoras. Mediante estas redes se facilita un acceso rápido al conocimiento que de otra forma podría tomar años de experiencia adquirir, permitiendo a las diputadas reunirse para hablar sobre sus intereses e intercambiar sus conocimientos y experiencia, con lo cual ensanchan en gran medida su potencial de efectividad. Las redes de trabajo de mujeres parlamentarias representantes de diferentes partidos políticos han sido una práctica exitosa en países como Suecia, Francia, Países Bajos, Sudáfrica y Egipto. Estas redes han sido establecidas en torno a asuntos diversos como reforma electoral, delitos sexuales, estado civil y otros temas específicos de cada país (tales como el derecho de la mujer de tener un pasaporte sin necesidad de permiso del cónyuge en Egipto). Vale la pena mencionar, asimismo, la creación de grupos de apoyo compuestos por mujeres profesionales y mujeres parlamentarias, especialmente en el continente europeo. Según lo expresado por la parlamentaria finlandesa Riitta Uosukainen, “el hecho que estas mujeres se estén reuniendo a pesar de pertenecer a partidos políticos diferentes, con un enfoque multidisciplinario y con el objeto de apoyarse profesional y personalmente, es invaluable”.

El papel de mentoras que las parlamentarias más experimentadas pueden asumir para facilitar el proceso de aprendizaje de posibles candidatas y nuevas parlamentarias (por ejemplo mediante una labor de supervisión y una relación amis-

tosa, brindando asesoría y consejo) es otra forma importante de capacitación especial. En los Países Bajos se ha desarrollado un sistema que permite que las mujeres indecisas a la hora de presentarse para un cargo de elección trabajen para las representantes ya elegidas con el fin de que adquieran confianza.

En este sentido, el Foro Internacional para las Mujeres Portavoces en el Parlamento es una instancia que facilita el encuentro e intercambio de ideas y estrategias entre diferentes parlamentarias, sin importar su país de origen. Este foro trabaja para asegurar la visibilidad y eficacia del trabajo político de mujeres, nacional e internacionalmente y brinda asesoría a las mujeres parlamentarias.

Participar en sesiones de capacitación conjuntas para hombres y mujeres.

Además de programas especialmente dirigidos a las mujeres, las actividades de orientación dirigidas a hombres y mujeres de forma conjunta también resultan importantes. En estas sesiones, se anima a las mujeres a abordar las áreas de su interés e intercambiar información con sus colegas varones, así como aprender a romper con los “códigos de conducta” establecidos. Al mismo tiempo, se concientiza a los diputados sobre temas de la mujer y sobre la importancia de permitir a las parlamentarias que desempeñen su cargo de manera efectiva en la legislatura. Este último paso es de particular importancia para contribuir a superar la sensación de amenaza que muchos parlamentarios experimentan en relación a sus homólogas, pues ofrece la oportunidad de plantear temas de género y subrayar la gran interrelación entre tales temas y casi todos los otros de interés social, económico y político. Así, la capacitación y orientación dirigida a los diputados varones juega un papel importante para incorporar a la corriente principal de debate los temas y perspectivas de las mujeres.

Además de la información sobre las reglas y procedimientos legislativos escritos e implícitos, los cursos de expresión oral y disertación en público pueden resultar de especial utilidad para las mujeres, pues muchas tienen dificultad para hablar con autoridad y algunas encuentran difícil hacerse escuchar en los hemiciclos. Asimismo, quienes participan por primera vez en la legislatura, sobre todo en las democracias en vías de desarrollo, confiesan tener dificultades para que se les dé la palabra y conocer las peculiaridades de los procedimientos legislativos para dirigirse al plenario. La efectividad de la ex actriz británica Glenda Jackson en la Cámara de los Comunes demuestra que una mujer con una voz entrenada puede tener tanto impacto como un hombre.

Matricularse en cursos de expresión oral y disertación en público.

Aprender a relacionarse con los medios de comunicación.

Algunas parlamentarias de democracias consolidadas organizan también actividades de capacitación sobre el manejo de los medios. Esto abarca, entre otros, la realización de seminarios y talleres donde las participantes reciben información sobre como “dirigirse a los medios” (es decir, el tipo de información que interesa a éstos y la mejor forma de presentarla) y se les asesora para establecer contacto con personalidades de este ambiente, y cómo distinguir a los que simpatizan más con los temas de las mujeres.

Esfera de la representación

Las reglas, costumbres y procedimientos institucionales determinan los puestos y funciones legislativas clave, tales como participación en comités y en los debates del plenario. Es posible que la selección para estos puestos dependa de una combinación de factores, entre ellos la posición en el partido, antigüedad y pertenencia a una determinada corriente de opinión, así como las habilidades, apoyo al oficialismo, perfil nacional o local y conocimiento especializado sobre el tema en cuestión. Si bien la estrategia apropiada dependerá hasta cierto punto del número de mujeres que integren la legislatura, éstas deben identificar al menos los puestos y funciones clave y diseñar estrategias para acceder a dichas posiciones. Si los canales existentes no están abiertos a la posibilidad de promover a las mujeres a estos puestos, será necesario desarrollar nuevas vías. En algunos países, los comités parlamentarios o gubernamentales sobre la mujer pueden cumplir este papel. En otros casos, las coordinadoras nacionales (de organismos no gubernamentales) u organizaciones de base consolidadas pueden actuar como agentes catalizadores para colocar a las mujeres en puestos de liderazgo. Existe la posibilidad de abrir otras vías por medio de programas de capacitación y formación, o ejerciendo presión por medio de la prensa para lograr una representación. También cabe la posibilidad de recurrir a la presión internacional para alentar a los gobiernos a incluir a las mujeres en todos los niveles de poder y de toma de decisiones⁴. Es posible intercambiar el conocimiento sobre estos puestos y las formas para lograr que las mujeres accedan a ellos, estableciendo relaciones de discipulado con parlamentarias más experimentadas y creando caucus y redes de intercambio, lo cual permitirá a las congresistas lograr un impacto máximo. Los varones receptivos que ocupan puestos clave constituyen aliados inapreciables.

Las mujeres que se hallan en puestos decisivos no sólo aumentan su propia capacidad de incidencia, sino que facilitan las oportunidades para que otras mujeres se expresen. Por ejemplo, en un estudio sobre la legislatura del estado de Colorado (EEUU) se midieron las diferencias en el comportamiento verbal de los miembros de los comités legislativos de acuerdo con su género, antigüedad, intereses y partido al que pertenecían. El estudio concluyó que las mujeres mantenían un mayor control del diálogo y lograban ser escuchadas cuando se hallaban en presencia visible de otras mujeres (es decir, que se sentaran donde pudieran ser vistas) y en puestos de autoridad⁵. Asimismo, demostró que en las conversaciones, debates y reuniones controlados por sus homónimos, éstos adquirirían mayor poder y socavaban el de las congresistas incluso en los casos en que desde el punto de vista formal ocupaban puestos equivalentes.

Aprovechar los medios de comunicación para dar mayor visibilidad a las mujeres.

Una forma en que las parlamentarias pueden construir una carrera y por lo tanto avanzar hacia puestos de importancia es aprender a valerse de los medios de comunicación para adquirir mayor visibilidad y confianza en sí mismas.

Dado que las mujeres que trabajan en la prensa tienen sus propios problemas para establecerse y avanzar, es probable que simpaticen con las parlamentarias interesadas en los temas de las mujeres. De hecho, un problema fundamental en lo que respecta a la prensa es la falta de mujeres en puestos de decisión, lo cual en la práctica significa que las decisiones sobre el contenido editorial y producción están en manos de hombres. Por lo tanto, cabe la posibilidad de que las legisladoras y personalidades de la prensa establezcan contactos de trabajo a partir de intereses y preocupaciones comunes a ambos grupos.

Resulta típico que los intereses de las mujeres las lleven a participar en lo que aún se percibe como las áreas de especialización de política social de menos prestigio (y menos poder), tales como las comisiones de educación, salud y asuntos de la familia. Muchas congresistas consideran

necesario establecer una presencia femenina en áreas de mayor prestigio y que por tradición tienen mayor influencia dentro de la legislatura, tales como las comisiones presupuestarias o de asuntos exteriores. Otras argumentan que la misma diferenciación no se justifica. Académicas noruegas de ciencias políticas han hecho la relevante acotación de que al calificar los valores “menores” como sinónimo de valores débiles se deja de lado el hecho de que estas áreas, en las que las

Subrayar la importancia de los comisionados de asuntos “menores”;

sin dejar de establecer su presencia en todas las comisiones parlamentarias. mujeres nórdicas se muestran más activas y trabajan en números mayoritarios, representan la mayor parte del gasto público: educación, salud y servicios sociales tanto a nivel local como regional. Las mujeres escogen estas áreas porque las prefieren y aceptan la responsabilidad de tomar decisiones sumamente difíciles, como darle prioridad al cuidado de la tercera edad o a los servicios sanitarios⁶. La diferenciación tradicional entre materias de poco y mucho peso resulta anticuada e imprecisa y debe ser refutada por las parlamentarias. Lo ideal es desarrollar una estrategia en dos vías: por una parte, destacar continuamente la importancia de estas áreas; y por otra, hacer esfuerzos simultáneos por garantizar la participación activa de las mujeres en todos los campos de la política.

Impacto o incidencia en los resultados

Con el fin de analizar el impacto de las parlamentarias resulta útil establecer una diferencia entre los temas de la mujer y sus perspectivas. Los temas de la mujer son los que afectan principalmente sus vidas, ya sea por motivos biológicos (por ejemplo, detección de cáncer de mama o derechos maternos) o por motivos sociales (igualdad de géneros o políticas sobre sanidad infantil), en tanto que las perspectivas abarcan sus opiniones sobre cualquier tema político. Algunas investigaciones indican que aunque en términos generales hombres y mujeres dan importancia a los mismos temas, la perspectiva femenina sobre ellos difiere de la de masculina. Así, estudios realizados en Gran Bretaña en 1996 demostraron que si bien ambos géneros daban prioridad a los temas económicos, ellas mostraban mayor interés en aspectos como el trabajo a tiempo parcial, salarios bajos y derechos de jubilación, en tanto los varones se mostraban más preocupados por el tema del desempleo.

Las legisladoras necesitan contar con el conocimiento y comprensión tanto sobre los temas como las perspectivas de las mujeres, al menos para conocer la otra cara de la realidad, como lo han expresado la mayoría de los autores de este manual. Ello permitirá que los resultados de su trabajo tengan un impacto positivo en las vidas de sus congéneres. El tipo de incidencia que las diputadas deseen producir inevitablemente variará según el partido al que pertenezcan. La Profesora Skjeie

y educar a las parlamentarias en ambos.

encontró que las parlamentarias de diferentes partidos subrayan la importancia de temas de las mujeres tales como el cuidado infantil, pero lo hacen desde perspectivas diferentes y con diferentes implicaciones de política. Así, las conservadoras hacen énfasis en las necesidades de las mujeres en su condición de madres, en tanto las de los partidos socialistas lo hacen desde su papel como trabajadoras⁷.

A pesar de lo dicho anteriormente, la necesidad de conocimiento e información continua existiendo independientemente de la perspectiva de los partidos. Las legisladoras han utilizado con éxito diversos medios para informarse sobre los temas y perspectivas de las mujeres. Lo más importante en este sentido es lo que los colaboradores de este manual han subrayado, y es la necesidad de mantener nexos estrechos con todo tipo de organizaciones de mujeres y nutrirse de sus conocimientos y recursos. Tales nexos con el movimiento de mujeres también refuerzan la legitimidad de las legisladoras y las mantienen en contacto con temas de su interés, materias estas cambiantes y a menudo diferentes entre sí. Los estudiosos de diversos tópicos constituyen también una fuente de información, en particular quienes están involucrados en estudios de la mujer y a menudo dispuestos a compartir sus conocimientos y temas de estudio.

Las parlamentarias europeas han recurrido a la buena voluntad y conocimientos de expertos académicos para formular políticas sobre temas tales como violencia doméstica, trata de blancas, cuidado de la población infantil y tercera edad, jubilación y temas sobre la salud femenina. Comisarios de la Unión Europea que realizan un trabajo

más activo en favor de la mujer, tales como la representante sueca Anita Gradin, se han esforzado por involucrar a organizaciones no gubernamentales (ONG) y expertos académicos en su trabajo para promover los temas de la mujer por medio de sus respectivas carteras y agendas. Otras mujeres que participan en la

recurrir a expertos académicos;

política se mantienen informadas patrocinando series de seminarios sobre los temas en cuestión, un proceso que también les permite ampliar sus contactos y redes dentro del movimiento feminista. Las investigaciones sobre temas de política constituyen una importante herramienta y las legisladoras pueden recopilarlas y utilizarlas, participando en conferencias organizadas por grupos de mujeres, expertos y políticos, así como formando caucus con otras legisladoras

Mantenerse informadas sobre los temas de las mujeres;

mantenerse en estrecho contacto con el movimiento y con las organizaciones de mujeres;

y formar caucus con la prensa y organizaciones nacionales e internacionales.

con intereses similares. La formación de caucus es parte tanto del aprendizaje como de la utilización de las reglas. Las congresistas interesadas en un tema particular, por ejemplo empleo o salud femenina, pueden reunirse para identificar votaciones y debates próximos que resulten de importancia a nivel de las comisiones, así como decidir sobre el uso de tácticas y estrategias para incidir en sus resultados.

Esfera del discurso

El Parlamento tiene su propio lenguaje, producto de la especialización de sus tareas y funciones y también de la tradicional representación mayoritariamente masculina. Por ejemplo, en Gran Bretaña, el discurso de la Cámara de los Comunes se caracteriza por un conjunto formal de títulos, modos de dirigirse a la asamblea y reglas de debate. Asimismo, a raíz de muchos años de dominio masculino, se ha desarrollado un “sentido de humor” sexista, grosero y de abucheo que las diputadas hallan ofensivo, en especial cuando está dirigido a ellas. El estar familiarizadas con técnicas de oratoria y debate puede contribuir a mermar este tipo de interrupciones soeces. Las congresistas británicas utilizaron con éxito los medios de prensa para llamar la atención hacia el sexismo existente en la Cámara de los Comunes al revelar estas prácticas a mujeres que trabajan en los medios y otras periodistas dispuestas a criticar este comportamiento de los parlamentarios. El resultado fue una serie de artículos y reportajes sobre esta conducta infantil y sexista de los parlamentarios, con la consiguiente desaprobación de la opinión pública, que hasta ese momento desconocía este tipo de comportamiento de sus representantes.

El uso de las reglas

Al aprender a usar las reglas, las mujeres pueden aprovechar las oportunidades para participar en comisiones y puestos claves, hacerse escuchar en las discusiones y debates, y utilizar plenamente sus destrezas y capacidad.

Familiarizarse con las reglas es la primera parte de un proceso más a largo plazo para mejorar la posición política de las mujeres y destacar sus perspectivas y temas de interés. El siguiente paso es aprender a utilizar dichas reglas para lograr el máximo impacto. Uno de los problemas a los que se enfrenta un número importante de parlamentarias es que no se les asigna tiempo en las discusiones y debates y no se les da la oportunidad de participar en comisiones ni ocupar puestos de impor-

tancia clave. Ello no les permite explotar de lleno sus destrezas y capacidades, y por lo tanto tampoco evaluar su contribución de manera precisa. Este círculo vicioso puede interrumpirse si las mujeres aprenden a valerse de estas reglas, en alianza con otras diputadas y con la prensa.

Muchas de las tácticas que se analizan a continuación sobre el uso de las reglas pueden ser compartidas más allá de las fronteras nacionales. Al facilitar el intercambio de información, entidades intergubernamentales como el Consejo de Europa, la Secretaría de la Mancomunidad de Naciones (Commonwealth), la Unión Europea, las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales de carácter internacional pueden desempeñar un papel vital para ayudar a las mujeres a aprender el uso de estas reglas. En sus reuniones se congregan expertos y políticos para intercambiar información e ideas y gracias a sus publicaciones estos debates sobre las necesidades, estrategias y logros de las mujeres, quedan a disposición de un público más amplio.

Esfera institucional y de procedimiento

Los papeles asignados a nivel parlamentario, tanto el oficial como los informales, por lo regular responden a reglas y procedimientos establecidos. No obstante, las mujeres deben utilizar al máximo el espacio existente para influir e intervenir en el proceso parlamentario. Por ejemplo, las legisladoras deben insistir en la nominación y votar por mujeres en las elecciones internas, así como sugerir nombres de mujeres para puestos informales, llamando la atención sobre su ausencia total o relativa en posiciones clave. Es importante prestar particular atención a las oportunidades de trabajo disponibles en las comisiones, ya que en las democracias más consolidadas existen pruebas considerables de que las parlamentarias se desenvuelven mejor a este nivel que en el hemiciclo. Hecha esta aseveración, es importante agregar que las mujeres tampoco deben abandonar las sesiones plenarias ya que es ahí donde se construye la reputación parlamentaria y donde la prensa dirige su atención de manera sostenida. La destreza para participar en debates resulta de particular importancia y puede estimularse y apoyarse por medio de redes parlamentarias que tengan relación con escuelas, por ejemplo, incluyendo el desarrollo de dicha destreza en los programas de estudio, así como mediante instituciones dedicadas a la formación de líderes. Las redes parlamentarias también pueden jugar un papel crucial al apoyar a las oradoras y modificar

Insistir en la nominación y votar por mujeres en las elecciones internas; invertir en el trabajo dentro de los comités; pero sin abandonar las salas de debate.

Presionar por la creación de puestos de igualdad de oportunidades en el gobierno y ministerios de la mujer.

los estilos de debate para que sean menos orientados a la confrontación.

Debido a que las carreras en el ámbito gubernamental tienden a ser la continuación de las carreras en el ámbito legislativo, el progreso de las mujeres a través de la gama de comisiones y en la jerarquía legislativa resulta un componente importante de su cualificación para puestos más altos. Con el fin de promover sus intereses y carreras, las mujeres que participan en la política han sabido aprovechar también los puestos en igualdad de oportunidades en los gobiernos y ministerios de asuntos de la mujer, así como los de portavoces de la oposición en campos similares.

Por ejemplo, entre 1992 y 1997 cuatro legisladoras del Partido Laborista británico actuaron como portavoces de la oposición para asuntos de las mujeres. Las cuatro fueron nombradas en puestos gubernamentales de importancia (dos llegaron a formar parte del gabinete ministerial) tras el triunfo electoral de este partido en 1997, lo cual indica que tales puestos no deben necesariamente crear un efecto de gueto de las mujeres, sino más bien ser un medio para su avance.

Esfera de la representación

Las reglas se han utilizado para incrementar la representación femenina en diversas formas. Una estrategia de tres vías ha resultado efectiva en este campo:

- Presionar a los partidos políticos para garantizar que las mujeres sean nominadas a puestos con posibilidades de ganar escaños en la legislatura.
- Diseñar mecanismos de procedimiento para garantizar la presencia femenina en toda la gama de puestos parlamentarios.
- Diseñar legislaciones para la creación de nuevas estructuras, a fin de garantizar que los intereses de las mujeres estén representados.

Hacer campaña para ampliar las estructuras existentes de forma que incluyan a las mujeres.

La ampliación de las estructuras políticas ha demostrado ser un medio especialmente beneficioso para garantizar la representación femenina. En junio de 1997, se crearon cuatro puestos en el Ministerio de Gobernación de la India con el fin de integrar a las mujeres en el gobierno central. En Gran Bretaña, durante la década de 1990 el gabinete “en la sombra” era un órgano electivo. Tras la presión de las defensoras de los derechos de las mujeres, el Partido Laborista

aumentó el tamaño del gabinete e introdujo un requisito de forma que todos los votos emitidos durante las elecciones de dicho órgano incluyeran un mínimo de votos para las mujeres (primero tres, luego se amplió a cuatro), o de lo contrario se invalidarían. Este mecanismo sirvió para garantizar su integración en el gabinete, así como su representación en los diferentes distritos. Como se mencionó antes, cuando el Partido Laborista ganó las elecciones generales de 1997, las integrantes del gabinete se incorporaron de lleno al gobierno.

En Costa Rica se ha establecido una práctica según la cual una mujer debe ocupar al menos una de las Vicepresidencias del Gobierno. La experiencia de los Países Bajos demuestra que la creación de comités parlamentarios sobre asuntos de la mujer es una forma de poner puestos a disposición de ellas. Tales comités supervisan el contenido de género de toda la legislación y de esa forma contribuyen a ampliar la agenda de las mujeres y crean una mayor conciencia sobre la naturaleza de género de muchos asuntos políticos. Estos comités hacen su aporte al proceso legislativo y contribuyen a generar el debate público sobre tales temas.

Parlamentarias de diversos países han expresado su preocupación por que estos instrumentos sirvan únicamente para aislar y crear un efecto de gueto con respecto a los temas de la mujer y de aquellas o aquellos que los apoyan. Si bien tal segregación puede, en efecto, constituir un riesgo a corto plazo, la experiencia indica que con el paso del tiempo este tipo de trabajo gana aceptación y, de hecho, afirma y legitima temas de género más amplios. Además, las mujeres adquieren experiencias valiosas al trabajar en comités de este tipo, puestos reservados y ministerios de asuntos de la mujer. Posteriormente pueden extender su influencia trabajando en otros comités sobre otros temas, por ejemplo, supervisando la puesta en práctica de la Plataforma de Acción de Beijing o los Planes de Acción a Mediano Plazo de la Unión Europea sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres. Las comisiones de la mujer no deben verse como estructuras permanentes, pero mientras existan permitirán a las mujeres hacer uso

Trasladar esta creciente conciencia a otros puestos.

de sus destrezas y por lo tanto sirven como plataformas de lanzamiento de sus carreras en otras áreas de la política. Además, quienes tienen experiencia trabajando en carteras de igualdad de sexos trasladan esta creciente conciencia y conocimiento a otros ministerios y así favorecen la incorporación de los temas de la mujer al debate general⁸.

Trabajar en los Ministerios de asuntos de la mujer para adquirir experiencia valiosa.

Aprovechar esta experiencia como punto de partida para emprender carreras en otras áreas.

Como se indicó antes, lo que se pueda lograr dependerá necesariamente del número de mujeres que resulten elegidas al Parlamento. Sin embargo, aún en cifras reducidas las legisladoras pueden generar un impacto importante. En los casos en que el número es reducido, cabe la posibilidad de aprovechar su elevada visibilidad para colocarlas en puestos clave y plantear temas de la mujer desde ellos. Así, esta visibilidad puede traer consigo beneficios inesperados. Ejemplo de ello es lo ocurrido al líder de la oposición laborista británica Neil Kinnock quien no logró someter a la entonces Primera Ministra Margaret Thatcher a una presión sostenida pues, pese a sus grandes capacidades de orador y para participar en debates, sus arraigados hábitos de cortesía hacia las mujeres le inhibían hacia Thatcher. Si bien es cierto que el dirigente aplicó sus destrezas contra poderosos adversarios varones, nunca logró dirigirlas en contra de ella. Es probable que estas ventajas sean sólo temporales.

Impacto o incidencia en los resultados

El conocimiento de las reglas de procedimiento se ha utilizado con frecuencia para incidir en la agenda parlamentaria al introducirse temas de la mujer en debates que de otra forma transcurrirían ciegos a la perspectiva de género – forzando tópicos como derechos de maternidad,

incidir en la agenda parlamentaria introduciendo temas de la mujer en los debates.

Llevar a cabo sondeos públicos sobre temas de la mujer y utilizar sus conclusiones para impulsar una legislación consecuente con ellas.

igualdad de remuneración o el cuidado infantil – y proponerse legislaciones y modificaciones sobre la igualdad de género. Las parlamentarias llevan a cabo indagaciones públicas sobre la posición y condición de las mujeres, utilizando posteriormente los resultados para impulsar programas legislativos. Una vez que los temas forman parte de la agenda, el comportamiento de otros dirigentes cambia. Después de todo, resulta más difícil desde el punto de vista político declararse públicamente contra la igualdad de género, que evitar que los temas relativos a ellas se incorporen a la agenda. El ejemplo clásico se dio en el debate del Congreso estadounidense sobre el Proyecto de Ley de los Derechos Civiles de 1964. Con el fin de evitar que se convirtiera en ley, representantes del movimiento contra los derechos civiles propusieron que la igualdad de género se agregara a las disposiciones sobre la igualdad racial que contenía el proyecto, pues creían que con ello contribuirían a acabar con él. En realidad, una vez que se aceptó esta modificación, pocos políticos estuvieron dispuestos a oponerse a ella públi-

camente; así, aunque parezca irónico, es posible que las disposiciones sobre la igualdad de género contribuyeran a la aprobación del proyecto de ley.

En algunos casos, acciones como promover en nombre propio, impulsar conjuntamente y pronunciarse públicamente sobre proyectos de ley han resultado mucho más eficaces que el propio proceso de votación de los mismos. En un estudio en el que se analizó el apoyo a los temas de las mujeres en el 101 Congreso de los Estados Unidos se encontró que, si bien las diferencias entre hombres y mujeres eran menores al emitir sus votos personalizados sobre cuestiones feministas, ellas tenían mucho más probabilidades que sus colegas varones de proponer proyectos de ley de su interés en nombre propio o conjuntamente y pronunciarse de manera que favorecieran este tipo de legislación?

Evidenciar los vínculos entre los temas de las mujeres y el resto de materias.

Empero, existen numerosos ejemplos en diferentes partes del mundo en vías de desarrollo de parlamentarias que rehuyen cualquier tipo de asociación con proyectos de ley sobre las mujeres. Esto se debe en gran parte a la

falta de una masa crítica, como se explicó antes, así como a un cierto estigma asociado al apoyo al movimiento feminista. Esto pone aún más de relieve la necesidad de generar una conciencia sobre la interrelación entre los temas de las mujeres y el resto de materias que se abordan en el Parlamento. Así, los intereses presupuestarios y económicos no pueden ni deben verse como temas de interés exclusivamente “masculinos” ya que afectan a toda la población de la misma forma que los temas sobre salud, bienestar social y educación no afectan exclusivamente a las mujeres. Resulta interesante anotar que estas percepciones limitadas sobre los asuntos sociales pueden realmente ser el reflejo de una antigua jerarquía política que coloca los “asuntos externos” en un escalón más alto que la propia situación interna de su ciudadanía, razón por la cual el interés actual, ante todo del sector académico, sobre tópicos de ciudadanía, merece la atención de diputados y diputadas por igual.

Esfera del discurso

En ciertos países, las normas culturales sobre igualdad entre hombres y mujeres, o el discurso sobre los derechos, la meritocracia y las convenciones sobre representación pueden servir como vías para alterar el equilibrio parlamentario. Por ejemplo, una investigación realizada en los Estados Unidos sobre las elecciones legislativas

Pronunciarse a favor de proyectos de ley, promoverlos en nombre propio e impulsarlos conjuntamente.

Convertir temas de interés como el acoso sexual en asuntos públicos.

posteriores a las audiencias del caso Anita Hill – Clarence Thomas¹⁰ reveló un importante aumento en cuestiones como el número de candidatas, el apoyo del electorado femenino hacia tales candidatas, y la atención del público y de los medios hacia ellas. De acuerdo con el estudio, los debates públicos sobre las audiencias evidenciaron la ausencia de senadoras y funcionarias en otros cargos altos. Las imágenes de un comité senatorial conformado por hombres e interrogando a Anita Hill sobre sus experiencias de acoso sexual contribuyeron a dar al tema de la representación femenina en el gobierno una importancia primordial para las elecciones de 1992, por cierto, llamado informalmente por la prensa “el año de la mujer”.

Las diputadas danesas también han modificado con éxito el discurso parlamentario. Drude Dahlerup señala que antes de la incursión de una importante cantidad de mujeres en las legislaturas de los países escandinavos, la mayor parte de los políticos carecía del vocabulario para hablar de temas como la discriminación, desigualdad, o el acoso o violencia sexuales. La mayoría tenía problemas incluso para utilizar el vocablo *mujer* y preferían recurrir a eufemismos. Hoy en día, los políticos nórdicos saben cómo utilizar la palabra “mujer”. Con el paso del tiempo, la creciente presencia femenina en esos países ha cambiado el estilo de hacer campaña para incluir expresiones de calor humano y compasión, así como referencias familiares¹¹, sin por ello perder el tono de confrontación. En los Países Bajos, estudios sobre los debates legislativos revelan cómo las intervenciones de las mujeres se han asociado al giro que se ha dado en la forma en que se debate la política sobre el aborto, en particular al pasar de verse como una cuestión médica o religiosa, a una cuestión de alternativas¹².

La participación de las mujeres involucradas en la política en las conferencias internacionales más importantes también ha surtido un efecto impresionante, al desafiar las nociones públicas sobre sus capacidades. Ejemplo de ello es el cambio

Participar en conferencias internacionales para destacar el potencial y capacidades de las mujeres.

en las percepciones sobre el movimiento feminista en Egipto y otros países árabes tras la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en septiembre de 1994 en El Cairo. Antes de esta reunión, muchas legisladoras egipcias - y de hecho el público en general en el mejor de los casos desconocían el movimiento

de mujeres y en el peor menospreciaban abiertamente sus capacidades. De igual forma, quienes estaban involucradas en ese movimiento tenían una opinión similar sobre las parlamentarias. La Conferencia sirvió de oportunidad para que

las legisladoras fueran testigo de los logros de aquellas que trabajaban en organizaciones no gubernamentales y propició el intercambio de información sobre temas de interés común. Esto permitió al movimiento de mujeres darse cuenta de que podía contar con aliadas potenciales en las legisladoras, puesto que compararía con ellas una gran cantidad de intereses y metas. Independientemente de lo que ocurriera después, hubo al menos un cambio perceptible en la conciencia tanto de las parlamentarias como de las organizaciones de mujeres. De igual importancia fue el giro en la conciencia pública y en la percepción de las mujeres como activistas y como dirigentes políticas. El encuentro demostró a la opinión pública que los temas de las mujeres (ya sea que se tratara de modificaciones a las leyes de familia, derechos de maternidad o la prohibición de la ablación) eran de interés general y que, en lugar de una muchedumbre de mujeres clamando por cambios pero trabajando sin ninguna coordinación, quienes articulaban esos intereses eran mujeres capaces e inteligentes, que merecían ser escuchadas y que se les tomase en serio. Así, los temas y percepciones de las mujeres ganaron una cierta credibilidad que no se encontraba en la agenda de la conciencia pública antes de este evento internacional de intercambio.

El cambio de las reglas

La experiencia adquirida por las mujeres en una gama de papeles a nivel parlamentario contribuirá a acumular un capital político aprovechable para garantizar mayores avances, cambiar las reglas y estructuras existentes y ayudar a las próximas generaciones de mujeres involucradas en la política.

Es inevitable que la presencia de las mujeres y la introducción de los temas de su interés desafíen las disposiciones y procedimientos existentes. En el menor de los casos, las agendas parlamentarias, lugares de reunión, disposiciones sobre cui-

Introducir normas de proporcionalidad o mecanismos de cuotas de representación de hombres y mujeres ;

dado infantil, horarios de trabajo y arreglos de viaje podrán modificarse para mayor conveniencia de las mujeres.

Uno de los cambios más significativos que se han destacado es la creación de redes de contacto entre las mujeres de diferentes partidos políticos. Esto es algo relativamente excepcional, pero en las legislaturas británicas recientes se han visto ejemplos de cooperación más allá de las fronteras

ideológicas en materias como la violencia doméstica, el aborto, los delitos sexuales, la igualdad de salarios y la legislación laboral.

Esfera institucional y de procedimiento

Entre los cambios en las estructuras y procedimientos parlamentarios cabe mencionar la introducción de normas sobre proporcionalidad para determinar la conformación de las comisiones; el nombramiento de legisladoras responsables de organizar el voto de las parlamentarias en un partido político, así como el establecimiento de cuotas formales o informales para diferentes cargos legislativos. Los sistemas de cuotas se han utilizado de manera efectiva en Alemania a nivel local y nacional y vía los partidos políticos en Francia y Bélgica. En países donde la aplicación obligatoria de cuotas resulta difícil desde

Nombrar una legisladora responsable de velar por la disciplina partidaria sobre temas de la mujer;

y mecanismos para vigilar que se rindan cuentas sobre su aplicación ante la Asamblea.

el punto de vista político cabe la posibilidad de establecer metas voluntarias cuya aplicación se fije dentro de itinerarios realistas.

Es recomendable establecer un mecanismo de rendición de cuentas ante la asamblea para vigilar la aplicación

de las cuotas, lo cual permitirá garantizar la inclusión regular de debates sobre el avance en la agenda parlamentaria. La creación de comités sobre asuntos de la mujer y dependencias encargadas de velar por la equidad de géneros que también rindan cuentas al Parlamento producen efectos similares. La rendición de cuentas ante el Parlamento asegura la inspección, debate y difusión de su labor, lo cual ofrece numerosas oportunidades adicionales de discusión sobre temas de la mujer. Por ejemplo, el gobierno de Sudáfrica ha establecido instituciones dentro del aparato estatal que se encarguen de proponer cambios en la legislación, así como supervisar y garantizar que se lleven a la práctica por medio de un sistema de pesos y contrapesos. Esta experiencia revela cómo pueden desarrollarse funciones de manera simultánea dentro y fuera del Parlamento; por ejemplo, en ese país se redactó una nueva Constitución, se creó un programa de empoderamiento de las mujeres en consulta con las legisladoras y se creó un Despacho sobre el Estatus de la Mujer con el propósito de incorporar los temas de su interés a la corriente principal y asegurar que se diera seguimiento a los mismos. Una Comisión para la Igualdad de Género también fue establecida en 1997 con el objeto de promover la igualdad entre hombres y mujeres, así como presentar recomendaciones al Parlamento y otros cuerpos legislativos con respecto a leyes existentes o proyectos de ley que comprometían la igualdad y el estatus de la mujer.

Un importante desafío en esta tarea, es garantizar que estos mecanismos institucionales mantengan vínculos y canales de comunicación con organizaciones de campo y activistas, de tal modo que permita a las parlamentarias mantenerse informadas oportunamente de lo que sucede mas allá del Parlamento.

Establecer mecanismos para alentar a las mujeres a expresarse.

Los cambios de procedimiento también pueden ser efectivos por sí mismos y a la vez tener un impacto más amplio en la sociedad. Por ejemplo, Janet Beilstein, antigua funcionaria del Departamento de las Naciones Unidas para el Progreso de la Mujer (UNDAW) comentó a las participantes de la Conferencia de International IDEA celebrada en agosto de 1997 en Estocolmo, que cuando una mujer levanta la mano para hablar durante los debates del Bundestag en Alemania, automáticamente pasa a la cabeza de la lista de oradores varones. Con esta práctica se busca superar las dificultades de las mujeres para expresarse en grupos dominados por hombres, elevando al máximo sus oportunidades de participar. Esta práctica se ha arraigado tanto entre los parlamentarios que la repiten incluso cuando se hallan fuera del Parlamento.

Romper con la diferenciación entre asuntos “menores” y “de importancia”.

Otros cambios más profundos inciden en la forma en que ciertos asuntos se ven desde la perspectiva parlamentaria, específicamente los que guardan una relación más estrecha con los temas de las mujeres y en los cuales ellas tienen conocimientos especializados (educación, políticas de bienestar social, políticas familiares). Como se ha señalado, resulta difícil mantener la línea divisoria entre los temas “menores” y los de “importancia”, la cual tiende a desdibujarse. Este proceso se desarrollará en la medida que aumente el interés en los temas “menores” en todo el entorno político y que las diputadas tengan éxito al impulsar su inclusión en la agenda parlamentaria. Existe una estrecha interrelación entre tales cambios en la agenda y los cambios en los resultados.

Cambiar las reglas de selección de candidatos para favorecer el acceso de las mujeres a los puestos políticos.

Esfera de las reglas de representación

Las redes de parlamentarias han tenido éxito en modificar las reglas de selección de candidatos con el fin de favorecer el acceso de las mujeres a los puestos políticos. Así, se han adoptado y puesto en marcha mecanismos especiales como las cuotas o reglas de proporcionalidad mínima aplicables a las listas de candidatos, mecanismos de escaños reservados y

asignación de fondos públicos a los partidos políticos. Las estrategias más efectivas para aumentar la visibilidad de las representantes se han centrado en los partidos, que han desarrollado estrategias para ascender a las mujeres a puestos de decisión dentro de la organización partidaria, y externamente para ocupar puestos en los órganos electivos y cargos públicos. En términos generales los partidos se han mostrado más radicales, comprometidos e imaginativos al concebir políticas para atraer a las mujeres hacia puestos internos dentro de la organización que al nominarlas como candidatas para puestos electivos. En este sentido, la medida

Considerar la posibilidad de utilizar cuotas o metas voluntariamente definidas.

más efectiva ha sido la introducción de diversos tipos de mecanismos de cuotas.

Las cuotas son, en la mayoría de los casos, medidas de carácter transitorio diseñadas para superar desequilibrios entre la representación masculina y la femenina. Se trata

de un esfuerzo por lograr el equilibrio político entre ambos sexos¹⁹. De acuerdo con datos de la Unión Interparlamentaria, en 1992 los sistemas de cuotas se emplearon en al menos 56 partidos políticos de 34 países. En los dos países con mayores niveles de representación femenina en 2002 – Suecia y Dinamarca – existen partidos que utilizan algún tipo de mecanismo de cuotas voluntarias. Estos sistemas se introducen a menudo mediante un proceso de dos etapas. Durante la primera se fijan proporciones mínimas de representación femenina para los organismos internos; luego, con el apoyo de las funcionarias recién instaladas, el mecanismo se extiende a las listas de candidatas.

- En Dinamarca, el Partido Socialista del Pueblo fue el primero en introducir cuotas en 1977, al acordar que todos los órganos del partido y las asambleas electorales deberían tener una representación mínima del 40 por ciento de cada sexo. En 1979, el 64 por ciento de los miembros del Parlamento en nombre de ese partido eran mujeres. En 1984, el sistema se introdujo para la selección de candidatos para el Parlamento Europeo y en 1988 se comenzó a aplicar para las elecciones locales.
- En Noruega también comenzaron a aplicarse cuotas de género en las juntas de partido, lo cual facilitó luego la adopción del sistema para los órganos electivos.

Tanto el nivel de obligatoriedad de las cuotas como su proporcionalidad pueden incrementarse en la medida que la idea gane aceptación.

- El Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) aplica una cuota del 40 por ciento para los consejos y comités internos. Desde 1998, el SPD ha buscado aumentar al 40 por ciento la cuota de representación para cada género en cada una de las funciones y cargos dentro del partido.
- El Partido Laborista de los Países Bajos adoptó una recomendación de manera que las mujeres ocupen el 25 por ciento de todos los escaños, tanto dentro como fuera del partido. En 1985 esta recomendación adquirió fuerza para convertirla en una cuota oficial. La cuota fue incrementada en la década de los noventa al 30 por ciento y en 1998 la dirección ejecutiva del partido recomendó que el 50 por ciento de las listas de candidatos a nivel nacional sean mujeres.
- El Partido Laborista de Gran Bretaña acordó introducir cuotas de género en todos sus organismos internos en 1989, en algunos casos aumentando el tamaño del organismo. Para 1993 fue posible introducir una política de listas cortas exclusivas de mujeres, aplicada a la mitad de los escaños vacantes con posibilidades de ganar. Esta política fue anulada por los tribunales a principios de 1996.

Los mecanismos de cuotas varían de acuerdo al tipo de sistema electoral. En los sistemas de mayoría simple en distritos uninominales existen relativamente pocas opciones, mientras en los sistemas de listas se recurre a instrumentos como crear listas de mujeres, colocar mujeres en puestos altos cuando se trata de listas cerradas, así como utilizar **Ampliar los órganos de** nóminas en las que cada dos puestos se halle una **representación para evitar que** mujer¹⁴. La política de ampliar la representación femenina resulta más controvertida cuando la introducción **los varones sean desplazados;** de una mujer nueva implica el desplazamiento de un **o crear nuevas organizaciones** hombre que ya está consolidado en su posición¹⁵. **de mujeres.**

Una forma de evitar esta situación es ampliar el tamaño del órgano relevante de representación; otra posibilidad es crear nuevas organizaciones de mujeres. Cuando el Partido Laborista británico introdujo el voto obligatorio por mujeres en las normas para elegir su gabinete de oposición, también aumentó el tamaño de dicho gabinete. Asimismo, cuando introdujo foros nuevos sobre políticas regionales, éstos quedaron conformados por proporciones mínimas de mujeres. Este efecto se ha extendido mucho más allá de la legislación, en la medida en que los Parlamentos han sido utilizados para promover un debate en los medios sobre

temas de interés para las feministas y otros temas de las mujeres. La difusión de imágenes de mujeres en la escena política ha aumentado las expectativas del público en el sentido de que habrá una “feminización” sustancial del Parlamento, la cual a su vez redundará en debates sobre una representación política equitativa.

En general, los gobiernos europeos han tenido una gran resistencia a incluir leyes relacionadas con cuotas para asegurar la representación de las mujeres. Francia y Bélgica son una excepción a esta situación (los belgas están acostumbrados al uso de cuotas para proteger la representación de sus comunidades flamenca y valona). En junio de 1999, la Constitución francesa fue reformada de tal modo que la ley ahora beneficia el acceso en condiciones de igualdad a mujeres y hombres para los cargos electorales y para posiciones de elección popular. El principio de la paridad obliga a que el 50 por ciento de los candidatos en las listas electorales sean mujeres. En caso de incumplimiento con la ley, las listas serán rechazadas y los partidos serán castigados pecuniariamente.

El impacto o incidencia en los resultados

Un indicador claro de que las mujeres han incidido en los resultados es el hecho de que existan las cuotas de género en los partidos políticos y en la legislatura. Los cambios en los resultados se hacen inevitables en la medida en que las mujeres sean cada vez más efectivas en sus acciones para promover los temas de su interés. Una vez que éstos se plantean y se mantienen en la agenda, rápidamente garantizan el interés de todo el ámbito político, interés que puede trasladarse a una amplia gama de asuntos: políticos, económicos, sociales e incluso culturales.

Investigaciones recientes indican que la forma más efectiva de incidir en los

Promover la creación de incentivos financieros para los programas orientados a las mujeres.

resultados y promover la igualdad de las mujeres es ofrecer incentivos financieros para los programas dirigidos a este sector de la población. Por ejemplo, con el fin de mejorar la formación de mujeres jóvenes, el gobierno de India se comprometió a equiparar y duplicar cualquier contribución que se hiciera a la construcción de escuelas

para niñas. Por su parte, el gobierno holandés previamente utilizó un sistema de financiación pública para los partidos políticos, a fin de asignar una financiación especial a los que promuevan la candidatura de mujeres. De manera similar, en Sudáfrica se introdujo un presupuesto destinado a financiar proyectos para satisfacer las necesidades e intereses de las mujeres.

Esfera del discurso

El cambio más importante que ha afectado al discurso ha sido dar la vuelta a las reglas implícitas que restringían los temas de debate para llevarlos a la esfera “pública”. En cooperación con los movimientos de mujeres, las parlamentarias de algunos países han ampliado la agenda legislativa para discutir temas como la violencia doméstica, el acecho, la violación, el consentimiento para el matrimonio y los derechos de las madres lesbianas.

Es posible que se den otros cambios en el área del discurso en la medida en que las mujeres mismas se sientan cada vez más orgullosas de su identidad femenina. En un artículo publicado en *Opzij*, una revista holandesa para mujeres, Hedy D’Ancona, representante ante el Parlamento Europeo, expuso un sondeo realizado a algunas de sus colegas más influyentes. D’Ancona argumentó que al estar orgullosas de su identidad en lugar de cohibidas por ella, las mujeres han mejorado en su trabajo y desempeño y tienen una mayor incidencia¹⁶. En efecto, las mujeres a menudo adoptan una actitud de disculparse por su identidad, de manera que un cambio en la percepción de sí mismas, como Shvedova señala en el Capítulo 2, es fundamental para modificar la percepción y las reacciones públicas hacia ellas y hacia sus contribuciones.

La identidad sexual de una mujer y su posición de “foránea” pueden incluso realzar su atractivo desde el punto de vista electoral, sobre todo en épocas de crisis constitucional.

En su condición de neófitas en la arena política, no se les asocia con las prácticas corruptas y autocráticas que caracterizan los regímenes en decadencia. En su lugar, pueden convertirse en símbolos de la modernidad, honestidad, democracia y humanitarismo, cuyo valor resulta inestimable en los movimientos de reforma.

El proceso de incremento de la proporción de mujeres en la legislatura forma parte de un fenómeno más profundo de cambio en la imagen política, orientado a que esta actividad comience a ser vista como algo normal para las mujeres. Con el fin de arraigarse, este cambio de actitud requiere ser reforzado en los medios, así como alcanzar un consenso con el movimiento de mujeres en cuanto a que la política constituye una actividad apropiada para ellas.

Ampliar los tópicos de debate para incluir los que sean de relevancia para las mujeres.

Enorgullecerse de su identidad femenina;

y luego trabajar por cambiar la imagen de la mujer en los medios de comunicación y en la sociedad.

Criterios de evaluación de éxito

*“Estoy convencida de que cuando
hayamos establecido y estemos trabajando con un sistema basado en la igualdad
real, crecerá la calidad de la participación de las mujeres.”*

Birgitta Dahl, Presidenta del Parlamento, Suecia

Con el fin de aseverar que las parlamentarias marcan una diferencia en los procesos políticos, es necesario establecer criterios claros para medir su incidencia. Un componente fundamental de tales criterios es que las legisladoras actúen, al menos parte del tiempo, en favor de los intereses femeninos. Al formular estos criterios, es necesario reconocer que: (1) las mujeres tienen muchos intereses, en ocasiones encontrados, que merecen representación; y (2) su misma presencia en un ambiente tradicionalmente masculino crea una conciencia de género y cambia las expectativas.

Como se ha indicado, lo que las mujeres de hecho puedan lograr dependerá de la cantidad de ellas que se encuentren en la legislatura. Los números constituyen siempre un criterio importante y necesario, si no suficiente, para lograr un impacto sostenido. Como Dahlerup indica, se requiere una minoría sustancial de mujeres para garantizar que se adopten medidas cruciales de representación. En tanto aumenten las cifras de representación sería lógico esperar una mayor participación femenina en todos los aspectos de la vida parlamentaria, tales como la intervención en debates, propuestas y promoción de proyectos de ley, acceso a recursos parlamentarios y la posibilidad de ocupar posiciones de liderazgo.

Un criterio para determinar el éxito es que la incidencia sea perceptible en términos de la adopción de legislaciones sobre temas de la mujer. Esto adquirirá mayor prominencia y será más frecuente en la medida en que las mujeres adquieran un papel más activo y eficaz. A su vez, esta creciente efectividad permitirá que la perspectiva femenina se tome cada vez más en cuenta en la legislación. Un indicador particularmente claro de incidencia será el que cada vez más los hombres planteen temas de las mujeres y se muestren sensibles a sus perspectivas.

Una faceta importante del éxito involucra la interacción entre los diferentes agentes de cambio: el gobierno, las legisladoras, las organizaciones de mujeres y otros integrantes de la sociedad civil a nivel local, regional e internacional. Es necesario tener siempre en cuenta que el trabajo en alianza con los hombres cons-

tituye un elemento fundamental en el proceso de cambio e incidencia. Muchas diputadas reconocen abiertamente que cualquier intento por trabajar sin la cooperación de éstos, no representa una alternativa viable¹⁷.

Estrategias para lograr una mayor incidencia

A continuación se presentan algunas estrategias primordiales para que las mujeres maximicen su poder y efectividad como representantes:

1. **Crear una conciencia.** Las campañas en los medios de comunicación deben centrar la atención pública en la importancia de una participación equilibrada y en la representación de hombres y mujeres. Los partidos u organizaciones de mujeres podrían recibir financiación para lanzar tales campañas y otras actividades relacionadas. Las ONG interesadas en estimular la participación de las mujeres en la vida política han jugado un papel activo de concienciación. Con el fin de promover dichas campañas, tanto hombres como mujeres involucrados en la política deben actuar con diligencia para identificar y establecer relaciones y promover estos temas con actores clave de la sociedad civil, así como con los productores y presentadores de los medios de comunicación. Ejemplo de ello es el “Movimiento por la Igualdad de Derechos y la Igualdad de Responsabilidades” en Chipre, el cual busca crear una conciencia en la opinión pública a favor de la participación política de las mujeres.
2. **Trabajar en alianza con varones.** Esto comprende el diseño de programas, ya sea dentro o fuera de foros políticos particulares, que tomen en cuenta los intereses y perspectivas de ellos con respecto a la solidaridad con las mujeres involucradas en la política. En la actualidad esta idea gana credibilidad con la creciente comprensión de que las mujeres necesitan el apoyo de los hombres como sus colegas, compañeros y votantes para que sus estrategias sean más efectivas y fortalecer así el valor de su mensaje político y social.
3. **Ampliar la fuente de mujeres aspirantes elegibles.** Esto significa fortalecer el interés de las mujeres por incursionar en la política, así como incrementar su participación en dicho escenario. La elegibilidad en puestos públicos y su participación en la vida política son en parte una cuestión de acceso a

recursos de tipo general como la educación, ingresos y tiempo, y en parte una cuestión de recursos específicos tales como conocimiento, información y experiencia política. Las políticas para promover el acceso de las mujeres a la educación superior, empleos remunerados y a diversas organizaciones sociales y económicas ofrecen un contexto para la participación política que acoge cada vez más la presencia femenina. Sin embargo, en los casos en los cuales no tienen los recursos adecuados para participar políticamente, las mujeres están diseñando estrategias para movilizar recursos que posibiliten su participación. En India, por ejemplo, algunas mujeres se apoyan en redes de miembros de familia, vecinos y otros centros de atención femenina para poder generar los recursos requeridos.

4. **Aplicar acciones positivas.** El uso de cuotas ha resultado particularmente eficaz para incrementar la presencia femenina a nivel legislativo. En Suecia, las mujeres utilizaron diversos medios para presionar a sus partidos con el fin de que las nominaran y colocaran en puestos favorables en las listas de candidatos. Una forma de hacerlo era simplemente presentar nombres de posibles candidatas, una táctica que resultó de gran importancia durante las etapas iniciales. Asimismo, realizaron campañas para promover sus candidaturas y plantearon propuestas para colocarse en mejores puestos dentro de las listas. Por último, cumplieron una función de control y protestaron siempre que hubiera retrocesos. Este proceso de lograr aumentos sustanciales en el capital electoral de las mujeres se logró sin tener que recurrir al uso de cuotas obligatorias. Más bien, las recomendaciones, argumentos y la amenaza de mayores presiones para obtenerlas permitieron definir con éxito la meta del 40 por ciento de las nominaciones. Una vez definidas estas metas, se lograron avances considerables¹⁸.

5. **Enmendar las leyes para permitir la discriminación positiva.** Esta práctica es más bien excepcional en la política. En general, los gobiernos no recurren a la ley para forzar a los partidos a promover la participación femenina, entre otras razones porque tales políticas a menudo se contraponen a otros principios legales. La reciente derrota laborista ante los tribunales británicos por su política de colocar “forzosamente” mujeres en sus listas (por el simple hecho de ser mujeres), con el fin de aumentar sus números en el Parlamento y en el partido mismo, no resulta fuera de lo común. En Italia, una ley aprobada en 1993 para imponer cuotas de mujeres en las listas de

candidatos fue revocada por el Tribunal Constitucional dos años más tarde; una regulación similar del Partido Socialista francés fue anulada en 1982. Empero, algunos países han aprobado leyes que requieren que las mujeres ocupen una proporción determinada de puestos por nombramiento en las instituciones estatales. Dichas leyes se introdujeron en Dinamarca en 1985, en Finlandia y Suecia en 1987, en Noruega durante la década de 1980, en los Países Bajos en 1992 y en Alemania en 1994. Estadísticas publicadas en estos países indican que la participación femenina en estas instituciones ha aumentado en forma continua desde entonces. Los gobiernos también pueden recurrir al uso de incentivos, algo que resulta particularmente sencillo cuando los partidos políticos reciben financiamiento estatal. Por ejemplo, el gobierno holandés pudo dar apoyo financiero a los partidos políticos que dependían de sus propios esfuerzos para incrementar sus cifras de mujeres en los órganos electorales.

6. **Elevar los niveles generales de vida y el acceso a los recursos para las mujeres.** Los grandes logros de las mujeres escandinavas son el resultado de una combinación de cambios en aspectos tales como políticas públicas, iniciativas de los partidos y en aspectos demográficos. La notable posición de las mujeres en el escenario político escandinavo está respaldada por bases sociales y demográficas que involucran cambios considerables en la estructura familiar, económica y social de la población femenina, cambios que muy probablemente son ya irreversibles. Las políticas de igualdad de representación han incluido reformas estatales que operan en conjunción con la influencia del movimiento de mujeres, tanto en su labor autónoma como a través de los partidos. Hasta cierto punto se ha dado una retroalimentación entre los cambios demográficos y políticos, ya que las políticas han incluido intentos explícitos por modificar aspectos demográficos, y la división del trabajo a partir del género tanto en la esfera de la familia como de los empleos remunerados.
7. **Crear y mantener nexos con las organizaciones de mujeres.** El mantener nexos con el movimiento de mujeres resulta crucial para obtener su apoyo y mantenerse informadas sobre diversos temas. De manera similar, dicho movimiento necesita contar con bases en los partidos políticos y en la legislatura.

8. **Formar caucus y redes de conexiones.** Esto permite a las legisladoras intercambiar información, ideas y recursos, y proporcionarse apoyo mutuo. Las redes pueden crearse a partir de la filiación política, ser interpartidarias (aunque esto es más bien la excepción) y ser de orden local, regional o internacional. Las reuniones, conferencias, seminarios, boletines y enlaces de correo electrónico son instrumentos útiles para mantener tales redes. Las consultas a organizaciones de mujeres e investigaciones para valorar las necesidades de las mujeres (la demanda) y sus limitaciones prácticas (la oferta) permiten a las legisladoras dirigir sus esfuerzos hacia las actividades que resulten más útiles y efectivas.
9. **Hacer un uso eficaz de los medios de comunicación.** Las legisladoras deben aprovechar las posibilidades que ofrecen los medios de comunicación, en particular los recursos que brinden las presentadoras y locutoras, editoras y periodistas de medios organizados, con el objetivo de comunicar sus intereses y hacer énfasis en los temas relevantes. Además de realzar la imagen de las congresistas y promover sus ideas políticas, los medios de comunicación desempeñan un papel crucial para educar y movilizar al electorado. Este es el caso sobre todo en las áreas rurales: un punto importante en especial en los países en vías de desarrollo, donde es posible que las mujeres – al tener recursos limitados – tengan dificultades para llegar a este sector del electorado.
10. **Instaurar comités de mujeres y otro tipo de maquinaria responsable de rendir cuentas ante la legislatura.** Esto da a las diputadas la oportunidad de adquirir experiencia, así como someter a debate y difundir los temas y perspectivas de las mujeres.
11. **Recolectar, supervisar y difundir estadísticas y hechos sobre la participación y la representación política de las mujeres.** Esto permite a las defensoras de los derechos de las mujeres en el Parlamento analizar su posición a la hora de tomar decisiones, determinar problemas y diseñar las soluciones apropiadas, así como buscar el apoyo político para poner en práctica las soluciones de su preferencia. En particular, persiste la necesidad de obtener datos comparativos sobre cómo las congresistas han logrado hacer una diferencia por medio de su trabajo en la legislatura.

12. **Incorporar los temas de género al debate general.** Es necesario garantizar que los temas de género sean integrados a los diferentes tópicos políticos, sociales y económicos, a fin de develar la interdependencia y los vínculos entre este y otros campos.

El objetivo último de mejorar la calidad de la participación política femenina es una meta hacia la cual trabajar en forma constante. De la misma forma que los varones requieren mejorar constantemente sus contribuciones políticas, las mujeres no deben conformarse con sus propios aportes a dicho proceso, así como tampoco dar por sentados sus logros. La participación política es un proceso; un proceso en evolución y en desarrollo. Los actores involucrados en este proceso deben estar siempre preparados para luchar por mantenerse adelante frente a los cambios. Las mujeres y los hombres involucrados en este proceso deben trabajar conjuntamente para convertirse en agentes de cambio, conscientes de que los obstáculos son oportunidades para llevar a cabo y diseñar nuevas estrategias. Los hombres y mujeres que participan en la política han logrado mucho en lo que respecta a la participación femenina. Políticos, hombres y mujeres por igual, han contribuido al progreso de la participación política de la mujer en general, especialmente aquellos que trabajan en la esfera legislativa. Aunque resta un largo camino por delante, el aprendizaje a partir de la experiencia acumulada puede iluminar y facilitar de manera significativa los diversos caminos por andar, y así será.

Notas

1. Unión Interparlamentaria. 2002. *Mujeres en los Parlamentos Nacionales*. [Internet]: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>
2. Extraído del Resumen de la Moderadora, publicado en inglés como UN Document ECN.6/1997/IL.2/ADD.2.
3. Dahlerup, Drude. 1988. "From a Small to a Large Minority: Theory of Critical Mass". *Scandinavian Political Studies*. vol. 11. No. 4. págs. 275-298.
4. Véase también el Capítulo 3.
5. Kathlene, L. 1995. "Position Power versus Gender Power: Who holds the floor?" R.M. Kelly (eds.) en Duerst-Lahti & R.M. Kelly (eds.) 1995. *Gender Power, Leadership, and Governance*. Ann Arbor: Imprenta de la Universidad de Michigan. págs. 167-194.
6. Raaum, N.C. 1995. "The Political Representation of Women: A Bird's Eye View". en Karvonen y Selle (eds.) *Women in Nordic Politics*. Londres: Imprenta Dartmouth.
7. Skjeie, Hege. 1991. "The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion in Political Elites". *Politics and Society*. No.2.
8. Véase por ejemplo la experiencia sudafricana en el Estudio de Caso que se incluye en este manual.
9. Tamerius, K.L. 1995. "Sex, Gender, and Leadership in the Representation of Women". en Duerst-Lahti & R.M. Kelly (eds.) *Gender Power, Leadership, and Governance*. Ann Arbor: Imprenta de la Universidad de Michigan.
10. Se refiere a la audiencia celebrada en el Senado estadounidense en 1991 sobre las acusaciones formuladas por Anita Hill en el sentido de que el Juez de la Corte Suprema de Justicia, Clarence Thomas, la había acosado sexualmente. El comité senatorial a cargo de la investigación estaba conformado sólo por hombres.
11. Karvonen, L., G. Djupsund y T. Carlson. 1995. "Political Language" en Karvonen y Selle (eds.)
12. Outschoorn, J. 1986. "Women in Nordic Politics. The Rules of the Game: Abortion Politics in the Netherlands". en J. Lovenduski y J. Outschoorn, (eds.) *The New Politics of Abortion*. Londres: Sage.
13. Para un análisis más detallado sobre los sistemas de cuotas, véase el Capítulo 4.
14. Para un análisis más detallado sobre la representación ante los órganos legislativos, véase la sección sobre sistemas electorales en el Capítulo 3.
15. Véase el análisis sobre este tema en el Capítulo 4.
16. D'Ancona, Hedy. "Politieke diva's rekenen af met de haantjestcultuur in Brussel". en *Opzij*. diciembre 1997.
17. Véase las referencias de la Unión Interparlamentaria sobre este particular en el Capítulo 6.
18. Sainsbury, Diane. 1993. "The Politics of Increased Women's Representation: the Swedish Case". en Lovenduski, Joni y Pippa Norris (eds.) *Gender and Party Politics*. Londres: Sage.

Lecturas de ampliación

- Dahlerup, Drude. 1988. "From a Small to a Large Minority: Theory of Critical Mass". *Scandinavian Political Studies Vol. II*. No. 4. págs. 275-278.
- Dodson, Debra L. 1991. *Gender and Policy Making: Studies of Women in Office*. Nueva Jersey. Centro para la Mujer Americana y la Política, Instituto Eagleton, Rutgers University.
- Karvonen L. y Per Selle. eds. 1995. *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*. Londres: Dartmouth Press.
- Unión Interparlamentaria. 1997. *Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making*. Ginebra.
- Leijenaar, Monique. 1996. *How to Create a Gender Balance in Political Decision Making*. Bruselas: Comisión Europea.
- Lovenduski, Joni y Pippa Norris. (eds.) 1993. *Gender and Party Politics*. Londres: Sage.
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment*. Cambridge: Imprenta de la Universidad de Cambridge.

Mujeres en el Congreso de Colombia

PIEDAD CÓRDOBA RUIZ

Colombia ha sido reconocida tradicionalmente por su estabilidad democrática. Situada en la región andina con una población de 42 millones de habitantes, es actualmente escenario de un conflicto armado que se ha prolongado por más de cuatro décadas, alcanzando proporciones devastadoras para los colombianos y las colombianas. Más de 30.000 personas pierden sus vidas anualmente por el conflicto y por la violencia generalizada, con implicaciones nefastas para las mujeres, que constituyen el 52 por ciento de la población.

Organizaciones de derechos humanos calculan en aproximadamente un millón y medio de personas las víctimas del desplazamiento. El 44 por ciento de la población desplazada está constituida por hogares con jefatura femenina. En el año 2000, 13.969 mujeres cabeza de familia fueron expulsadas de sus viviendas y de sus regiones por causa de la violencia. El desplazamiento forzado, entre otros, ha sido un elemento fundamental en el retroceso de la condición social, económica, política y cultural de las mujeres, especialmente en el área rural, razón por la cual el desplazamiento ha sido calificado por organizaciones de derechos humanos como una verdadera catástrofe humanitaria que no se detiene¹.

En lo político, Colombia no es una excepción en cuanto a la existencia de la desigualdad entre los varones y las mujeres en el acceso a los puestos de decisión política. Quizás en forma más acentuada que en otros países de Latinoamérica, prevalecen patrones culturales que niegan a las mujeres la oportunidad de com-

partir con los varones el ejercicio del poder, con todas las limitaciones que para el desarrollo de la democracia y el bienestar social implica esa exclusión.

El presente caso ofrece un panorama del contexto político general en lo que refiere a la participación de la mujer colombiana en el Congreso, examina algunas de las principales razones que explican su precaria situación y presenta algunas estrategias para enfrentar los retos existentes y una serie de lecciones aprendidas en cuanto al impacto de la participación femenina en el Parlamento.

Quizás en forma más acentuada que en otros países de Latinoamérica, en Colombia prevalecen patrones culturales que niegan a las mujeres la oportunidad de compartir con los varones el ejercicio del poder, con todas las limitaciones que para el desarrollo de la democracia y el bienestar social implica esa exclusión.

Contexto político general

Colombia, según lo define su Constitución, es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista. Está compuesto por 32 departamentos y un distrito capital.

El poder legislativo lo ejerce el Congreso, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado lo integran 100 senadores elegidos en circunscripción nacional y dos más elegidos por las comunidades indígenas. La Cámara de Representantes está formada por 161 representantes elegidos por los departamentos y el distrito capital en proporción a su población, y por cinco más elegidos en circunscripción especial por las comunidades negras, las comunidades indígenas, las minorías políticas, y los colombianos y colombianas residentes en el exterior. Tanto los senadores como los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por un periodo de cuatro años.

En 1954 la legislación colombiana reconoció el derecho de sufragio activo y pasivo a las mujeres, después de que 20 países de la región ya habían adoptado esa reforma. Con tardanza semejante, en 1933 el Estado les había reconocido el derecho a ingresar a las universidades. Esto significa que por casi 20 años mujeres con

título universitario no pudieron ejercer el derecho al sufragio, en tanto un alto porcentaje de varones sin formación académica sí estaba habilitado para votar.

En los últimos años se han registrado algunos avances en la conciencia social sobre la exclusión y sus efectos negativos para el desarrollo y la democracia. Las organizaciones sociales de mujeres han desempeñado un papel fundamental en ese avance, logrando sensibilizar a sectores políticos que han promovido respuestas normativas a las demandas de las mujeres.

La Constitución de 1991 consagra que las mujeres y los hombres son iguales ante ley, que ambos recibirán la misma protección y trato de las autoridades, y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades². Dispone, además, que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que para hacer efectivo ese derecho pueden elegir y ser elegidos y elegidas, agregando que “*las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública*”³.

En desarrollo de este último precepto, el Congreso expidió la ley 581/2000, que reconoce y reglamenta el derecho de las mujeres a ocupar mínimo el 30 por ciento de los puestos en los máximos niveles decisorios de carácter administrativo de las tres ramas del poder público - Legislativo, Ejecutiva y Judicial - y en otros niveles decisorios con atribuciones de dirección y mando en la formulación, planificación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado (norma que a pesar de su obligatoriedad apenas se cumple en 137 de un total de 1174 instituciones estatales).

Sin embargo, no ha sido posible que el Congreso apruebe una ley que reconozca a las mujeres igual derecho a participar en los organismos de representación política (Congreso, asambleas departamentales, concejos distritales y municipales) así como en partidos y movimientos políticos, a pesar de que se ha presentado varios proyectos en ese sentido.

Mujer y su acceso a cargos de elección popular

Históricamente las mujeres han estado excluidas del ejercicio del poder político. Esto se ve reflejado en su baja presencia en las más altas instancias de decisión del Estado, pese a las transformaciones sociales y culturales ocurridas en las últimas décadas, que han favorecido la condición jurídica y la situación educativa de las mujeres.

A partir de la Constitución de 1991, fruto de un amplio consenso entre las distintas fuerzas políticas de la nación, la participación es un valor que inspira los fines esenciales del Estado colombiano y su organización política, reglamentando los procedimientos para el acceso al poder político.

Históricamente las mujeres han estado excluidas del ejercicio del poder político. Esto se ve reflejado en su baja presencia en las más altas instancias de decisión del Estado, pese a las transformaciones sociales y culturales ocurridas en las últimas décadas, que han favorecido la condición jurídica y la situación educativa de las mujeres.

Las mujeres colombianas pudieron ser elegidas a cuerpos colegiados de representación política por primera vez en 1958. Entre 1958 y 1974, el promedio de participación femenina en las corporaciones públicas fue el siguiente.

- Senado: 2.01 por ciento
- Cámara de Representantes: 4.43 por ciento
- Asambleas de departamentos: 8.15 por ciento
- Concejos intendenciales: 3.07 por ciento
- Concejos municipales: 6.69 por ciento

El promedio general de participación política durante ese período fue de 6.79 mujeres por cada 100 hombres⁴.

De 1978 a 1988 la participación femenina en corporaciones públicas fue la siguiente:

- Senado: 1.5 por ciento
- Cámara de Representantes: 5.1 por ciento
- Asambleas departamentales: 8.3 por ciento
- Concejos municipales: 8.1 por ciento⁵.

Desde la vigencia de la Constitución de 1991, la participación de la mujer en el Congreso y otros cargos de elección popular ha sido la siguiente:

Tabla 15: Las colombianas en el Congreso de la República

Período	Porcentaje de mujeres representantes	Porcentaje de mujeres senadoras
1991-1994	8.6	7.29
1994-1998	12.7	6.48
1998-2002	11.8	13.43
2002-2006	12.6	9.8

Fuente: Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000; y los resultados de las elecciones de 2002.

Tabla 16: Colombianas en cargos de elección popular en entidades territoriales

Cargo	1993-1995 porcentaje de mujeres	1995-1997 porcentaje de mujeres	1998-2000 porcentaje de mujeres
Gobernadoras	3.7	6.25	0%
Alcaldesas	5.5	5.87	5.04
Asambleas departamentales	10.1	11.35	14.57
Concejos municipales	5.2	9.71	10.32

Fuente: Corte Constitucional, sentencia C-371 del 2000.

En el Congreso ninguna mujer ha desempeñado el cargo de Presidenta de la Cámara o del Senado. En las últimas elecciones para el Congreso (período 2002-2006) celebradas en marzo de 2002 fueron elegidas 10 senadoras (9.8%) y 21 representantes a la Cámara (12.6%), lo cual indica un descenso en la representación femenina respecto al período 1998-2002 ya señalado.

Las cifras también revelan una participación precaria en las ramas Ejecutiva y judicial. De 1990 a 2000 el mayor porcentaje anual de ministras fue de 12.25 en 1996 y el de viceministras del 21.4 en 1990 (los mínimos fueron 6.25 por ciento en 1997 y cero por ciento en 1995, respectivamente). Durante el mismo período, ni la Corte Suprema de Justicia ni la Corte Constitucional tuvieron mujeres magistradas, y en el Consejo de Estado el mayor promedio anual fue de 14.8 por ciento. Nunca una mujer ha ocupado el cargo de Contralora General de la República o de Procuradora General de la Nación.

Sin embargo, dos hechos llaman la atención: a) del total de funcionarios inscritos en la carrera administrativa, el 54 por ciento son mujeres y el 46 por ciento hombres, y b) los porcentajes de mujeres magistradas auxiliares son del 26 por ciento en la Corte Suprema de Justicia, cincuenta por ciento en el Consejo de Estado y 56 por ciento en la Corte Constitucional. Esto significa que las mujeres llegan hasta el umbral del poder pero de ahí no las dejan pasar.

La pirámide que ha servido para ilustrar la discriminación de género, con una participación muy alta en la base y muy baja en la cúspide, sigue siendo una realidad en Colombia. Las mujeres ocupan menos del 15 por ciento de los puestos más altos de decisión política, a pesar de existir una ley de cuotas para cargos de administración pública.

Algunas razones que explican la situación

Los partidos políticos constituyen un factor fundamental para explicar la baja participación. Las mujeres, a pesar de conformar ampliamente las bases de partidos y participar activamente en las elecciones, continúan subrepresentadas.

El escaso nivel educativo, tradicionalmente señalado como uno de los obstáculos importantes para el acceso de la mujer a puestos de dirección en cuanto de él dependen la capacitación y las habilidades para desempeñarlos con eficiencia, ya ha sido rebasado en Colombia. Las mujeres sobrepasan a los varones en formación profesional, según indica el cuadro que sigue. No obstante, persiste la ausencia de representación femenina en los niveles superiores de dirección política.

Tabla 17: Promedio de graduados en educación superior de 1990 a 1999 en Colombia

Nivel de formación	Masculina	Femenina
Tecnológica	49.060	55.275
Universitaria	189.477	232.123
Especializada	35.727	45.997
Maestría	5.983	6.031

Fuente: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)⁶.

Las mujeres representan más del 50 por ciento de los graduados de educación superior. Por tanto, no son la falta de educación ni de idoneidad para desempeñar grandes responsabilidades las que impiden a las mujeres acceder al Congreso y desempeñarse efectivamente en él. Entre otros, la existencia de

barreras culturales, estereotipos y prejuicios que todavía persisten en la sociedad, le niegan a la mujer el ejercicio del derecho fundamental de participar plenamente en la política.

Adicionalmente, los partidos políticos constituyen un factor fundamental para explicar la baja participación. Las mujeres, a pesar de conformar ampliamente las bases de partidos y participar activamente en las elecciones (en promedio el 44 por ciento de votantes son mujeres), continúan subrepresentadas. Existe una reticencia marcada de los partidos políticos y de sectores tradicionales impregnados de hondos prejuicios culturales a abrirles espacios de participación. Adicionalmente, los altos costos de las campañas electorales en Colombia ponen en desventaja a las mujeres en la disputa de los escaños de las corporaciones públicas y cargos de elección popular.

A pesar que la Constitución de 1991 es muy clara en exigir la vigencia de los principios de la democracia participativa en todas las organizaciones sociales y en la rama ejecutiva, no ocurre lo mismo respecto a los partidos políticos, lo cual constituye un obstáculo crucial en las aspiraciones de las mujeres colombianas, que reclaman su derecho a una participación equitativa en las corporaciones públicas.

Finalmente, el conflicto armado y el alto grado de violencia también han afectado la participación de la mujer. Cada día son más las mujeres que se ven obligadas a asumir la jefatura de hogar y los costos del cuidado y la formación de sus hijos, lo que le resta posibilidades de participar en instancias de decisión política.

Estrategias hacia la igualdad

Dada la situación colombiana y teniendo en cuenta la experiencia de otros países de la región, se requieren acciones de discriminación positiva que potencien la participación de la mujer. La experiencia comparada demuestra cómo el sistema de cuotas es una manera alternativa de abordar el tema de la inclusión con equidad, especialmente a corto y mediano plazo. Sin embargo, las cuotas por sí solas no bastan, como también lo evidencian las experiencias de otros países. Se requiere de estrategias integrales que ataquen las causas de la desigualdad. En este sentido se recomiendan las siguientes:

- **Estimular el trabajo de las organizaciones de mujeres para que promuevan la equidad de género.** La experiencia colombiana demuestra que estas organizaciones son el mejor instrumento para modificar los patrones culturales proclives a la discriminación: a) hacen visible el aporte de las mujeres a la sociedad y crean conciencia sobre la problemática de discriminación que pesa sobre la población femenina; b) constituyen un canal efectivo de interlocución con el Estado, expresando su diversidad (indígenas, afrocolombianas, campesinas, trabajadoras informales, etc.) y la multiplicidad de intereses alrededor de los cuales se agrupan: servicios públicos, cuidado de la niñez, vivienda, educación, trabajo, acceso a la tierra, al crédito, a la seguridad social, a la seguridad alimentaria, construcción de la paz, salud, y derechos sexuales y reproductivos, entre otros; c) dotan a las mujeres de los conocimientos y habilidades necesarios para el ejercicio de la política.

- **Promover un cambio de paradigma en la concepción de la democracia.** Se requiere pasar de un modelo que acepta la exclusión y la concentración de poder en unas pocas personas, hacia un modelo pluralista y de consenso en el cual tengan cabida todas las tendencias políticas e ideológicas y los diversos intereses de los ciudadanos y las ciudadanas.
- **Promover un mayor compromiso de las organizaciones internacionales para que exijan a los Estados el cumplimiento de las obligaciones contraídas en instrumentos de Derecho Internacional.** Pese a que en Colombia la ley 51 de 1981 aprobó la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer que obliga al Gobierno a tomar medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, esto no se ha cumplido. Los instrumentos internacionales prevén la presentación de informes sobre los avances logrados por cada país, pero esos informes a veces son una mera formalidad que no se ajusta a los requerimientos de la entidad gestora del pacto.

Impacto de la participación de las mujeres en el Congreso

En Colombia, las mujeres estuvieron al frente de la lucha por el derecho al voto y lo lograron en 1954. Algunas de esas luchadoras llegaron a ocupar escaños en el Congreso y a ser nombradas ministras y gobernadoras⁷. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para mantener una representación significativa en el Congreso ni en el Gobierno, como ya se indicó. El país no supera el promedio mundial del 14 por ciento de mujeres congresistas.

A pesar de esta escasa representación, es evidente que en el Congreso se discuten ahora más temas de interés para las mujeres que hace algunos años y se aprueban más leyes que las favorecen. Por ejemplo, leyes sobre protección de las mujeres cabezas de familia, sanción de la violencia intrafamiliar, cuotas en cargos administrativos, incremento de penas para los delitos sexuales, protección especial a la mujer rural, entre otras.

Las mujeres han ocupado vicepresidencias del Congreso y han presidido comisiones, al igual que han ocupado ministerios tradicionalmente asignados a los varones, como los de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Planeación Nacional, Minas y Energía, además de los tradicionales como Educación, Salud, Trabajo y Justicia, pero siempre en porcentajes de participación mínimos.

Entre los obstáculos para que las mujeres puedan alcanzar un desempeño más efectivo en el Congreso se pueden citar:

- **Su escaso número.** Para dos o tres voces solitarias en una comisión, o para diez voces (no siempre actuando al unísono) en medio de un plenario de más de 100 miembros, no es fácil lograr que se incluyan en la agenda asuntos de interés para las mujeres, ni inclinar las decisiones a su favor cuando han conseguido promover el debate.
- **La falta de unión entre las congresistas.** Ya sea por el escaso poder de cohesión de los partidos (no funcionan por el sistema de bancadas) o por su distinto origen partidario, las mujeres no forman alianzas que les permitan afrontar debates y promover iniciativas en forma conjunta. Esto es particularmente significativo en el Congreso colombiano, que adopta sus decisiones por el sistema de mayoría: el escaso número de mujeres congresistas no tiene la fuerza necesaria para lograr la aprobación de sus propuestas. Sin la unión, el camino se dificulta y la sensibilización hacia los varones se hace más lenta.
- **Las congresistas comprometidas en plantear temas de interés para las mujeres son una minoría dentro de la minoría de mujeres congresistas.** La mayoría de ellas no asumen el compromiso de abordar y plantear asuntos de género porque parten de la percepción de que han llegado a ocupar su escaño por mérito propio⁸. Esto lleva a que las mujeres no voten por mujeres para ocupar posiciones de poder, ni por sus proyectos, pues las consideran una competencia a sus propias aspiraciones, antes que un beneficio colectivo.
- **La actitud de los congresistas varones.** Por lo general esta actitud es de desdén e indiferencia hacia los temas de mujer, con muy escasas excepciones. Aunque no se oponen a la discusión en forma abierta, al momento de adoptar una decisión hacen prevalecer su condición de mayoría y niegan las iniciativas. Con algunas excepciones, sigue gravitando en su mente la concepción de que la política es un asunto de hombres y ven a las congresistas como seres inmersos en un mundo que no es el suyo. Proyectos de ley que tienen que ver con la autonomía de las mujeres, por ejemplo sobre cuotas de participación en cargos de elección popular y derechos sexuales y reproductivos, son ahogados desde las comisiones, incluso con la participación decidida de las mujeres.

- **Las reglas de funcionamiento del Congreso.** Aunque las reglas de funcionamiento del Congreso colombiano en sí mismas son neutras, los patrones culturales que las sustentan les dan un sesgo machista. No de otra manera se explica que mujeres que alcanzan las más altas votaciones no sean elegidas presidentas del Congreso o de comisiones parlamentarias⁹, pero sí resulten elegidos hombres que lograron su escaño con un respaldo electoral mínimo. El mismo sesgo machista explica la negativa sistemática del Congreso a aprobar la creación de comisiones de vigilancia de los compromisos internacionales y del componente de género de los planes de desarrollo, sin razones que sustenten esa negativa. Y también explica que las propuestas para establecer el sistema de cuotas no hayan tenido aceptación: luego de extensos debates en los cuales se pone de relieve la necesidad y conveniencia de potenciar la participación de las mujeres en el desarrollo económico y social, y en la vida política del país, de reclamar equidad política en la cumbre conforme corresponde al trabajo de la base y a la preparación alcanzada por las mujeres, el Congreso vota negativamente las iniciativas, sin ningún argumento en contra, simplemente haciendo valer el principio de las mayorías.

A pesar de lo anterior, hay señales alentadoras de que la situación va cambiando, lenta pero perceptiblemente:

- En los últimos años la persistencia del movimiento de mujeres y el compromiso de unas pocas congresistas han obligado a los candidatos a la Presidencia y a las gobernaciones a incluir en sus proyectos de gobierno la perspectiva de género y a comprometerse con ofrecer mayor participación a las mujeres en su equipo de colaboradores.
- Dentro del Congreso, algunos varones manifiestan su sensibilidad frente a los asuntos de mujeres, presentando y defendiendo proyectos que las benefician. Aunque son unos pocos, sin duda pueden contribuir a reclutar a otros colegas para la agenda de género.
- Las organizaciones de mujeres han jugado un papel significativo en este cambio visible de la sociedad hacia los temas de mujer. Brindan acompañamiento permanente a las congresistas comprometidas y suministran información actualizada sobre diversos temas. Sus intervenciones ante el Congreso y ante la Corte Constitucional con ocasión de debates sobre temas de género y análisis de constitucionalidad de leyes favorables a las mujeres, han elevado su estatus y hoy son vistas como fuentes de discusión y análisis de gran utilidad para el progreso social.

- Las mujeres que han ocupado vicepresidencias del plenario y presidencias de comisiones envían una señal positiva ante la tradicional prevención sobre su idoneidad. Esa misma señal positiva la envían sus intervenciones en dichas comisiones y plenarios, en las cuales demuestran preparación y conocimiento de las reglas del sistema.
- También ha sido positiva la posición de la Corte Constitucional a partir de la Constitución que entró a regir en 1991. La Corte ha sido celosa defensora de los principios de la igualdad y de la participación, lo que le ha permitido a las mujeres avanzar significativamente en el respeto a sus derechos como ciudadanas.

Conclusión

El Pacto de los Derechos Políticos de las Mujeres impulsado por las Naciones Unidas en 1952 incluyó el derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas en las corporaciones públicas, en igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

El sistema de cuotas es necesario pero no suficiente para una más eficiente labor parlamentaria. Se requiere, además, que las mujeres que llegan al Congreso asuman un mayor compromiso con los asuntos de interés para las mujeres, que formen alianzas o bloques para actuar como frente unido ante la mayoría de varones y que intensifiquen el trabajo de sensibilización de sus colegas varones para tenerlos como aliados, haciendo énfasis en lo que pierde la democracia con la no participación ciudadana de las mujeres.

Todo ese trabajo debe desembocar en una reforma constitucional y política que permita la intervención de la ley en la determinación de la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, a fin de que estos se ajusten a los principios democráticos de la participación y el pluralismo. A pesar que la Constitución de 1991 es muy clara en exigir la vigencia de los principios de la democracia participativa en todas las organizaciones sociales y en la rama ejecutiva, lo mismo no ocurre en relación con los partidos políticos, lo cual constituye un obstáculo crucial en las aspiraciones de las mujeres colombianas que reclaman su derecho a una participación equitativa en las corporaciones públicas.

Notas

1. Según el Boletín Trimestral CODHES Informe No. 41, de la Organización para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), del 9 de mayo de 2002, "el desplazamiento forzado en Colombia continúa perfilándose como una catástrofe humanitaria que se expande e incluye a cada vez más sectores sociales y áreas geográficas. Entre el 1° de enero y el 31 de marzo 2002, al menos 90.179 personas fueron desplazadas en Colombia...El incremento y degradación de la confrontación armada caracterizan el primer trimestre del año 2002 y constituyen un pésimo augurio para la crisis humanitaria que representa el desplazamiento forzado en Colombia...En este primer trimestre del año se mantiene el dramático promedio de mil desplazados cada día, 42 personas cada hora, un hogar cada diez minutos..."
2. Constitución Política de Colombia, artículo 13.
3. *Idem*, artículo 40.
4. Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres. 1997. "Cuarenta años del voto femenino en Colombia". Bogotá: Colombia.
5. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales 1978-1988.
6. Citado por la Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000.
7. Josefina Valencia, integrante de la Asamblea Nacional Constituyente que en 1954 consagró el voto de la mujer, siendo la primera mujer nombrada gobernadora y ministra en 1955 y 1956, respectivamente. Esmeralda Arboleda, también integrante de la Asamblea Nacional Constituyente, fue la primera mujer en ser elegida Senadora, en 1958. Luego fue ministra de Comunicaciones en 1961.
8. La Directora de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en declaración ante la Corte Constitucional con motivo de la revisión de la ley de cuotas en la administración pública, dijo que la menor participación de la mujer en el sector público no es producto de la discriminación, sino consecuencia de la decisión personal de algunas mujeres que no están dispuestas a asumir "*los costos del trabajo*", tales como "*la necesidad de capacitación y actualización de conocimientos, horarios extendidos, desgaste físico y estricta administración del tiempo para lograr armonizar las necesidades familiares con las aspiraciones profesionales*".
9. Para el período 1998-2002 la más alta votación popular para Senado correspondió a una mujer. Sin embargo, el Senado no la eligió como su presidenta en ninguno de sus cuatro períodos anuales, ni llegó a presidir la comisión de la cual formó parte.

La investidura de poder a la mujer. Mujeres en el Parlamento en Sudáfrica¹

MAVIVI MYAKAYAKA-MANZINI

“La libertad no puede lograrse a menos que las mujeres sean emancipadas de todas las formas de opresión. Todos reconocemos que los objetivos del Programa de Reconstrucción y Desarrollo Nacional no se cumplirán a menos que veamos en términos visibles y prácticos que la situación de las mujeres en nuestro país mejore de manera radical y que sean revestidas de poder para intervenir en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones con cualquier otro miembro de la sociedad.”

Nelson Mandela, ex presidente de Sudáfrica, 24 de mayo de 1994

La meta: la equidad de género

Del total de 490 miembros que resultaron elegidos en abril de 1994 a la Asamblea Nacional y al Senado (ahora llamado el Consejo Nacional de las Provincias), 117 eran mujeres, concretamente 109 en la Asamblea Nacional y ocho en el Senado. Este hecho constituyó un cambio dramático con respecto al anterior Gobierno del régimen de apartheid en el cual las mujeres constituían sólo el 2.8 por ciento de los representantes ante los órganos legislativos. En las elecciones generales de

1999, las mujeres representaron el 29.8 por ciento de los representantes públicos electos, colocando con ello a Sudáfrica entre los diez países con mayor representación de mujeres y en el segundo con mayor representación femenina en la región de la Comunidad de Desarrollo del África Septentrional (SADC).

El nuevo Gobierno y Parlamento han adoptado diversas medidas para promover mejoras en la condición de las mujeres y la equidad de género en todas las esferas. El compromiso con la igualdad de género en el nuevo Gobierno quedó reafirmado con la elección de la Dra. Frene Ginwala como Presidenta de la Asamblea Nacional y posteriormente con el nombramiento de Baleka Kaositsile como Vicepresidenta del mismo. El creciente número de mujeres seleccionadas para ocupar cargos en el Poder Ejecutivo ha fortalecido aún más este compromiso. Mientras que en 1994, el último Gobierno de apartheid sólo contaba con una mujer en su gabinete - concretamente en la cartera de sanidad - y una viceministra - en el Ministerio de Justicia - en el gabinete nombrado en 1999², nueve de los 29 ministros eran mujeres (31%). Asimismo se ha establecido una comisión parlamentaria para la mejora de la calidad de vida y la situación de la mujer que está jugando un papel determinante en el monitoreo y supervisión en las labores del órgano legislativo³.

Desde la sesión inaugural

del primer Parlamento democrático y representativo de Sudáfrica el 24 de mayo de 1994, el presidente Mandela comprometió al Parlamento con la igualdad de género y la emancipación femenina.

El incremento en la participación política femenina es el resultado de dos factores claves: en primer lugar, la labor de las mujeres del Congreso Nacional Africano (CNA), quienes durante décadas tuvieron una participación activa en la lucha por la liberación nacional y la emancipación social; y en segundo lugar, dicho incremento es el resultado de los mecanismos y políticas de acción positiva adoptados por el CNA. De las 119 mujeres que ocuparon escaños en la Asamblea Nacional, noventa y seis (80%) pertenecen a este partido político.

La nueva Constitución

Las mujeres jugaron un papel fundamental en la redacción de la nueva Constitución de Sudáfrica, realizando un notable esfuerzo para garantizar que las cláusulas que afectaban a sus derechos y sus vidas se incluyeran en la Carta Magna, una tarea difícil en vista de que tuvieron que convencer no sólo a sus par-

tidos sino también a toda la Asamblea Constitucional. La nueva Constitución protege muchos derechos de importancia crítica para las mujeres, entre ellos los siguientes: el derecho a la igualdad, a la libertad y la seguridad de la persona (incluyendo el derecho a vivir libres de violencia), los derechos reproductivos; y a la seguridad y el control sobre el propio cuerpo.

La nueva Constitución también abarca muchos derechos que, al beneficiar a las mujeres, mejorarán la calidad de vida de hasta las más pobres. Entre ellos se encuentran los siguientes: el derecho a la educación; a la propiedad; a un medioambiente limpio; a una vivienda adecuada; al acceso a los servicios de salud; a agua potable y alimento suficientes; y a los beneficios del seguro social si la persona no puede mantenerse a sí misma o a sus dependientes. Esto requiere que el Estado, dentro de sus posibilidades en materia de recursos disponibles, trate de satisfacer estas necesidades. Estos son algunos de los derechos articulados por y para las mujeres en la Carta de las Mujeres, adoptada durante la campaña de la Coalición Nacional de Mujeres en 1994. Dicho documento contempla también derechos de la niñez y de los trabajadores. La Constitución contiene además una cláusula en su articulado que permite a las mujeres ir más allá en la implementación de la Carta de las Mujeres y otros convenios de la misma naturaleza, de forma que puedan ser adoptadas como políticas públicas.

El método: una política general de apoyo a las mujeres

Los Gobiernos elegidos en 1994 y 1999, dirigidos por el CNA, han buscado desarrollar y redefinir una efectiva política sobre la mujer que guiara a los diferentes departamentos gubernamentales en su trabajo. Asimismo, estos Gobiernos han hecho crecientes esfuerzos por incorporar los temas de género al debate general, sacarlos de su lugar marginal en las discusiones sobre política y colocarlos en un primer plano. Las parlamentarias han jugado un papel decisivo en este proceso.

Como parte de sus esfuerzos iniciales por llevar los temas de género al primer plano de la actualidad política, el Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP) llevó a cabo consultas a parlamentarias. Se creó también un Programa de Empoderamiento de la Mujer y se incluyó una sección sobre las mujeres en el Libro Blanco de 1994 del RDP. Por otro lado, en julio de 1995, se elaboró un borrador separado sobre política de empoderamiento femenino, en la cual se definieron las directrices para que los departamentos gubernamentales garantizaran la participación y empoderamiento de las mujeres en su trabajo.

A partir de la labor desarrollada por el Subconsejo sobre la Condición de la Mujer del Comité Ejecutivo de la Transición, las legisladoras asumieron el trabajo y continuaron con los preparativos para la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. Junto con organizaciones no gubernamentales (ONG) y la Oficina del RDP, prepararon un informe que se presentó ante las Naciones Unidas, participando además en otras actividades internacionales y regionales que culminaron con la Conferencia de Beijing. Los preparativos y discusiones para esta Conferencia Mundial enriquecieron el desarrollo de las políticas de género del movimiento. En el informe de país sobre la condición de la mujer presentado en 1994 se identificó una extensa gama de problemas a los que hacían frente las mujeres sudafricanas tales como la pobreza, violencia y el desigual acceso a los recursos financieros, educativos, de salud, o de empleo.

Tras la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, el Gobierno adoptó la Plataforma de Acción de Beijing. Los departamentos gubernamentales identificaron las medidas que podían llevar a cabo en períodos específicos, a fin de contribuir al proceso hacia la equidad de género. Éstas no sólo incluían áreas clave como la violencia y la salud, sino también mecanismos para promover el progreso en general de las mujeres sudafricanas. Las medidas gubernamentales adoptadas en el contexto de la Plataforma de Acción de Beijing se vieron fortalecidas por la ratificación sin reservas de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1995.

La estructura estatal

Se han tomado una serie de medidas tendentes a establecer una estructura estatal que permita implementar la equidad de género y el “no-sexismo” en los distintos ámbitos gubernamentales. Se ha establecido una Oficina sobre la Condición de la Mujer (OSW) de la Presidencia encargada de supervisar y articular las políticas sobre mujer en el ámbito nacional. También ha sido establecida en los despachos de los Gobernadores Provinciales (denominados Premiers) en siete de las nueve provincias.

La tarea de la OSW es implementar el documento sobre la Política Nacional de Empoderamiento, determinando la información básica y emprendiendo actividades para incorporar los temas de género al debate general en la esfera nacional y provincial. Esto garantizaría que la discusión sobre estos temas se generalice en los departamentos gubernamentales y que la CEDAW y la Plataforma de

Acción adoptadas respectivamente en Dakar y Beijing se apliquen de manera efectiva.

Asimismo, el Parlamento aprobó un paquete legislativo destinado a crear una Comisión Nacional sobre la Igualdad de Género, la cual inició sus labores en 1997. Dicha comisión tiene la tarea de promover la equidad de género en la sociedad y garantizar que el Gobierno y otros organismos no estatutarios lleven a la práctica su compromiso en este sentido. La comisión involucró a las estructuras gubernamentales y de la sociedad civil en los temas de género, dio seguimiento a la situación y abogó por la equidad de género en diversas formas. Este órgano está integrado por hombres y mujeres, elegidos por el Parlamento y cuya designación es aprobada por el Presidente.

La Comisión de Derechos Humanos y la Oficina del Defensor del Pueblo, creada por el Parlamento, también desempeñan un papel fundamental en la protección de los derechos humanos de las mujeres, como se establece en la Constitución.

Las políticas departamentales

Las legisladoras han desempeñado un papel fundamental en términos de su incidencia en el trabajo de los departamentos gubernamentales, en especial en proyectos que las afectan directamente tales como vivienda, agua, justicia, gobierno local y comercio e industria. Se han creado puntos focales o despachos de género en distintos departamentos, los cuales se enlazan con la Oficina sobre la Condición de la Mujer. Los departamentos gubernamentales han publicado documentos normativos básicos y han emprendido una amplia gama de iniciativas para redefinir sus prioridades de trabajo, con el fin de satisfacer las necesidades de toda la población y en particular las de la población femenina. A continuación se puntualiza brevemente la forma en que los diferentes departamentos gubernamentales han adaptado sus agendas a las necesidades de las mujeres:

- El Departamento de Salud se comprometió a crear un sistema de cuidados básicos de la salud que sea de fácil acceso a las mujeres y niños de todas partes del país.
- El Departamento de Desarrollo Social emprendió varios proyectos piloto para abordar la condición de las poblaciones en situación de riesgo, en especial las madres solteras.

- El Departamento de Asuntos del Agua y Bosques inició programas de silvicultura a nivel comunitario, cuyo objetivo es una reforestación sostenible que beneficie a las comunidades rurales, no solo desde el punto de vista ambiental sino también financiero.
- El Departamento de Comercio e Industria tomó medidas concretas para abordar el problema de la desigualdad de género, definiendo una política e implementando programas que amplíen el acceso de las mujeres a la pequeña empresa y a oportunidades de financiamiento.
- El Departamento de Justicia introdujo varias leyes y documentos normativos para abordar temas como el matrimonio y el divorcio, la violencia doméstica, la violación y la herencia. Además, ha diseñado programas y campañas para favorecer el acceso de las mujeres a la justicia y garantizar que el sistema judicial responda a sus necesidades de manera apropiada y a precios asequibles.

Otras iniciativas y leyes

- El comité de la cartera de finanzas introdujo el llamado “proceso presupuestario de las mujeres”, cuyo propósito es analizar los presupuestos estatales desde una perspectiva de género, con el fin de presionar al Gobierno a asignar fondos al empoderamiento y desarrollo de la población femenina. La Mancomunidad de Naciones (Commonwealth) adoptó este proyecto como un estudio piloto.
- Se han adoptado, o se encuentran en discusión, una amplia gama de leyes y políticas que mejorarán las vidas de los sudafricanos en general y de las mujeres en particular. Estas abarcan: la protección de los trabajadores agrícolas; la igualdad en el disfrute de los servicios de bienestar social para las personas de la tercera edad; la igualdad de beneficios del cuidado infantil; la Comisión de la Verdad y la Reconciliación; la provisión de ayuda legal gratuita a quienes la necesiten; la ley sobre terminación del embarazo, la protección a las personas cuyos derechos a la ocupación o tenencia de la tierra se encuentren inciertos, a fin de que no pierdan tales derechos; así como la Facultad Sudafricana de Derecho (la cual, entre otras cosas, garantiza 10 años de educación obligatoria y la existencia de entidades democráticas de gobierno a nivel escolar y el currículum para el año 2005).

Los resultados: la asignación de recursos a las mujeres y a los sectores pobres de la población

Las mujeres no habrían logrado estos resultados ni promover sus intereses si desde el principio no se hubieran organizado en grupos al interior de sus partidos y a nivel multipartidario.

Los frutos de las políticas gubernamentales y la legislación parlamentaria empiezan a verse en la asignación y provisión de recursos críticos para los sudafricanos más pobres. Entre los logros en este campo entre 1994 y 1999 cabe destacar los siguientes:

- La construcción de 260 clínicas, centrándose en las áreas rurales que se encuentran en mayor desventaja, así como el reacondicionamiento de 2,358 clínicas.
- La adopción de reformas tributarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en lo relacionado con el impuesto sobre la renta.
- La reparación de 1,497 centros escolares y la construcción de 4,308 aulas.
- La alimentación de 5.5 millones de niños mediante programas en centros escolares.
- La inmunización del 63.3 por ciento de todos los bebés menores de un año, así como un 10 por ciento adicional de los niños con dos años de edad.
- La introducción de servicios médicos gratuitos para los niños menores de seis años y las madres embarazadas.
- La aprobación de programas para brindar servicios básicos de salud y agua potable a millones de personas.
- La provisión de subsidios para vivienda a millones de personas, así como la construcción de aproximadamente un millón de casas.
- La provisión de infraestructura municipal incluyendo agua, electricidad, salud, eliminación de desechos sólidos, carreteras, drenajes para tormentas e instalaciones comunales, en beneficio de 3.5 millones de personas.
- La instalación de electricidad, por parte de la empresa pública ESKOM, en 313,179 viviendas, beneficiando con ello a 1.5 millones de personas.
- La creación de programas para proveer electricidad a 25,900 escuelas y cerca de 2,000 clínicas de áreas rurales.

El camino por delante

Las mujeres no habrían alcanzado estos resultados ni logrado favorecer sus intereses si desde el inicio no se hubieran organizado en grupos dentro de sus partidos o a nivel multipartidario. Asimismo, se beneficiaron del compromiso y acciones de mujeres que se hallaban fuera de la legislatura y están en posibilidad de continuar promoviendo su causa gracias a sus vínculos y participación en organizaciones de mujeres y ONG de la sociedad civil.

El camino no ha sido fácil para las parlamentarias. Cuando llegaron a la Asamblea Nacional en números tan importantes, había pocas instalaciones para su uso, tales como servicios sanitarios en ciertos pisos o edificios. Algunos baños de hombres fueron transformados para el uso de las mujeres; se creó una guardería en la Asamblea, y la agenda parlamentaria y los tiempos de sesión fueron ajustados para tomar en cuenta sus necesidades y exigencias.

Muchas congresistas continúan luchando por lograr un equilibrio entre su vida familiar y las demandas laborales, que todavía incluyen trabajar hasta largas horas de la noche, realizar viajes y contar con muy pocas facilidades. Se encuentran sobrecargadas de trabajo ya que necesitan participar en las diferentes comisiones parlamentarias, formar parte de redes de trabajo a nivel interno con sus compañeras de partido, a nivel multipartidista y con grupos de mujeres fuera del Parlamento, además de cumplir con el trabajo que tanto sus partidos como sus electores les exigen. Sumado a todo esto, aún deben cumplir con sus funciones de madres y esposas.

Es mucho el trabajo por delante para recargar las baterías de cara a los nuevos desafíos que plantea el futuro y defender los logros de tan arduo trabajo. De la misma forma que muchas mujeres permanecieron fuertes para dismantelar el apartheid, muchas parlamentarias se mantienen comprometidas con el trabajo por una vida mejor para todos los sudafricanos.

Notas

1. El presente artículo fue preparado con material de apoyo del Departamento de Investigaciones Parlamentarias del Congreso Nacional Africano.
2. En 1994, de los 25 Ministerios, cuatro tenían como titulares a mujeres, y de los 14 viceministros, ocho eran, igualmente, mujeres.
3. En [Internet]: [http://: www.parliament.gov.za/misc/cabinet.html](http://www.parliament.gov.za/misc/cabinet.html)

El dogma sobre la diferencia. Mujeres en el Parlamento noruego

HEGE SKJEIE

CUANDO LA TELEVISIÓN NORUEGA TRANSMITE UN DEBATE parlamentario o informa sobre una reunión del gabinete de crisis, nadie espera que en la pantalla aparezca el típico grupo de personas con el cabello cortado a rape y en trajes grises. En efecto, durante más de una década las mujeres han participado en la toma de decisiones de gabinete casi en los mismos números que los varones. En lo que respecta al Parlamento, la proporción de legisladoras aumentó de menos del 10 por ciento a principios de la década de 1970 a casi el 40 a mediados de los noventa. En las posiciones de liderazgo organizativo de la mayoría de los partidos noruegos apenas existen diferencias entre las cifras de participación femenina y masculina, sin contar que los partidos más importantes han elegido a mujeres para puestos de dirección durante la última década. El mundo se ha felicitado ante el éxito de las mujeres escandinavas para acceder a las posiciones de máximo liderazgo político. Hoy en día, diversas adaptaciones de las políticas nórdicas de cuotas surgen en el ámbito internacional, habiéndose convertido en uno de los medios debatidos con mayor vehemencia para garantizar la presencia femenina en la vida política.

La política noruega sobre la participación política femenina se apoya en un dogma ampliamente compartido, cuya esencia puede resumirse de la siguiente manera: el género constituye una categoría política importante que requiere plena representación, y los intereses y orientaciones políticas de las mujeres no pueden, ni deben, verse como meros equivalentes de los intereses y orientaciones de los hombres.

El camino hacia una representación equitativa ha tenido sus altibajos en el caso de Noruega. De hecho, durante los últimos 25 años, a los períodos de aumento en la representación femenina han seguido otros de estancamiento e incluso de disminución. Este punto queda ilustrado con dos ejemplos sumamente elocuentes. En 1993, los comicios parlamentarios captaron los titulares de la prensa internacional cuando tres mujeres dirigentes de partidos encabezaron las papeletas de las tres alternativas de gobierno que competían en dichas elecciones. Sin embargo, cuatro años más tarde todos los candidatos al puesto de Primer Ministro eran varones. Para entonces Gro Harlem Brundtland, la figura más importante del Partido Laborista y Primera Ministra durante casi 10 años, había dimitido y otras dos mujeres dirigentes decidieron no postularse. Durante los comicios legislativos de ese año la tasa global de representación femenina cayó del 39 al 36 por ciento, debido principalmente al éxito electoral del derechista Partido del Progreso, la única agrupación noruega que no contaba con una política reglamentada de distribución de puestos de liderazgo entre hombres y mujeres.

El bien colectivo

La política noruega sobre la participación política femenina se apoya en un dogma ampliamente compartido, cuya esencia puede resumirse de la siguiente manera: el género constituye una categoría política importante que requiere plena representación, y los intereses y orientaciones políticas de las mujeres no pueden, ni deben, verse como meros equivalentes de los intereses y orientaciones de los hombres. Este razonamiento se refleja en la Plataforma de Acción de Beijing, de 1995.

La participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones no es sólo una simple exigencia de justicia o democracia, sino que puede verse también como una condición necesaria para que se tomen en cuenta los intereses de las mujer. Alcanzar la meta de una participación equitativa de la mujer y el hombre en la toma de decisiones proporcionará un equilibrio que refleje de manera más exacta la composición de la sociedad con el fin de fortalecer la democracia y promover su adecuado funcionamiento.

En Noruega, esta lógica se abrió camino en los círculos de dirigentes partidarios desde principios de la década de 1970. Elaborados a lo largo del crecimiento del nuevo movimiento feminista noruego, los argumentos que basaban el interés del grupo en el bien colectivo antes que en la justicia individual, han adquirido una significativa relevancia para legitimar la nueva representación.

Al contrario de las tendencias dominantes en muchos otros países, el movimiento feminista noruego en efecto abogó porque se le integrara dentro de la estructura política existente como una estrategia viable para el empoderamiento de la mujer. De hecho, trabajó de manera activa con mujeres de diferentes partidos para promover el acceso de la mujer a las instituciones de toma de decisiones previamente establecidas. Gracias a una cuidadosa argumentación, campañas coordinadas y el uso inteligente de la competencia partidaria, las ideas feministas sobre los intereses estructurados a partir del género lograron incidir en las actitudes de la elite política noruega.

La brecha de género: un sondeo

Diversos estudios realizados desde mediados de la década de 1980 señalan un importante consenso entre los dirigentes noruegos con respecto a esta particular creencia en el factor diferencial del género, o dogma sobre la diferencia. Al preguntar a los políticos nacionales, elite de las organizaciones, miembros del Parlamento y ministros del gabinete si creían que el género era un factor diferencial en política - en otras palabras, si los miembros de los partidos tenían intereses o puntos de vista diferentes según su género, o si la incorporación de las mujeres a la vida política había traído consigo cambios en los puntos de vista del partido - los sondeos han mostrado un alto nivel de confirmación por parte de todos los entrevistados.

Al analizar uno de estos estudios en mayor detalle, en concreto una exhaustiva serie de entrevistas realizadas a parlamentarios noruegos como parte de un proyecto de investigación sobre el acceso de las mujeres a la elite política entre 1988 y 1992, los resultados son esclarecedores. En el estudio participaron 146 parla-

Al preguntar a los políticos nacionales, elite de las organizaciones, miembros del Parlamento y ministros del gabinete, si creían que el género era un factor diferencial en política - en otras palabras, si los miembros de los partidos tenían intereses o puntos de vista diferentes según su género, o si la incorporación de las mujeres a la vida política había traído consigo cambios en los puntos de vista del partido - los sondeos han mostrado un alto nivel de confirmación por parte de todos los entrevistados.

mentarios del total de 155 que integran el órgano legislativo noruego. Dado su propósito explícito de evaluar “la incidencia de las mujeres en la política partidaria”, existía la posibilidad de un elevado número de respuestas afirmativas en este sentido. Sin embargo, la pregunta sobre el cambio de punto de vista del partido fue incluida, con un propósito planteado de manera diferente. Ante esta segunda cuestión, una tasa promedio del 86 por ciento (83% de los varones y 93% de las mujeres) afirmaron que los partidos de hecho habían modificado sus puntos de vista como resultado de la participación femenina. En un sondeo anterior entre los delegados participantes en las convenciones nacionales partidarias y los máximos dirigentes de dichos partidos, el 74 por ciento de los varones y el 86 por ciento de las mujeres habían señalado igualmente la existencia de tales cambios.

Volviendo al estudio, la dinámica fue preguntar primeramente a los parlamentarios si creían que los miembros de su partido tenían diferentes intereses o puntos de vista políticos dependiendo del género. Se trataba de una pregunta con un final abierto y cuyos detalles dependían exclusivamente de las percepciones del entrevistado. Éste, a su vez, respondía mediante referencias a áreas políticas generales, dentro de nueve categorías diferentes. En opinión de los parlamentarios entrevistados, las mujeres daban mayor importancia a políticas sociales y de bienestar, protección medio ambiental, equidad, desarme y educación. Por su parte, para los entrevistados, los varones se interesaban en las políticas económicas e industriales, energía, transporte, seguridad nacional y relaciones exteriores. Estas categorías resultan poco sorprendentes, pues guardan un importante paralelismo con las descripciones empíricas de la denominada brecha de género en las actitudes políticas, reveladas en distintos sondeos realizados durante las últimas décadas y reflejadas en gran parte en este manual.

Intereses diferentes

Sin embargo, existe una diferencia significativa entre las respuestas a estas entrevistas y las de sondeos anteriores. Estos sondeos sobre la brecha de género indicaban grados mínimos de diferencia en las actitudes. Sin embargo, la estructura de los intereses de género reflejada en la serie de entrevistas a legisladores era categórica: no se identificaba ninguna coincidencia entre los intereses de unos y otras. En este sentido en las entrevistas se manifestaba la evidente vigencia de estereotipos de género, estereotipos que revelan cómo una mayoría de la elite política noruega, hombres y mujeres incluidos por igual, han interiorizado conceptos sobre las áreas de interés político masculinas y femeninas.

La estructura de los intereses de género reflejada en la serie de entrevistas a legisladores era categórica: no se identificaba ninguna coincidencia entre los intereses de unos y otras. En este sentido en las entrevistas se manifestaba la evidente vigencia de estereotipos de género, estereotipos que revelan cómo una mayoría de la elite política noruega, hombres y mujeres incluidos por igual, han interiorizado conceptos sobre las áreas de interés político masculinas y femeninas.

Resulta claro que tales áreas continúan siendo demasiado amplias como para permitir una interpretación de los distintos medios políticos a los que parlamentarios y parlamentarias recurren para alcanzar sus diversas metas. El particular interés de las mujeres en las políticas sociales y de bienestar podrían abarcar una extensa gama de interpretaciones en términos de elección de políticas. De manera similar, las políticas económicas, de interés especial para los varones según el estudio, difieren en sus objetivos, y puede que los medios para alcanzarlas difieran dependiendo del partido. En el sondeo también se preguntaba a los legisladores si percibían que el acceso de las mujeres a la escena política había contribuido a cambiar los puntos de vista del partido y, con ello, su agenda. En las respuestas todavía había referencias generales al desarme, la protección ambiental y las políticas sociales y de bienestar. Sin embargo, aquí sí se especificaban una serie de aspectos referentes, sobre todo, a las políticas de representación, mercado laboral, ciudadanía y atención social.

Políticas de atención social

En lo que respecta a las políticas de atención social, lo más importante ha sido el desarrollo gradual de una política que aborda específicamente las responsabilidades del Estado para ofrecer a las mujeres oportunidades de combinar sus obligaciones como madres y el derecho a la independencia económica. Dichas políticas incluyen la creación de un mayor número de servicios estatales de cuidado infantil, extensión de las licencias de baja por maternidad, horarios de trabajo más flexibles mediante el sistema de cálculo de tiempo trabajado, mejora de los derechos de jubilación para compensar el cuidado no remunerado de los niños y mayores beneficios para los niños de familias que no utilizan los servicios públicos de cuidado infantil. Quizás las disposiciones más novedosas sean las que garantizan el derecho del padre a compartir la licencia de baja por maternidad con su cónyuge

o compañera. Desde mediados de la década de 1980 el Parlamento ha aprobado una serie de recomendaciones, planes y subvenciones para la aplicación de estas medidas, aunque ello no se ha producido necesariamente en un contexto de consenso absoluto.

El área donde la influencia de las mujeres ha sido más evidente es el desarrollo gradual de una política de atención social que aborda las responsabilidades del Estado para ofrecer a las mujeres oportunidades de combinar sus obligaciones como madres y el derecho a la independencia económica. ■

Las entrevistas a los parlamentarios noruegos también mostraron que era muy probable que las mujeres ubicadas a la izquierda del espectro político prefirieran las medidas centradas en la fuente de su independencia económica en términos de su participación en el mercado laboral, por ejemplo mediante mejoras en los servicios de cuidado infantil o el sistema de cálculo de tiempo trabajado. Por su parte, las mujeres de los partidos centristas y conservadores se inclinaban más por promover políticas orientadas a aumentar el valor y reforzar el prestigio del cuidado infantil en el hogar. Cuando se las desafiaba a escoger, lo que eran medidas diferentes tendían a convertirse en prioridades divergentes.

Al preguntárseles si preferían que los fondos públicos se canalizaran en la forma de subsidios para guarderías infantiles o de transferencias en efectivo para las familias, las diferencias de prioridades entre las parlamentarias y sus homónimos masculinos eran marginales. Las diferencias fundamentales reflejaban las prioridades partidarias en términos de su ubicación a la izquierda o a la derecha del espectro político. Así, en las preguntas hipotéticas de la entrevista, las preferencias finales se apegaron en gran parte a la ideología básica de cada partido, lo cual se encuentra más tarde reflejado en los procesos específicos de establecimiento de prioridades políticas de los mismos. No obstante, no cabe duda de que las políticas de atención social ocupan el primer lugar en la agenda de prioridades de la mayoría de los partidos en Noruega. Durante el otoño de 1997, éstas fueron las cuestiones decisivas para determinar la posición de los grupos parlamentarios respecto a la aprobación del presupuesto público de 1998, cuando los laboristas se negaron a negociar una importante propuesta de reforma del nuevo gabinete centrista: la introducción de un amplio sistema de transferencias monetarias para las familias.

Alianzas estratégicas y primacía de la política de partidos

En principio, sin embargo, en situaciones donde sea necesario elegir, cabe la posibilidad de buscar, evitar o modificar dichas opciones. En cualquier esfuerzo por incidir en la definición de alternativas y en el bosquejo de preferencias generales, la coordinación entre las mujeres que integran el órgano legislativo resulta de primordial importancia. En el sondeo en cuestión se preguntó si las parlamentarias noruegas habían trabajado en cooperación con otras colegas para incidir en decisiones sobre temas específicos (la pregunta diferenciaba entre la coordinación con legisladoras pertenecientes a su partido y con las de otros grupos parlamentarios). De un total de 54 mujeres, cerca de dos terceras partes respondió que había participado en este tipo de actividades coordinadas en el curso de su carrera legislativa. De igual forma, aproximadamente el mismo número de mujeres había participado tanto en alianzas intrapartidarias como interpartidarias. Los esfuerzos de coordinación habían cubierto la mayor parte de los aspectos importantes de la agenda política de las mujeres, excepto las políticas de atención social, en las que apenas se habían logrado acuerdos entre partidos.

En un intento por identificar alianzas recientes, en particular en el ámbito parlamentario, el sondeo también examinó en qué grado había grupos de legisladoras que señalaban los mismos temas. De acuerdo con los resultados, sólo hubo tres temas sobre los cuales al menos a una mujer perteneciente a cada uno de los tres partidos con representación parlamentaria mencionó. En el caso de los dos partidos mayoritarios en el Parlamento, ambos con delegaciones de mujeres comparativamente numerosas, sólo un tema fue identificado por más del 25 por ciento de las parlamentarias como la base para realizar alianzas específicas entre partidos.

Aunque se presenta un cierto grado de cabildeo interpartidario, la lealtad hacia el partido continúa siendo un factor determinante en las estrategias de las legisladoras.

Resulta interesante hacer notar que estas alianzas rara vez han llevado a situaciones en que las mujeres se han visto obligadas a que votar en contra de la posición de su grupo parlamentario. Si bien aproximadamente dos terceras partes de las parlamentarias entrevistadas habían participado en alianzas interpartidarias, sólo 10 habían votado una vez o más en oposición a sus partidos. En otras palabras, aunque se presenta un cierto grado de cabildeo interpartidario, la lealtad hacia el partido continúa siendo un factor determinante en las estrategias de las legisladoras. Una de las entrevistadas lo explicó de la siguiente manera:

Tengo que sopesar con sumo cuidado la posibilidad de emitir un voto en oposición a la postura de mi grupo. No puedo hacerlo con frecuencia, sino sólo de vez en cuando. Antes de dar ese paso, reviso el programa del partido. Si mis opiniones se encuentran en línea con el programa, argumento mi derecho a disentir en el Parlamento y luego disiento con la postura del grupo parlamentario, pero no con la del partido.

A partir de esta información resulta evidente que el Parlamento no parece ser un escenario institucional de relevancia para establecer alianzas sobre temas específicos. Sin embargo, hoy en día existe una mayor disposición para participar en alianzas y realizar una labor de coordinación interpartidaria entre las parlamentarias que entre quienes ocuparon escaños en la legislatura hace una década. Al preguntárseles sobre este tipo de cooperación, aquellas comparativamente pocas legisladoras de los "viejos tiempos" indicaron que nunca se había producido, ni tampoco se había buscado.

En la actualidad, es muy posible que se busquen tales nexos de cooperación, pero prevalece el problema de la confrontación entre lealtades de partido, manteniéndose éste como el referente primordial de identificación política de las legisladoras. Una alianza exitosa es aquella que desde sus etapas iniciales de decisión logra expresar la posición adoptada a lo interno de cada partido. Si esto no ocurre, se tiende a abandonar el esfuerzo en lugar de darle seguimiento hasta llegar a una solución definitiva que provoque un eventual voto que rompa con la disciplina de partido en el Parlamento. De ahí se deduce que estas alianzas buscan ante todo establecer un consenso entre partidos y no entre parlamentarias.

Conclusión

En el ámbito político noruego existe un incuestionable dogma diferencial ligado a las mujeres que se incursionan en política. Este dogma ha sido utilizado precisamente por ellas para acceder a las instituciones de poder y es reconocido por los dirigentes de los partidos - tanto hombres como mujeres - como un mandato político de gran relevancia. Empero, dicho mandato no ha clarificado exactamente en qué valores o prioridades se apoyaría una transformación de las políticas públicas, ni tampoco ha definido la forma en que esa transformación debería producirse. Si bien ha sido un poderoso instrumento de inclusión, también ha desdibujado las distinciones entre las mujeres con cargos públicos. Los argumentos sobre la diferencia no destacan en forma suficiente el impacto de la identificación política primaria.

Las mujeres acceden a la política por medio de estructuras partidarias preexistentes, las cuales a su vez sobreviven en la medida en que el partido es capaz de presentar el contenido de sus políticas en términos de una alternativa competitiva de cara a unas elecciones. En la actividad política rutinaria, los tradicionales hábitos de forcejeo durante las negociaciones también pueden llevar a adoptar nuevas agendas. En estos procesos no existen diferencias categóricas de género.

No obstante, las parlamentarias noruegas tienen en su haber, relativamente hablando, un impresionante historial de incidencia tanto en la agenda política y como en el proceso de toma de decisiones. Este impacto ha sido posible gracias a diversos esfuerzos en el transcurso de un largo período de tiempo por parte de un numeroso grupo de personas. En muchos sentidos, el proceso de cambio ha sido el resultado del aprendizaje y aprovechamiento de las reglas de juego. Para ilustrar esta aseveración se enumeran algunos rasgos que han caracterizado el proceso de incidencia de las legisladoras noruegas:

1. Una estrecha coordinación y contacto con organizaciones de mujeres mediante redes de intercambio.
2. La formación de alianzas intrapartidarias e interpartidarias en torno a temas específicos de las mujeres.
3. El aprendizaje de las reglas de juego tanto en el ámbito partidario como en el legislativo, lo cual les permite legitimarse y adquirir credibilidad por medio de sus acciones.
4. El uso de las reglas de la competencia entre partidos - un rasgo esencial de la democracia - para su propio beneficio, haciendo cabildeo para incluir temas de importancia para el electorado femenino en la agenda y ofreciendo así plataformas alternativas de política a los partidos y los votantes.
5. La participación en diferentes comisiones, lo cual facilita la creación de redes de trabajo interpartidarias.

El proceso de incidencia no es fácil ni está libre de obstáculos. Además, la política incorpora su propio código de conducta, lo cual a veces puede redundar en cambios de preferencias y el establecimiento de alianzas inestables. Empero, sigue siendo importante buscar un hilo común, es decir, aquellas prácticas que resulten óptimas para lograr una incidencia partiendo de la revisión de las experiencias de legisladoras de diferentes partes del mundo. El buscar y encontrar tales prácticas permite no sólo crear una conciencia sobre cómo lograr tal incidencia, sino sobre cómo mejorar las técnicas con el fin de mejorar el desempeño de las mujeres en el ámbito político, tanto en el momento presente como en el futuro.

CAPÍTULO 6

CAPÍTULO 6

Democracia a través de la alianza de géneros. La experiencia de la Unión Interparlamentaria

CHRISTINE PINTAT

UN TEMA RECURRENTE EN ESTE MANUAL EN CUANTO AL LOGRO de una mayor efectividad por parte de las parlamentarias, es la importancia de establecer redes de trabajo en el ámbito local, regional e internacional. Las organizaciones internacionales intergubernamentales ofrecen múltiples oportunidades para el establecimiento de tales redes gracias a las reuniones, conferencias y talleres de trabajo que organizan y las publicaciones que editan. Una de estas organizaciones, de gran prestigio por su extenso y pionero trabajo para promover la participación política femenina y ofrecer oportunidades de crear redes de parlamentarias en todo el mundo, es la Unión Interparlamentaria (UIP). El presente capítulo se centra en la UIP: su filosofía con respecto a la participación política de las mujeres y la evolución de su pensamiento y programa de trabajo en este área; sus programas y estrategias para promover dicha participación; sus puntos de vista sobre el trabajo en alianza entre varones y mujeres en la arena política; y sus planes y prioridades para el futuro en este campo. Todos estos puntos se abordan en un esfuerzo por ilustrar cómo un organismo internacional abre el camino a una mayor participación y efectividad de las mujeres en la política.

El plan de acción de la UIP

“El logro de la democracia supone una auténtica asociación entre hombres y mujeres para la buena marcha de los asuntos públicos, de modo que tanto los hombres como las mujeres actúen en igualdad y complementariedad, obteniendo un enriquecimiento mutuo a partir de sus diferencias”.

Esta cita de la Declaración Universal sobre la Democracia¹ define de manera concisa la filosofía que ha inspirado el trabajo de la Unión Interparlamentaria (UIP) en la promoción del estatus de la mujer durante los últimos 20 años. Si bien se pretende examinar todos los aspectos de la condición de las mujeres en la sociedad, la UIP se centra particularmente en su contribución e incidencia en el proceso político y legislativo: un campo relativamente inexplorado hasta mediados de la década de los ochenta y en el cual la organización sentía que existía la necesidad de lograr avances decisivos en favor de la democracia y el desarrollo perdurable.

La recopilación de datos

Hace 30 años, el desequilibrio de género en el mundo de la política a nivel mundial era aún más evidente y alarmante de lo que lo es en la actualidad. Con el deseo de encontrar formas de remediar esta situación, la UIP decidió en primera instancia buscar información detallada sobre el problema en el contexto de la diversidad histórica y cultural de esta situación. Así, emprendió lo que parecía ser una labor sencilla pero que en realidad resultó ser considerablemente difícil y compleja: recopilar información sobre la cronología de la concesión del derecho a votar y ser votada a las mujeres en todo el mundo, así como datos sobre la presencia femenina en los Parlamentos nacionales desde la creación de la primera asamblea nacional parlamentaria en cada Estado soberano.

Los hallazgos de la UIP ponen de relieve una dura realidad. Lo que las generaciones jóvenes de hombres y mujeres en las democracias consolidadas puede que consideren como una parte indiscutible de sus derechos políticos, y que incluso se muestren negligentes en ejercer, constituía un derecho del que la mujer no disponía hace menos de un siglo. Aún más, todavía se les niega este derecho – ojalá por poco tiempo – en al menos dos países que ya cuentan con una legislatura nacional: Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos.

El estudio cronológico del sufragio femenino a nivel mundial revela que el reconocimiento de sus derechos electorales les tomó casi un siglo. De igual forma, señala que en muchos países la emancipación política de la mujer vino de la mano de la emancipación del dominio colonial, y que no en pocos casos las mujeres de países en vías de desarrollo obtuvieron el derecho de sufragio antes que las de los desarrollados. Con mucha frecuencia, los derechos electorales les fueron otorgados en diferentes etapas. En ciertos casos aislados, las mujeres obtuvieron el derecho a ser candidatas antes de que se les considerara aptas para expresar su voluntad en las urnas. Por ejemplo, las estadounidenses obtuvieron el derecho a ser electas en 1788, pero no obtuvieron el derecho de votar sino hasta 1920.

En muchos países, el derecho al voto de la mujer se encontraba condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos. La mayoría de estas condiciones operaban

En muchos países, el sufragio femenino se encontraba condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos, tales como su estado civil (casada o viuda), ser madre de un miembro de las fuerzas armadas o contar con un determinado nivel educativo.

para poner de relieve que, desde el punto de vista de quienes detentaban el poder, sólo ciertas mujeres podían compartir lo que todavía se consideraba un derecho sumamente elitista: el de gobernar a otros ciudadanos. Los estudios de la UIP revelaron que, además de los requisitos usuales de ciudadanía, edad y residencia, las restricciones – hoy en día ya abolidas – impuestas para el ejercicio del derecho de sufragio por parte de la mujer incluían: que se tratara de mujeres casadas o viudas; que tuvieran hijos en las fuerzas armadas; que supieran leer y escribir o que tuvieran cierto nivel educativo; que dispusieran de un determinado nivel de ingresos o que disfrutaran de una determinada posición social; o que pertenecieran a un grupo étnico determinado. La imposición de la mayoría de estas condiciones habría resultado inconcebible en el caso de los varones. Los estudios revelaron que tuvo que pasar mucho tiempo entre el momento en que las mujeres obtuvieron el derecho al voto y el momento en que efectivamente resultaron elegidas. De igual forma, hubo un prolongado retraso entre el reconocimiento formal del derecho de las mujeres a ser candidatas y el momento en que

alguna se atrevió a presentarse como tal, o en que los partidos se atrevieron a seleccionarlas como candidatas, y todavía más retraso hasta el momento en que el electorado en efecto depositó su confianza en ellas y las eligió para actuar como sus representantes.

Los estudios de la UIP, que desde entonces se han diversificado y ampliado más allá de la mera recopilación de datos estadísticos e históricos, demuestran la necesidad de analizar estos temas a la luz del desarrollo histórico, político, cultural y sociológico en todo el mundo. De manera similar, destaca el hecho que la aceptación de la mujer por parte de la población masculina como compañera dentro del mercado laboral remunerado y como contribuidora al bienestar y desarrollo social en igualdad de condiciones, más allá de su papel en el hogar, constituye todavía un importante giro en la escala de valores existente. Este proceso está lejos de haber concluido a nivel mundial, incluso en los países donde una guerra o la lucha por la independencia ha alterado, al menos de forma transitoria, la división tradicional del trabajo entre hombres y mujeres. Cualquiera que sea la experiencia histórica de un país y el grado hasta el cual ha experimentado una evolución

Tabla 18: Acceso de las mujeres a los derechos a votar y a presentar candidatura. Estudio Cronológico Mundial

1788 Estados Unidos (candidatura)	1921 Checa, Eslovaquia, Estados Unidos (votar)	1942 República Dominicana
1893 Nueva Zelanda (votar)	1921 Armenia, Azerbaiyán, Bélgica (candidatura)*, Georgia**, Suecia**	1944 Bulgaria, Francia, Jamaica
1902 Australia*	1924 Kazajstán*, Mongolia, Santa Lucía, Tayikistán	1945 Croacia, Guyana (candidatura), Indonesia, Italia, Japón*, Senegal, Eslovenia, Togo
1906 Finlandia	1927 Turkmenistán	1946 Camerún, República Popular Democrática de Corea, Yibuti (votar), Guatemala, Liberia, Birmania (candidatura), Panamá**, Rumania**, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Trinidad y Tobago, Venezuela, Vietnam, Yugoslavia
1907 Noruega (candidatura)*	1928 Irlanda**, Reino Unido**	1947 Argentina, Japón**, Malta, México (votar), Pakistán, Singapur
1913 Noruega **	1929 Ecuador*, Rumania*	1948 Bélgica**, Israel, Níger, República de Corea, Seychelles, Surinam
1915 Dinamarca, Islandia	1930 Sudáfrica (población blanca), Turquía (voto)	1949 Bosnia y Herzegovina, Chile**, China, Costa
1917 Canadá (votar)*, Países Bajos (candidatura)	1931 Chile*, Portugal*, España, Sri Lanka	
1918 Austria, Canadá (votar)*, Estonia, Georgia*, Alemania, Hungría, Irlanda*, Kirguistán, Lituania, Polonia, la Federación Rusa, Reino Unido*	1932 Maldivas, Tailandia, Uruguay	
1919 Belarús, Bélgica (votar)*, Luxemburgo, Países Bajos (votar), Nueva Zelanda (candidatura), Suecia*, Ucrania	1934 Brasil, Cuba, Portugal*, Turquía (candidatura)	
1920 Albania, Canadá (candidatura)*, República	1935 Birmania (votar)	
	1937 Filipinas	
	1938 Bolivia*, Uzbekistán	
	1939 El Salvador (votar)	
	1941 Panamá*	

	Rica, República Árabe Siria (voto)*	1960	Canadá (candidatura)**, Chipre, Gambia, Tonga	1972	Bangladesh
1950	Barbados, Canadá (votar)**, Haití, India	1961	Bahamas*, Burundi, El Salvador (candidatura), Malawi, Mauritania, Paraguay, Ruanda, Sierra Leona	1973	Andorra (candidatura), Bahrein, San Marino (candidatura)
1951	Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Nepal, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas	1962	Argelia, Australia**, Mónaco, Uganda, Zambia	1974	Jordania, Islas Salomón
1952	Bolivia**, Costa de Marfil, Grecia, Libano	1963	Afganistán, Congo, Guinea Ecuatorial, Fiji, Irán (República Islámica), Kenia, Marruecos, Papua Nueva Guinea (candidatura)	1975	Angola, Cabo Verde, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Vanuatu
1953	Bután, Guyana (votar), México (candidatura), República Árabe Siria**	1964	Bahamas**, República Árabe Libia , Papua Nueva Guinea (votar), Sudán	1976	Portugal**
1954	Belice, Colombia, Ghana	1965	Botswana, Lesotho	1977	Guinea Bissau
1955	Camboya, Eritrea, Etiopía, Honduras, Nicaragua, Perú	1966	Ecuador**, Kiribati, República de Yemen, República Democrática del Congo (votar), Tuvalu	1978	Nigeria (Norte), República de Moldova*, Zimbabwe (candidatura)
1956	Benin, Comores, Egipto, Gabón, Malí, Mauricio, Somalia	1967	Nauru, Swazilandia	1979	Islas Marshall, Micronesia (Estados Federados), Palau
1957	Malasia, Zimbabwe (votar)**	1968	Andorra (votar), Yemen (República Árabe), República Democrática del Congo (candidatura)	1980	Iraq, Vanuatu**
1958	Burkina Faso, Chad, Guinea, Hungría (candidatura), República Democrática Popular de Laos,* Nigeria (Sur)	1969	Suiza	1981	Liechtenstein, Sudáfrica (población mulata e india)
1959	Madagascar, San Marino (votar), Túnez, República Unida de Tanzania			1982	República Centroafricana, Yibuti (candidatura)
				1983	Namibia
				1984	Samoa
				1985	Kazajstán, República de Moldova*,
				1986	Sudáfrica (población de color)

* *Derecho sujeto a condiciones o restricciones*
** *Restricciones o condiciones eliminadas*

Más información, [Internet]: <http://www.ipu.org>.
Derecho a votar y a presentar candidatura todavía no reconocido a la mujer: Kuwait y Emiratos Árabes Unidos. Fuente: UIP, página electrónica [Internet]: <http://www.ipu.org>. Pulsar en Women's Suffrage - A World Chronology of the Recognition of Women's Rights to Vote and to Stand for Election. La página también se encuentra disponible en francés.

en sus actitudes, sigue prevaleciendo el hecho de que los varones se muestran renuentes a aceptar a las mujeres como sus aliadas en la política. Ello sólo refuerza el hecho de que aún se requiere una amplia labor de concienciación en este campo.

El cambio de actitud

A partir de principios de los ochenta se había desarrollado dentro de la UIP una sólida red de trabajo de mujeres agrupadas bajo el nombre de Reunión de Mujeres Parlamentarias. Este grupo logró convencer a la Institución, hasta entonces dominada por varones, de la necesidad de organizar reuniones especiales que permitieran analizar la participación femenina en el proceso de toma de decisiones a nivel político y parlamentario. Pese a la renuencia de algunas feministas radicales, se coincidió en que, debido a que la política se encontraba en gran medida en manos masculinas, no era posible encontrar y poner en práctica soluciones viables a menos que ambos géneros emprendieran conjuntamente una valoración del problema y se

involucraran en la búsqueda de soluciones. En realidad no fue fácil para la UIP convencer a los distintos Parlamentos para que enviaran a parte de sus miembros masculinos a participar en una reunión convocada para discutir el tema de la integración política de la mujer. Si bien no siempre se atrevieron a confesarlo, muchos hombres sentían que el asunto no les incumbía o temían que se les pusiera en el banquillo de los acusados por aferrarse a un proceso de toma de decisiones políticas contrario a los principios democráticos. Al final, el 16 por ciento de los varones invitados – en su mayoría provenientes de países en vías de desarrollo y algu-

Tabla 19: Las mujeres en los Parlamentos: 1945-1995

Las mujeres en los Parlamentos 1945—1995

En 50 años:

- Se ha septuplicado el número de Estados soberanos y dotados de un Parlamento
- Se ha cuadruplicado la proporción global de mujeres parlamentarias

1945

26 Parlamentos
3.0 % de mujeres diputadas
2.2 % de mujeres senadoras

1975

115 Parlamentos
10.9 % de mujeres diputadas
10.5 % de mujeres senadoras

1955

61 Parlamentos
7.5 % de mujeres diputadas
7.7 % de mujeres senadoras

1985

136 Parlamentos
12.0 % de mujeres diputadas
12.7 % de mujeres senadoras

1965

94 Parlamentos
8.1 % de mujeres diputadas
9.3 % de mujeres senadoras

1995

176 Parlamentos
11.6 % de mujeres diputadas
9.4 % de mujeres senadoras

El máximo promedio mundial se alcanzó en 1988, con un 14.8 por ciento de diputadas.

En febrero de 2002, el promedio mundial de representación de mujeres en las Cámaras Bajas del Parlamento alcanzó el 14.5 por ciento y el 13.6 por ciento lo constituían las mujeres senadoras (Cámaras Altas).

Fuente: UIP, Estudio N°28, 1997, Hombres y mujeres en política: la democracia por perfeccionar.

En el sitio de la UIP en [Internet] (<http://www.ipu.org>) se pueden encontrar datos estadísticos regularmente actualizados sobre la participación de las mujeres en el Parlamento a nivel mundial, por región y país, con solo pulsar en la sección "Women in Parliament". El sitio también se encuentra disponible en francés.

nos de ellos con un bagaje cultural sumamente conservador – asistieron al encuentro celebrado en Ginebra en noviembre de 1989. Su sola presencia generó un debate único y espontáneo, especialmente debido a la decisión de no permitir discursos preparados con antelación ni declaraciones de principios en representación de países específicos.

Cuadro 6: La reunión de mujeres parlamentarias de la UIP

Evolución histórica

Desde su fundación en 1889, la UIP ha reflejado por tradición, la baja proporción y visibilidad de las mujeres en la política nacional. Descontentas por la imposibilidad de generar un impacto en los programas y políticas del organismo, en 1978 un reducido pero activo grupo de parlamentarias asumió la iniciativa de crear un caucus de mujeres dentro de la UIP. Hasta 1983, y durante el transcurso de las sesiones estatutarias de la UIP las legisladoras celebraban ocasionalmente sus propios encuentros en forma de reuniones propiamente dichas, o almuerzos. Ese mismo año las legisladoras plantearon la posibilidad de establecer una entidad autónoma con el auspicio de la UIP; tras un minucioso análisis, se aprobó la opción de incorporarla de lleno a la línea central de trabajo de la organización al considerarse que se favorecería más los intereses de las mujeres si éstas tenían la posibilidad de reunirse durante cada conferencia de la UIP con el fin de determinar los medios que les permitieran incidir en las políticas, trabajo y decisiones de la organización. Así, desde 1986 se celebra una sesión de un día la víspera de la Conferencia de la UIP, de forma que las legisladoras puedan decidir con antelación sobre las estrategias a aplicar y así dar a conocer sus opiniones y puntos de vista durante las sesiones. En abril de 1990 se definieron formalmente por escrito las funciones, objetivos, y métodos de trabajo de la Reunión de Mujeres Parlamentarias, creándose una estructura permanente encargada de coordinar las actividades y garantizar la continuidad del trabajo de las mismas. Presidida por una legisladora del país anfitrión, la Reunión se inaugura formalmente en presencia de las más altas autoridades gubernamentales y parlamentarias de dicho país. La Secretaría de la UIP brinda su apoyo técnico de manera oficial desde 1985. En 1999, la Reunión fue reconocida como un órgano oficial de la UIP a través de una referencia específica en sus Estatutos, los cuales establecen que el Presidente del Comité de Coordinación de la Reunión es un miembro ex officio del Comité Ejecutivo de la UIP.

Objetivos (según el reglamento de la Reunión):

- Favorecer los contactos y la coordinación entre las mujeres parlamentarias respecto a todas las cuestiones de interés común;
- Favorecer la democracia promoviendo la paridad y la asociación entre hombres y mujeres en todos los sectores, en particular en la vida política, y fomentar y apoyar la acción de la Unión Interparlamentaria a esos efectos;
- Con ese mismo espíritu, fomentar y favorecer la participación de las mujeres parlamentarias en los trabajos de la Unión Interparlamentaria y facilitar su representación equitativa en todos los niveles de responsabilidad dentro de la Organización;
- Proceder al estudio preliminar de ciertas cuestiones examinadas por la Conferencia Interparlamentaria o por el Consejo Interparlamentario y, si corresponde, preparar recomendaciones sobre esos temas;
- Establecer mecanismos para transmitir a las mujeres parlamentarias y a las mujeres políticas que no intervienen en las Reuniones Interparlamentarias información sobre las actividades de la Unión Interparlamentaria.

Logros respecto al estatus de la mujer:

- Una mayor sensibilidad de género dentro de la UIP, lo cual ha posibilitado desarrollar un programa continuo sobre temas de la mujer, especialmente centrado en su participación política, y que comprende una serie de estudios comparativos (tanto estadísticos como substantivos) con una cobertura mundial, así como la celebración de reuniones especiales y el diseño de estrategias integrales para remediar el actual desequilibrio de género con respecto a la participación política.
- La concienciación sobre el hecho que el bajo nivel de integración política de las mujeres es una de las causas primordiales del déficit democrático a nivel mundial.
- La defensa del principio de igualdad entre hombres y mujeres, aunado al reconocimiento de sus diferencias y complementariedad.
- La promoción de la alianza entre hombres y mujeres como vía para alcanzar formas más democráticas de gobierno y sociedades más democráticas en general.
- La adopción de medidas para erradicar la violencia contra las mujeres.
- La concienciación sobre el impacto de los medios de comunicación en el estatus de la mujer y la imagen pública de las mujeres involucradas en política.

Logros en relación a la estructura y funcionamiento de la UIP:

- Una mayor visibilidad e incidencia de las parlamentarias.
- El establecimiento de un mecanismo formal por medio del cual la Reunión de Parlamentarias informa sobre su trabajo y presenta sus recomendaciones al Consejo Interparlamentario.
- La inclusión en la agenda de la UIP de manera más regular de temas relacionados con la mujer o que sean de interés especial para ella.
- La modificación en 1988 de los Estatutos de la UIP, según la cual su Comité Ejecutivo debe incluir al menos dos mujeres de un total de 12 miembros. Ese año se eligió a la primera mujer integrante de este órgano rector, en el que desde entonces siempre han sido miembros entre dos y cinco mujeres. En dos ocasiones una mujer ha sido elegida para ocupar la Vicepresidencia. En 1999 una mujer, la Dra. N. Heptulla, de la India, fue elegida Presidenta del Consejo y del Comité Ejecutivo de la Unión Interparlamentaria.
- La introducción de una enmienda a los Estatutos de la UIP en 1990, según la cual los Parlamentos que cuentan con mujeres entre sus miembros deben incluir al menos una de ellas en sus delegaciones para las reuniones estatutarias de la UIP. El resultado ha sido un incremento gradual y notorio en el porcentaje de delegadas.
- La introducción de una modificación al reglamento de la Conferencia de la UIP en 1991, a fin de disponer de un equilibrio de género en todos los comités de elaboración de propuestas.
- La introducción de una modificación en 1995 sobre el lenguaje empleado en los Estatutos y Reglamento de la UIP, por el que se prescribe la eliminación de cualquier tipo de redacción en la que pueda ser interpretada como un aserto de superioridad de un género sobre el otro.
- La conformación del Grupo de Alianza de Géneros en 1997.

Una visión, no sólo de la política sino de la sociedad en general, emergió de la sesión. Aunque en la práctica la política era todavía “un terreno vacío de mujeres”, los participantes coincidieron en que su realización y resultados afectan a las mujeres tanto como a los varones y que se trata de un asunto de interés para ambos géneros. También estuvieron de acuerdo en que cuanto mayor sea la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas (en los partidos, órganos electos, gobiernos u organismos internacionales) - no sólo en proporción al porcentaje de población que representan, sino también como actoras con un papel

activo en el proceso - más verdadera y tangible será la expresión que el concepto de democracia asumirá. En el ámbito internacional, ésta fue la primera vez que ambos géneros establecieron de manera directa y conjunta una ecuación entre democracia y participación de la mujer. Si bien se habían discutido posibles soluciones e identificado algunas medidas, todavía era necesario diseñar una estrategia global para cambiar una realidad que contradecía dicha ecuación.

Hombres y mujeres en alianza

En abril de 1992, el Consejo Interparlamentario, que es el órgano plenario para la formulación de la política de la UIP y conformado en su abrumadora mayoría por varones, confirmó que “el concepto de democracia sólo asumirá un significado verdadero y dinámico cuando las decisiones sobre política y legislación nacionales sean tomadas conjuntamente por hombres y mujeres y con una consideración equitativa por los intereses y aptitudes de las dos mitades de la población”. Esta declaración allanó el camino para crear un grupo de seis hombres e igual número de mujeres en representación de las seis regiones principales y de los diversos sistemas políticos y bagajes culturales del mundo, con el fin de que trabajara en un *Plan de acción para corregir los actuales desequilibrios en la participación de los Hombres y de las Mujeres en la vida política*. El proyecto se veía como una contribución para la IV Conferencia Mundial de la Mujer a celebrarse en Beijing en septiembre de 1995 y en la que se pondría especial énfasis en la participación de las mujeres en la vida política.

Con el fin de definir estrategias pragmáticas que los Gobiernos y, sobre todo, los partidos y organizaciones políticas pudieran utilizar a modo de directrices, la UIP decidió no sólo conformar un grupo de paridad - este proceso por sí solo tomó varios meses debido a la renuencia de algunas agrupaciones regionales, sobre todo la europea - sino además llevar a cabo un proceso de consulta en profundidad con los Parlamentos a fin de que tuvieran en cuenta la relevancia de cualquiera de las estrategias propuestas *vis-á-vis* las diversidades nacionales. Este esfuerzo se prolongó durante casi dos años. Un primer borrador, elaborado con base en los resultados de la consulta, se envió a todos los Parlamentos para su análisis y propuestas de enmienda. En marzo de 1994 la UIP logró el consenso sobre el Plan de Acción, integrado en el marco de un proyecto más amplio de promoción de la democracia representativa. Este plan fue una de las fuentes de inspiración de la Declaración gubernamental y la Plataforma de Acción formuladas en Beijing.

El Plan de Acción de la UIP definió por primera vez la alianza de géneros como el fundamento de la democracia y el camino hacia el desarrollo perdurable

El aspecto clave del Plan de Acción fue el hecho de que, por primera vez, se definió la alianza de géneros como el fundamento de la democracia y el camino hacia el desarrollo perdurable.

El plan es particularmente popular y práctico entre los actores políticos por una serie de razones:

- Aborda los temas básicos sin restar importancia a la diversidad cultural, religiosa, social, política e institucional de los diferentes países.
- Ofrece soluciones prácticas a problemas comunes a todos los países, a la vez que propone un amplio espectro de alternativas de acuerdo a situaciones específicas dentro de los diferentes países y regiones.
- Aborda el tema de la participación femenina en la política a la vez que toma en cuenta otros indicadores, tales como el disfrute de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales.
- Interpreta los intereses y habilidades de la mujer sin provocar una reacción negativa entre los varones, quienes durante tanto tiempo habían ocupado el primer plano en la escena política.

El logro de un compromiso político

Dado el papel de los órganos legislativos en los asuntos de Estado, resultaba natural garantizar su estrecha participación en el proceso preparatorio de la Conferencia de Beijing, así como en las decisiones generadas en la misma, incluso si éstas eran tomadas por los Gobiernos por cuanto entraban dentro de la responsabilidad del Estado. Así, la UIP instó a los Parlamentos a que tomaran las medidas necesarias para que un número determinado de sus miembros participara tanto en la conferencia gubernamental como en el foro paralelo de organizaciones no gubernamentales. También organizó una Jornada Parlamentaria con el auspicio del Congreso Nacional del Pueblo Chino, presidido por la presidenta de la Conferencia y que congregó alrededor de 500 parlamentarios y parlamentarias provenientes de 102 países.

Los más nobles principios y las mejores directrices enunciados en documentos emanados del consenso internacional, tras meses de arduas negociaciones, pueden empolvase en un estante si no existe la voluntad política necesaria y las asignaciones presupuestarias adecuadas para traducirlos en legislación y programas nacionales. Por esta razón, la Jornada Parlamentaria concluyó con la adopción por consenso de la Declaración Parlamentaria de Beijing, un texto posteriormen-

te respaldado en pleno por el órgano rector de la UIP. En ella, los Parlamentos y sus representantes se comprometen a asumir su parte en el proceso de seguimiento de la Conferencia y *“garantizar que se pongan a disposición los recursos necesarios para poner en práctica cualquier medida”* adoptada en ese contexto. Una vez más, la Declaración reiteraba que *“ningún país puede permitirse el lujo de no tomar en cuenta a una parte de su población”* y que *“la alianza activa de ambos elementos de la sociedad es de hecho uno de los fundamentos más seguros para la perdurabilidad de la democracia y el desarrollo y es imperiosamente necesario establecerla por medio de medidas estructurales y legislativas orientadas a la participación equitativa de las mujeres y los varones en el proceso de toma de decisiones políticas”*.

Un nuevo contrato social

Además de las recomendaciones dirigidas a los Gobiernos, Parlamentos, partidos y organizaciones políticas, ONG y medios de comunicación a fin de adoptar medidas para corregir los desequilibrios de género en la gestión cotidiana de los asuntos públicos, el Plan de Acción dispone la continuación de los sondeos y estudios comparativos a nivel mundial de la UIP sobre asuntos de la mujer, la realización de ciertos cambios estructurales dentro de la institución con el fin de hacerla consecuente con su visión de la democracia, así como una revisión periódica de sus logros, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. También fijó la celebración de otra reunión en torno al concepto de la alianza de géneros en política. Así, y como parte del proceso de seguimiento de la Conferencia de Beijing, la UIP organizó una conferencia especial con el tema *“Hacia una Alianza entre Hombres y Mujeres en Política”*, celebrada en febrero de 1997.

Con el auspicio del Parlamento indio, el evento congregó, quizás por primera vez en la escena internacional, un igual número de hombres y mujeres. Durante cuatro días los participantes se apartaron del ritual común de las conferencias internacionales, absteniéndose de dar discursos previamente elaborados, y en su lugar llevaron a cabo una dinámica y creativa sesión de ideas sobre las formas de corregir el actual déficit democrático. Estos debates abarcaron el tema del vínculo entre democracia y alianza de géneros, formas prácticas de aumentar la capacitación política y electoral de las mujeres, el controvertido mecanismo de las cuotas, así como las formas de garantizar la adecuada financiación para las campañas electorales de mujeres. El programa de actividades también incluyó una segunda mesa redonda con la prensa sobre la imagen en los medios de comunicación, de

la mujer comprometida políticamente (la primera se había celebrado en Ginebra en 1989). Con el fin de facilitar las reflexiones y comentarios de los participantes, la UIP había elaborado un estudio comparativo a nivel mundial con base en un sondeo que abarcaba todos los Parlamentos existentes y los diversos aspectos de la participación femenina en los partidos, su participación en el proceso electoral como votantes y como candidatas, así como su presencia, papel y funciones en el Parlamento. Con el título de *Hombres y mujeres en política: la democracia por perfeccionar*, el estudio contenía datos estadísticos sustanciales, acompañado de un afiche en que se presentaba la situación en un *mapa mundi*.

La Declaración de Nueva Delhi y la publicación, titulada *Towards Partnership Between Men and Women in Politics*, (Hacia la alianza entre hombres y mujeres en política), transmiten el espíritu creativo que inspiró el debate. Partiendo de sus experiencias personales, los participantes identificaron medidas concretas con probabilidades de generar el cambio y concluyeron que *“básicamente lo que está en juego es la propia democracia”*. De igual forma, afirmaron que *“las sociedades democráticas modernas requieren desarrollar nada más y nada menos que un nuevo contrato social en el cual hombres y mujeres trabajen en igualdad y complementariedad, enriqueciéndose mutuamente a partir de sus diferencias”*.

La sociedad democrática moderna debe desarrollar un nuevo contrato social en el que hombres y mujeres trabajen en igualdad y complementariedad.

En opinión de los participantes, *“para abordar el actual déficit es necesario un giro importante en el esquema mental de hombres y mujeres”* y subrayaron que *“ello generaría un cambio positivo de actitudes hacia las mujeres y conduciría a un nuevo equilibrio en la sociedad en general y en la esfera política en particular”*.

Al analizar el resultado de la conferencia dos meses después de celebrada, el Consejo de la UIP instó a los Gobiernos, Parlamentos y partidos a inspirarse en las sugerencias concretas de la Conferencia de Nueva Delhi “de manera que la actividad política refleje e interprete mejor a la población nacional caracterizada por la dualidad en su composición y se cumpla, en un espíritu de alianza, este factor de consolidación de la democracia”. Asimismo, decidió establecer dentro de la UIP un Grupo para la Alianza de Géneros a fin de garantizar la puesta en práctica del principio defendido en términos generales.

Cuadro 7: El Grupo para la Alianza de Géneros de la UIP

A la luz de los resultados de la Conferencia Interparlamentaria Especializada con el tema "Hacia una Alianza de Hombres y Mujeres en Política" (Nueva Delhi, 14-18 de febrero, 1997), la UIP decidió que a partir de ese momento todo su trabajo debería tomar en cuenta, de manera más constante y explícita que en el pasado, la necesidad de actuar en un espíritu de alianza entre hombres y mujeres, el cual definió como "un factor de consolidación de la democracia". La UIP estableció, dentro de su Comité Ejecutivo, un Grupo para la Alianza de Géneros conformado por dos hombres y dos mujeres, a quienes encargó garantizar que los intereses y puntos de vista de ambas partes de la población se tomen en cuenta por igual en todas las actividades y decisiones de la UIP. Este Grupo presenta sus informes dos veces al año ante el Consejo de la Institución (el órgano plenario encargado de la formulación de políticas) y ha iniciado de inmediato consultas sobre la posibilidad de establecer una norma que se aplique a todas las delegaciones que no incluyan al menos a una mujer entre sus miembros, como lo requieren los Estatutos de la organización, reduciendo a dos el número de votos a los que dichas delegaciones tendrían derecho durante las sesiones de la Conferencia de la UIP (la Unión Interparlamentaria tiene un sistema de votación ponderada). En el periodo 2001/2002 se desarrollaron una serie de propuestas formales, incluidas las reformas a la normativa y Estatutos de la Unión Interparlamentaria, las cuales la UIP está tratando de adoptar y que deberán cambiar radicalmente la situación en el caso de que así fuere.

Aporte e incidencia de las mujeres

Todo lo relatado anteriormente - junto con el trabajo desarrollado desde el año 2000 para promover presupuestos nacionales y constituciones nacionales sensibles al género - es la situación actual de trabajo de la UIP en lo que respecta a la participación política de la mujer. Si bien su labor se inició hace unos 20 años sobre la base de los datos estadísticos, desde entonces ha ido más allá de los números para analizar las causas fundamentales del problema, sus diversas formas y consecuencias, y el diseño de soluciones para el mismo.

La UIP ha elaborado propuestas para la puesta en marcha de estrategias concretas orientadas a habilitar a las mujeres para que mejoren su contribución política y logren una mayor incidencia en el proceso político, tanto en sus países como a nivel mundial. Las conclusiones alcanzadas por el organismo respaldan lo que se ha detallado en este manual con respecto a la importancia de la educación, los sistemas electorales, las cuotas, el reparto de responsabilidades y el relevo de su doble carga, la creación de redes de intercambio y la creación de una maquinaria estatal especializada en la materia.

En un momento en que muchos tienden a negar que la emergencia de la mujer en la escena política haya tenido un impacto positivo, la UIP ha iniciado una labor de recopilación de testimonios directos de parlamentarias sobre su aportación e incidencia en la política cotidiana. Este sondeo permitirá a la comunidad internacional evaluar hasta qué punto la participación de las mujeres ha afectado

tanto al funcionamiento de los partidos políticos como la conducción y resultados del trabajo parlamentario. Al igual que los sondeos comparativos anteriormente realizados por la UIP, es posible que éste revele realidades inesperadas, disipe prejuicios, favorezca un reajuste en la visión de hombres y mujeres sobre sus respectivas contribuciones a la vida política, fortalezca la confianza en sí mismas de las mujeres y, ojalá, demuestre que la democracia se está fortaleciendo².

Cuadro 8: Estrategias adicionales para una mayor incidencia política de la mujer

Capacitación en la esfera política y electoral

ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN DIRIGIDAS A:

- (i) El ejercicio de los derechos ciudadanos de manera que la participación en la vida política no se reduzca simplemente a depositar el voto en una urna a intervalos más o menos regulares, sino que sea percibida más bien como un compromiso duradero y una contribución para la construcción de una sociedad más justa.
- (ii) Desarrollar la habilidad para presentar candidaturas y realizar campañas electorales, lo cual implica conseguir la confianza necesaria en sí mismas, reunir el apoyo moral, material y logístico necesario dentro del partido y el apoyo de redes de trabajo y, por último, ganarse la confianza del electorado.
- (iii) Aprender el uso de procedimientos parlamentarios con el fin de cumplir con los compromisos electorales. Esto requiere contratar encargados de la capacitación que sean de ambos sexos; centrar los esfuerzos de capacitación en la labor gubernamental, en la construcción de la democracia y en los problemas ligados a las relaciones sociales entre hombres y mujeres, y los relativos a temas tales como comunicaciones, organización de campañas, trabajo con voluntarios, medios de comunicación y organismos no gubernamentales, así como el papel de los partidos políticos. Además, las actividades de capacitación deben incluir el análisis del presupuesto nacional, a fin de entender sus diversos componentes y determinar el punto hasta el cual toma en cuenta las necesidades de las mujeres. Con este fin, es recomendable crear un directorio mundial de instituciones que cuenten con la capacidad necesaria para proporcionar a las mujeres capacitación política.

FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES DE MUJERES

Reducir los costos de campaña con medidas tales como fijar un monto límite de gastos, reducir el período de campaña e introducir tarifas reducidas por el uso de tiempo en los medios de comunicación durante dichos períodos. Contar con la legislación apropiada para regular las fuentes de financiación, ya sea provenientes del sector público, del privado o fundaciones sin ánimo de lucro.

Compensar la escasez de fondos para las campañas de mujeres de las siguientes maneras:

- (i) Lograr que en la esfera de los partidos políticos las mujeres constituyan, como una cuestión de principio, al menos una tercera parte del total de candidatos y asignarles igual proporción de los recursos de campaña.
- (ii) Crear fondos especiales a nivel de los partidos, fundaciones e instituciones internacionales financieras como el Banco Mundial, con el fin de ofrecer a las candidatas contribuciones en efectivo o préstamos libres de intereses o, en su defecto, reembolsar los gastos ocasionados durante sus campañas.
- (iii) Cubrir al menos una parte de la financiación de las campañas vía fondos públicos. Siempre que sea posible que el partido obtenga financiación del Estado, establecer un nexo entre el monto de la misma, o los fondos reembolsados por concepto de los gastos de campaña, y el porcentaje de candidatas nominadas por cada partido y/o elegidas al Parlamento. En los países en que los grupos políticos parlamentarios reciben financiación, prever un bono adicional asociado dependiendo de la proporción de parlamentarias integrantes de cada grupo.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El personal de los medios a todos los niveles, desde editores hasta reporteros de periódicos, desde redactores hasta columnistas, debe tomar conciencia del hecho de que las “historias” que venden o pretenden vender muchas veces perpetúan los patrones de género que debilitan la democracia. Generar entre las parlamentarias la conciencia de que el compromiso, la presencia activa y continua, y la convicción pueden compensar la insuficiencia de recursos – inclusive los financieros – y que una buena cobertura por parte de los medios de comunicación contribuye en igual medida a un triunfo electoral que las grandes sumas de dinero. Realizar ejercicios de capacitación dirigidos a ayudar a las mujeres involucradas en política a que transmitan su mensaje valiéndose de entrevistas y conferencias de prensa, preparando presentaciones, bloques de información y comunicados de prensa. Ayudar a las mujeres a ser más energéticas en el momento de presentar sus ideas y logros ya que es un hecho demostrado que, independientemente del género, los medios de comunicación tienden a buscar a quienes sobresalgan de la multitud y crean en su propia causa. Estimular a los medios de comunicación para que traten a las mujeres involucradas en política como protagonistas de la escena y que cubran su trabajo y las entrevisten en igual medida como lo hacen con sus homónimos varones. Alentar a los Gobiernos a reestructurar sus políticas de comunicaciones para que éstas reflejen una mayor sensibilidad de género y promuevan una imagen más justa de las mujeres que participan en la política.

Notas

1. La Unión Interparlamentaria adoptó dicha Declaración en septiembre de 1997. El documento se puede encontrar en la página electrónica de la UIP en [Internet]: <http://www.ipu.org>
2. La encuesta a la que se refiere este párrafo fue publicada por la UIP a principios del 2000 con el título: *Politics: Women's Insight*.

Lecturas de ampliación

Unión Interparlamentaria. 1992. *Las Mujeres y el poder político*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 1994. *Plan de acción para corregir los actuales desequilibrios en la participación de los Hombres y de las Mujeres en la vida política*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 1995. *Las Mujeres en los Parlamentos: 1945-1995*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 1995. *Beijing Parliamentary Declaration*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 1997. *Hombres y Mujeres en política: la democracia por perfeccionar*. (sondeo y afiche). Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 1997. *New Delhi Declaration*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 1997. *Towards Partnership Between Men and Women in Politics*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 1997. *Declaración Universal sobre la Democracia*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 1998. *A World Bibliography on Women in Politics*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 2000. *Participación de las Mujeres en la vida política. Evaluación de los cambios en los Parlamentos nacionales, los partidos políticos, los gobiernos y la Unión Interparlamentaria, cinco años después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria y Naciones Unidas. 2000. *Las Mujeres en la política: 2000. Mapamundi (en formato de afiche)*.

Unión Interparlamentaria. 2000. *Women in Politics: 1945-2000. An Information Kit*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 2000. *Politics: Women's Insight*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 2000. *Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. 2002. *The Process of Engendering a New Constitution for Rwanda*. Ginebra.

Unión Interparlamentaria. *Women in Politics Bibliographic Database*, [Internet]: <http://www.ipu.org/bdf-e/BDFsearch.asp>

Conclusiones

MYRIAM MÉNDEZ-MONTALVO Y JULIE BALLINGTON

EN 1965, LAS MUJERES CONSTITUÍAN EL 8.1 POR CIENTO del total de representantes parlamentarios a nivel mundial. Para el año 2002, esta cifra aumentó al 14.3 por ciento. Han transcurrido casi cuatro décadas y este mínimo progreso en términos globales significa que el ideal de igualdad permanece muy lejano.

En América Latina, la participación de las mujeres en las Cámaras Bajas aumentó del 9 por ciento en 1990, al 15 por ciento una década después. En el Senado o Cámara Alta, el aumento fue del 5 al 13 por ciento. Este avance significativo en un período de tiempo relativamente corto, y en gran medida posible gracias a la adopción de sistemas de cuotas en once de los dieciocho países democráticos de Latinoamérica, es un acontecimiento bienvenido. Sin embargo, al interior de la región, los beneficios de la aplicación de este tipo de medidas varían de país a país. Todavía quedan muchos obstáculos por superar antes de alcanzar una igualdad de género en los cargos en donde se toman decisiones públicas y en la participación de las mujeres en las esferas políticas. Por otra parte, para aquellas que ya ocupan cargos públicos, el reto se encuentra en utilizar su poder de manera efectiva.

El propósito de este manual ha sido ofrecer un panorama general sobre el acceso de las mujeres al Parlamento y los logros alcanzados al incrementar dicho acceso a nivel global. La situación en América Latina en este sentido constituye asimismo un componente central del estudio. El manual se enfoca, de igual modo,

en los desafíos más importantes que enfrentan las mujeres que buscan ser elegidas en instituciones públicas encargadas de la toma de decisiones y, en particular, en el Congreso. En este sentido, el manual presentó algunas estrategias concretas para superar tales obstáculos, lograr cambios en el entorno político y promover la igualdad efectiva y no sólo formal. Por otra parte, se hizo un esfuerzo por trascender la dimensión cuantitativa del análisis de la participación política de las mujeres para abordar sus aspectos cualitativos, es decir los orientados a mejorar el aporte y la efectividad de las mujeres que ingresan a la esfera legislativa. Así, en los seis capítulos que conforman esta obra, complementados con los estudios de casos de países latinoamericanos y de otras regiones, se abordaron diferentes dimensiones del proceso, desde la superación de los obstáculos en la ruta hacia el Parlamento y la eliminación de barreras, hasta la forma en que las mujeres pueden contribuir de manera más eficaz al proceso legislativo.

Identificación de obstáculos

El manual examinó muchos de los impedimentos que dificultan el ingreso de las mujeres a los órganos legislativos. En América Latina, si bien se aprecia una evolución positiva en las percepciones de la ciudadanía en lo que respecta a la participación de las mujeres en la escena política, éstas continúan siendo elegidas en cifras inferiores que sus colegas varones. Esta tendencia no es sólo regional sino también global, salvo contadas excepciones. En efecto, tanto aquellas mujeres que ejercen como legisladoras como aquéllas que quieren entrar en la vida política topan con una serie de limitaciones significativas, tanto políticas como socioeconómicas y socioculturales.

En América Latina, entre las barreras de hecho que imposibilitan una verdadera representación equitativa a nivel legislativo, caben ser destacadas la preponderancia de un “modelo masculino de hacer política”, la falta de coordinación con organismos públicos - incluyendo grupos de mujeres - y la ausencia de sistemas de capacitación y educación desarrollados que permitan fomentar el liderazgo femenino. De manera similar, factores como la pobreza, el desempleo y la carga dual que implica equilibrar sus labores domésticas con sus deberes profesionales continúan repercutiendo en la participación política de las mujeres.

E “modelo masculino en la política”, la falta de coordinación con organismos públicos, incluyendo grupos de mujeres, y la ausencia de sistemas de capacitación y educación desarrollados, son algunos de los obstáculos a la participación de las mujeres en la política.

El fenómeno de la infrarepresentación femenina en los órganos legislativos encuentra otro tipo de variantes en el caso latinoamericano, como la incorporación de las mujeres indígenas a la vida política. Aunque conforman casi la mitad de la población en varios países latinoamericanos, su participación en la vida pública es un tema pendiente de abordar. Las mujeres indígenas enfrentan barreras no sólo como mujeres, sino también en razón de su identidad étnica, y si bien en décadas pasadas se observó un creciente reconocimiento de los intereses y preocupaciones de los pueblos indígenas, sus tradiciones culturales y formas de organización social, este sector de la población permanece mayoritariamente excluido del ámbito legislativo.

Otro aspecto clave en el análisis de la participación política de la mujer es el papel de los partidos políticos. Aunque en muchos países de la región se cuestiona el rol y funcionamiento de los partidos, tales estructuras continúan teniendo un papel central en las democracias representativas, ya que constituyen los principales vehículos por los que los ciudadanos eligen o descartan a los gobiernos y continúan manteniendo un firme control sobre el proceso de nominación de candidatos para los cargos de elección popular. Igualmente importante es el hecho de que son una variable clave de cara a avanzar en la igualdad de género en la toma de decisiones. En su condición de "filtros" de aquellos ciudadanos que aspiran a cargos de elección popular - debido a que son ellos los que elaboran las listas de candidatos a dichos puestos - los partidos políticos tienen la llave para el adelanto de las mujeres en la esfera política. Como ha sido evidenciado en este manual, la fase en la que los órganos ejecutivos de los partidos eligen a los candidatos es quizás la más decisiva para lograr que las mujeres ingresen al Congreso ya que la introducción de sus candidaturas en las listas y el puesto que ocupen en las mismas es de vital importancia para resultar elegidas. En América Latina, generalmente, el acceso de las mujeres a los puestos de liderazgo se ve impedido en la medida en que los partidos políticos se mantienen como instituciones altamente sesgadas con respecto al género. Aunque algunos de ellos han adoptado medidas para resolver los reducidos números de mujeres que integran sus listas, el ritmo de avance continúa siendo lento.

Las reglas electorales son otro elemento de peso en cuanto a las posibilidades de que las mujeres candidatas sean elegidas. Así, en los países con sistemas electorales de representación proporcional se aprecia una tendencia a elegir mujeres en mayores números que en aquellos cuyos sistemas son mayoritarios. En efecto, las mujeres constituyen el 20 por ciento de los Parlamentos en sistemas de repre-

sentación proporcional, el 15 por ciento en sistemas mixtos, y el 11 por ciento en sistemas mayoritarios. En el Capítulo 3 se comprobó que, con el fin de atraer a los votantes, los sistemas de representación proporcional propician la búsqueda de un “balance en las fórmulas de partido” que incluya a aspirantes de diferentes sectores sociales, entre ellos las mujeres. Otros factores que influyen de manera importante en las posibilidades de una mayor representación femenina en este tipo de sistemas son las posiciones en que las candidatas queden colocadas dentro de las listas y el que dichas listas sean abiertas o cerradas. Por el contrario, en los sistemas mayoritarios los partidos postulan a los candidatos con oportunidades realistas de ganar, nominando muchas veces a los varones para sus puestos más importantes. Sin embargo, aunque los estudios demuestran mayores posibilidades de elección para mujeres en sistemas de representación proporcional, existe la necesidad de profundizar en estos análisis para el caso de países en vía de desarrollo que cuentan con un sistema electoral de esa naturaleza.

Eliminación de barreras

Durante la década de 1990 se lograron importantes avances desde el punto de vista de la participación política de las mujeres en los Parlamentos latinoamericanos. Para el logro de estos avances ha sido fundamental el uso de mecanismos de acción afirmativa como los sistemas de cuotas, los cuales tienen el potencial de aumentar de manera significativa el número de mujeres elegidas al Congreso, contribuyendo de esa forma al logro de una masa crítica capaz de influir en el proceso de toma de decisiones y en la opinión pública. En América Latina, como resultado de la adopción de sistemas de cuotas en once países de la región, la participación de la mujer en el Parlamento aumentó en un ocho por ciento en los años noventa. Pero para que este tipo de normativa se implementara fue necesaria en muchas ocasiones una amplia labor de concienciación y presión. Este fue particularmente el caso de las mujeres en la Argentina cuando hicieron una labor de cabildeo para que los partidos adoptaran reglas para el uso de cuotas en las elecciones internas a nivel partidario.

Sin embargo, es importante recordar que el sistema de cuotas no es suficiente, ya que la región latinoamericana permite comprobar las significativas variaciones en su aplicación entre los distintos países. Los efectos del mecanismo dependen de que los partidos políticos se adhieran a su uso, así como de la naturaleza de los esquemas para su aplicación y la cultura general de la organización en la cual se implanten. Si las mujeres no resultan nominadas en cifras importantes ni son

colocadas en puestos elegibles dentro de las fórmulas de partido, se mantendrán numéricamente rezagadas con respecto a los varones. Esta situación queda explícitamente ilustrada con el caso de las elecciones costarricenses. En ese país, un fallo dictado por el Tribunal Supremo Electoral en el año 2000 obligó a los partidos a colocar a las candidatas en puestos elegibles dentro de las listas de partido, con lo cual la cifra de mujeres elegidas al Congreso aumentó del 19 al 35 por ciento durante los comicios del 2002. Además, el sistema de cuotas requiere de estrictos mecanismos de aplicación que garanticen su implantación adecuada.

Aunque no existe una garantía, los mecanismos de acción afirmativa tales como los sistemas de cuotas tienen el potencial de aumentar en forma significativa el número de mujeres que resultan elegidas al Congreso, contribuyendo así al logro de una masa crítica.

Un factor importante que puede contribuir a aumentar el número de mujeres que buscan ser elegidas es la naturaleza de los movimientos y organizaciones de mujeres cuyo trabajo se centra en buscar y apoyar la participación femenina en la esfera política. Se han logrado importantes avances cuando existe un trabajo coordinado y organizado entre las legisladoras y sus partidos, así como entre las legisladoras y grupos de interés fuera del Parlamento. Es posible que las organizaciones de mujeres ofrezcan a las dirigentes políticas una base de apoyo a sus candidaturas y contribuyan a generar confianza en las aspirantes. De manera similar, dichos grupos pueden facilitar asistencia y recursos necesarios para lanzar una campaña exitosa y dar a las mujeres mayor visibilidad y legitimidad. Estas iniciativas pueden reforzarse con el apoyo de organismos internacionales tales como la Unión Interparlamentaria (UIP), que pueden desempeñar un papel importante en la formación de caucus y redes de contactos, y contribuyan a mejorar la labor de las congresistas. En su trabajo, la UIP también hace énfasis en la necesidad de formar alianzas entre mujeres y hombres, como un factor importante de cambio e incidencia en la política.

Esfuerzos de incidencia

A fin de trascender la cuestión numérica fue necesario explorar lo que las mujeres pueden hacer una vez ingresan al Congreso, y cómo pueden marcar una diferencia por medio de su labor. La presencia femenina en el Parlamento puede inci-

dir desde el punto de vista de la redefinición de las prioridades políticas y la definición de la agenda parlamentaria, pero para ello las legisladoras requieren aprender las reglas del sistema parlamentario y aprovecharlas para promover los intereses de sus congéneres e influir en la toma de decisiones. A fin de contribuir a los esfuerzos para modificar las reglas o el discurso en el ámbito legislativo, es posible que se requieran actividades de capacitación y orientación que permitan diferenciar entre los temas de las mujeres y sus perspectivas, así como formar redes de contactos con los medios de comunicación y las organizaciones femeninas. En América Latina la mayor presencia de las mujeres en los Parlamentos nacionales en la década de los noventa coincidió con la adopción de leyes en temas como violencia doméstica y derechos reproductivos. En efecto, tal y como se menciona en el Capítulo 1, durante esta década 16 países latinoamericanos aprobaron leyes para ayudar a las víctimas de la violencia doméstica y se lanzaron programas para mejorar la salud reproductiva. Asimismo, muchas reformas constitucionales de la región durante este periodo incluyeron enmiendas para respaldar principios de igualdad de derechos para hombres y mujeres.

Entre las diversas estrategias orientadas a modificar las reglas, en el estudio se destacan el establecimiento de una maquinaria nacional para vigilar la aplicación de políticas y apoyar los caucus de mujeres, la implantación de cuotas en las comisiones legislativas en que éstas se encuentran infrarepresentadas y la ampliación de la legislación para incluir temas emergentes de interés para las mujeres. Otras estrategias que pueden contribuir a que las mujeres logren incidir en la política son las campañas de concienciación dirigidas al público en general; las actividades de investigación y capacitación dirigidas a periodistas y el trabajo constante en caucus y redes de contactos que incluyan a legisladoras, organizaciones y grupos de interés que trabajen para profundizar en la participación política de las mujeres.

Por ejemplo, los cambios institucionales introducidos en el funcionamiento del Parlamento sudafricano a partir de 1994, así como el desarrollo de una iniciativa de presupuesto presentada por las mujeres y la creación de una maquinaria nacional que incluye la Oficina sobre la Condición de la Mujer y la Comisión para la Igualdad de Género, garantizan que sus intereses sean tomados en cuenta para el desarrollo y adopción de las políticas gubernamentales. En Noruega, la participación política de las mujeres se apoya en el llamado dogma de la diferencia, un dogma ampliamente compartido en el sentido de que el género constituye una

categoría política importante y, sobre todo, diferenciada que merece una plena representación política. En América Latina, se han creado mecanismos gubernamentales cuya tarea es estimular la equidad de género, especialmente en cumplimiento de acuerdos y tratados internacionales firmados por los Gobiernos de los distintos países de la región. Igualmente se han establecido comisiones parlamentarias para abordar temas de mujer. Sin embargo, la evolución, logros y alcance de este tipo de instituciones se ven frenados generalmente por la falta de recursos apropiados y la ausencia de autoridad política de las mismas.

Lecciones aprendidas

Uno de los aprendizajes más importantes de la experiencia latinoamericana es que las mujeres aún no se aproximan siquiera a alcanzar una masa crítica en el Poder Legislativo. Pese a que se han hecho avances considerables, las variaciones entre los distintos países de la región son pronunciadas. Así, en un extremo del espectro se encuentran países como Costa Rica y Argentina, cuyos sistemas de cuotas han permitido incrementar de manera dramática la participación de las mujeres en el Parlamento hasta alcanzar cifras del 35 y 31 por ciento respectivamente. En el otro extremo están países como Brasil y Paraguay, con porcentajes del 7 y 3 por ciento respectivamente, donde los partidos políticos cumplen al mínimo con las disposiciones sobre el uso de cuotas o recurren a colocar a las candidatas en los puestos inferiores de las listas de partidos.

En Costa Rica y Argentina, el desarrollo de un sistema de cuotas con un mandato de ubicación de las candidatas y mecanismos de aplicación ha servido para incrementar de manera dramática la participación de las mujeres en el Parlamento, hasta alcanzar una masa crítica superior al 30 por ciento.

Con respecto a los partidos políticos, los ejemplos de la región en donde el uso de las cuotas ha sido adoptado y llevado a la práctica - por ejemplo Argentina y Costa Rica - demuestran claramente que los mecanismos de aplicación y sanción por incumplimiento son una condición indispensable para su funcionamiento eficaz. Varios partidos políticos en países como México, Chile, Brasil, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua han adoptado sus propios mecanismos para garantizar una representación mínima a las mujeres en los procesos de elección interna, pero aún falta realizar un análisis comparado, partido por partido, sobre la efectividad de estos mecanismos.

En la región, el tema del financiamiento de campañas constituye otro de los obstáculos prominentes que enfrentan las mujeres interesadas en participar en procesos electorales ya que, por lo general, el acceso a dichos recursos entre los diferentes candidatos - que al igual que la elaboración de las listas, está controlado por los órganos ejecutivos de los partidos - se ve condicionado por la concesión de mayor financiamiento a aquellos aspirantes que previamente han logrado un escaño, mayoritariamente varones.

Es necesario, además, ampliar la base de candidatas potenciales. Con gran frecuencia, muchas de quienes ingresan y se mantienen en la vida política forman parte de una clase que debe traspasar barreras culturales, sociales, políticas y económicas. En Latinoamérica, los esfuerzos de capacitación, desarrollo de experiencia política y el acceso garantizado a los medios de comunicación y a otros recursos son de importancia fundamental para apoyar las candidaturas de mujeres, elegir las y asistir las en el proceso de reformar la agenda política.

Muchas congresistas han hecho valiosos y trascendentales aportes positivos en las filas parlamentarias. En efecto, el aumento en el número de diputadas en América Latina coincide con la adopción de leyes sobre una serie de temas sociales de especial relevancia para la población femenina, por ejemplo sobre la igualdad de derechos y oportunidades en el trabajo, y otros temas como la maternidad, la salud y la familia. Sin embargo, las experiencias de países tales como Guatemala y Colombia que se analizan en este manual, ilustran los desafíos pendientes en cuanto a la modificación de las reglas que rigen el funcionamiento legislativo, la formación de alianzas de mujeres dentro y entre los partidos, y el cambio de actitud de los congresistas varones. El establecimiento de una maquinaria institucional de género ha tenido un efecto positivo en muchos países y es un importante medio de apoyo a las reformas. No obstante, en algunos países todavía queda mucho trabajo por hacer para apoyar su adecuada financiación y funcionamiento efectivo.

Con respecto a los medios de comunicación, resulta vital desarrollar y fomentar una conciencia sobre la igualdad de género y destacar la importancia de los temas de interés para mujeres y hombres. La prensa debe desempeñar un papel importante para difundir la imagen de las mujeres parlamentarias y educar y movilizar al electorado. En este sentido, se requieren mayores investigaciones sobre la atención y cobertura periodística a la participación femenina en la escena política regional.

Muchas congresistas han hecho aportes positivos en las filas parlamentarias: el aumento en el número de diputadas coincide con la adopción de leyes sobre una serie de temas sociales de especial relevancia para la población femenina, por ejemplo sobre la igualdad de derechos y oportunidades en el trabajo y otros temas como la maternidad, la salud y la familia.

Las latinoamericanas han demostrado que como líderes políticas no sólo están interesadas en los temas de las mujeres, sino que también han desarrollado agendas políticas integrales sobre asuntos del gobierno y Estado. Las encuestas de opinión revelan un apoyo continuo a las mujeres en posiciones de liderazgo, tales como ministras del interior, de defensa y de relaciones exteriores, cuya labor ha contribuido a generar una actitud positiva por parte del público hacia la presencia femenina en la escena política latinoamericana. La mayoría de la población (57%) apoya la idea de incrementar el número de mujeres que ocupan cargos políticos: 66 de cada cien encuestados opinan que ellas son más honestas que los hombres y el 85 por ciento considera que son mejores a la hora de tomar decisiones.

Empero, lo verdaderamente significativo del contexto que se analiza en el manual es la evidencia de que la promoción de la agenda de las mujeres se encuentra todavía, ante todo, en sus propias manos y no se trata de un tema sobre el cual haya un decidido apoyo de todos los varones. De ahí la necesidad de desarrollar alianzas entre dirigentes políticos de ambos sexos orientadas a alcanzar una plena inclusión de las mujeres en la vida política. En el marco de tales alianzas, el poder de los números debe traducirse en poder de reforma.

En América Latina, los procesos de transición y consolidación democrática no se han traducido automáticamente en una mayor presencia femenina en los cargos de poder, ni tampoco puede decirse que la igualdad de género ocupe un lugar prioritario en la agenda política de todos los países. Adicionalmente, los niveles explosivos de pobreza y la feminización de este fenómeno, así como la exclusión social afectan de manera especial la posición de las mujeres y sus oportunidades de mejorar sus condiciones de vida.

Todo lo descrito nos muestra la necesidad de generar una mayor movilización social en torno al tema de igualdad de género. La puesta en marcha de campañas de educación cívica y educación de votantes por parte de ONG dirigidas a la sociedad civil, la participación de las bases y los esfuerzos de activismo y trabajo mediante redes de contactos entre las legisladoras son elementos decisivos en el

proceso de consolidación de la presencia femenina en los cargos de poder y de ayuda para utilizarlo de manera efectiva. Organizaciones como la Conferencia de las Américas sobre Liderazgo de la Mujer, el Diálogo Interamericano y el Banco Interamericano de Desarrollo han realizado importantes innovaciones al congrega a dirigentes femeninas para luchar porque se preste mayor atención al más alto nivel a los temas de interés para las mujeres y se dé una mayor importancia a los esfuerzos de seguimiento de los avances en este campo. El control de la implementación de compromisos internacionales, así como las estrategias para desarrollar la maquinaria institucional necesaria para el adelanto de las mujeres, deben incorporarse a cualquier esfuerzo concertado por mejorar su acceso a las esferas de poder.

El camino por delante

Las diversas contribuciones que se exponen en esta obra plantean sin duda alguna muchos de los campos que requieren un mayor análisis. Tal es el caso de estudios sobre estrategias y formas en que las mujeres pueden incidir decisivamente en los procesos políticos así como el análisis de fondo acerca de los logros alcanzados en este respecto. En la actualidad prevalece el cuestionamiento sobre cuál ha sido el aporte de las mujeres a la política. Mientras aumenta el número de mujeres que alcanzan cargos como la Presidencia, Vicepresidencia y ciertos Ministerios considerados hasta bien hace poco de "dominio masculino" queda pendiente de analizar hasta qué punto estas experiencias han transformado la escena política. De igual forma, es importante profundizar sobre las formas por medio de las cuales las mujeres se aseguran generar un impacto en el proceso político, más allá de su representación formal en la esfera legislativa.

A su vez, resulta claro que los países latinoamericanos tienen en su haber experiencias importantes en cuanto al uso de sistemas de cuotas, de las cuales se pueden extraer aprendizajes importantes. Si bien muchos defensores de los mecanismos de cuotas ven en ellos una medida importante para aumentar la representación femenina de manera rápida y efectiva, las experiencias expuestas en este manual ponen de relieve que tales sistemas plantean la posibilidad, mas no garantizan, un aumento efectivo en las cifras de representantes parlamentarias. En el marco de estos mecanismos, es necesario considerar la importancia de exigir su aplicación y la ubicación de candidatas en puestos elegibles, pues de lo contrario con mucha frecuencia los partidos políticos buscarán ignorarlos.

Otros aspectos de igual relevancia y que requieren atención son el desarrollo e implantación de políticas que aborden la desigualdad económica y social, la asignación de recursos destinados a lograr una igualdad de género, el diseño y establecimiento de una maquinaria institucional para instituir políticas y mecanismos de seguimiento que permitan velar por el cumplimiento con los compromisos, tanto a nivel nacional como internacional. Aunque se han hecho avances desde el punto de vista de la incidencia en las agendas legislativas latinoamericanas, es mucho el trabajo pendiente para lograr avances efectivos en el ámbito parlamentario que permitan garantizar una transformación social en beneficio de toda la ciudadanía. Los Parlamentos subregionales tales como el Parlamento Centroamericano (Parlacen), el Parlamento Andino, el Parlamento Amazónico, el Parlamento Indígena y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) - este último de carácter regional - pueden funcionar también como plataformas relevantes para promover la igualdad de género y la participación política activa de las mujeres.

Los objetivos estratégicos enunciados en la Plataforma de Acción de Beijing sirven de base para los esfuerzos concertados hacia el logro de iguales oportunidades y el acceso equitativo de ambos sexos a los cargos de poder. Entre las metas concretas definidas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se encuentra el logro de una representación femenina del 30 por ciento en todos los niveles de toma de decisiones. La igualdad es un valor democrático que las sociedades deben mantener y alimentar, por lo que el desarrollo de políticas públicas orientadas hacia el logro de dicho objetivo demanda gran atención y acciones concretas. Este es el momento de traducir la igualdad legal en una igualdad de hecho. Sin la participación de las mujeres en el desarrollo social y económico, el desafío de generar democracias “inclusivas” continuará siendo esquivo.

Colaboradores

GEHAN ABU-ZAYD

es la directora de la Unidad del Centro de Consultoría y Capacitación de la Región Árabe (GETRAC) radicada en El Cairo, Egipto. Asimismo, es miembro de la Junta Directiva de la ONG egipcia Foro de la Mujer en Desarrollo. La señora Abu-Zayd es también consultora de organizaciones internacionales, incluyendo la UNESCO. Ha escrito de manera extensa sobre Derechos Humanos, pobreza y participación política de la mujer en el mundo árabe y ha publicado artículos en el Fondo para el Diálogo Internacional, Holanda, 1997; la revista Kul Al-Ossra, Emiratos Árabes Unidos, 1994; Bent Al-Ard & Qadaya Al-Mar'aa Al-Arabeya, 1990; Bent El Ard, 1983-1993; y entre 1994 y -1996 escribió una columna semanal para el periódico "Al-Araby".

JULIE BALLINGTON

es la directora del Proyecto de Género y Participación Política del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA), radicado en Estocolmo, Suecia. Antes de incorporarse a International IDEA en 2001, la Sra. Ballington, de origen sudafricano, fue investigadora y Jefa del Proyecto Género y Elecciones en el Electoral Institute of Southern Africa (EISA), con sede en Johannesburg, Sudáfrica. Ha escrito ampliamente sobre materias relacionadas con la representación política y la participación de la mujer, asistencia de votantes y políticas electorales. En estos momentos se encuentra completando un Doctorado sobre participación y representación de la mujer en las elecciones sudafricanas desde la democratización del país en 1994.

ELISA MARÍA CARRIO

es una abogada argentina, con un Postgrado en

Derecho Publico y Profesora Titular de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional del Nordeste. Fue Convencional Constituyente en 1994. Diputada de la Nación Argentina (1995-2003), Vicepresidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, y miembro de la Comisión de Juicio Político. La Sra. Carrio presidió la Comisión Investigadora de Lavado de Dinero. Autora de más de 100 proyectos de ley (entre los que figuran importantes iniciativas de orden constitucional), y de libros y artículos en revistas especializadas en derecho y política, actualmente es presidenta del Bloque Parlamentario ARI (Tercer bloque por sus miembros en la Cámara de Diputados). Asimismo, es miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, de la Asociación Argentina de Filosofía del Derecho, de la Women`s Leadership Conference of the Americas (WLCA) y de la Society for International Development, Emerging Leaders of the Western Hemisphere Conference.

PIEDAD CÓRDOBA RUIZ

es senadora de Colombia desde 1994, integrante de las comisiones de derechos humanos y de paz de esta corporación, autora de la Ley 294 de 1996 sobre sanción de la Violencia Intrafamiliar y de la Ley 649 de 2000 sobre Representación Política de las Minorías Políticas en el Congreso.

Conferencista internacional, participó en la Conferencia de Población de El Cairo y en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. Promotora de la equidad de género en el Congreso colombiano, ha extendido su accionar en este tema al Parlamento Andino y al Parlamento Latinoamericano.

DRUDE DAHLERUP

es catedrática de Ciencias Políticas en la Universidad de Estocolmo, Suecia. Ha llevado a

cabo extensas investigaciones sobre las mujeres en política, movimientos sociales, la historia del movimiento de mujeres, la segregación de género en el mercado laboral y la teoría feminista. Ha publicado numerosos artículos y libros en danés, incluyendo el más reciente: *Rødstrømperne: Den danske Rødstrømpebevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag 1970-1985*. Bd. I-II, Gyldendal 1998. (Las Medias Rojas Danesas. El ascenso y caída, las nuevas ideas y el impacto del Movimiento de Liberación de las Mujeres Danesas, 1970- 1985). En inglés, entre otros ha publicado: *The New Women's Movements, Feminism and Political Power in Europe and the USA*, Sage 1986 (Los Nuevos Movimientos de Mujeres. Feminismo y Poder Político en Europa y EE.UU.); "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics." Publicado en *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, No. 4 (De una Pequeña a una Gran Minoría. Las Mujeres en la Política Escandinava). Ha escrito un libro sobre representación de la mujer, que ha sido publicado por el Consejo de Ministros Nórdico en los cuatro idiomas de dichos países.

LOURDES FLORES NANO

es una abogada peruana que cursó sus estudios profesionales en la Pontificia Universidad Católica de Lima y los de Postgrado en el Instituto de Empresa de Madrid (Maestría) y Universidad Complutense de Madrid (Doctorado). En 1990 fue elegida Diputada Nacional en el Congreso clausurado el año 1992. Como diputada ocupó la Presidencia de las Comisiones de Energía y Minas (1990) y de Constitución, Leyes Orgánicas y de Reglamento (1991). En 1993, fue elegida como congresista de la República para el Congreso Constituyente Democrático y reelecta como congresista de la República para el período 1995 -

2000. La Dra. Flores fue candidata presidencial por la Alianza Unidad Nacional en las elecciones presidenciales del 8 de abril, 2001.

DRA. FRENE GINWALA

fue elegida Presidenta de la Asamblea Nacional de Sudáfrica después de las primeras elecciones democráticas en el país, siendo reelegida para el mismo cargo en 1999. Antigua investigadora y portavoz del Congreso Nacional Africano en el exilio, la Dra. Ginwala retornó a Sudáfrica en 1991. Es miembro del Comité Ejecutivo del CNA y de su Comité Nacional de Trabajo. La Dra. Ginwala ha centrado su trabajo en materias como la democracia, el desarrollo y el empoderamiento de la mujer, ocupando actualmente el cargo de Copresidenta de la Coalición Global para África y sirviendo como Comisionada en la Comisión para la Seguridad Humana.

DRA. MALA N. HTUN

es catedrática adjunta de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la New School University. Ha dirigido una amplia gama de investigaciones sobre mujeres y política, y legislación y políticas sobre género en Latinoamérica. Es autora del libro *Democracy, Dictatorship, and Gender Rights in Latin America* (Democracia, dictadura y derechos de género en Latinoamérica) - de próxima publicación por la Cambridge University Press - y de numerosos artículos y capítulos de libros sobre políticas de género y liderazgos de mujeres en dicha región (muchos de ellos se encuentran disponibles en www.thedialogue.org). La Dra. Htun funge como consejera de la Women's Leadership Conference of the Americas y de Diálogo Interamericano. Tiene un Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Harvard y una Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Stanford.

DRA. AZZA KARAM

es Directora de Programas en la Conferencia Mundial sobre Religión y Paz (WCRP) en Nueva York. Antes de ingresar en la WCRP, fue catedrática asociada en Ciencias Políticas de la Universidad de Queen, Belfast, Irlanda del Norte. Anteriormente como Oficial de Programas Senior en International IDEA fundó los Programas de Género y Mundo Árabe en 1996. Entre sus publicaciones se incluyen como autora *Women, Islamisms and State: Contemporary Feminisms in Egypt* (1998) (Mujeres, Islamismo y Estado. Feminismo Contemporáneo en Egipto), y como editora el manual de International IDEA *Women in Parliament: Beyond Numbers* (1998) (Mujeres en el Parlamento. Más allá de los Números), *A Woman's Place: Religious Women as Public Actors* (1998) (Un lugar para la Mujer. Mujeres Religiosas como Actores Públicos) y *Transnational Political Islam* (El Islam Político Transnacional), de próxima publicación.

DRA. JONI LOVENDUSKI

es catedrática de Ciencias Políticas en la Facultad de Birbeck, Universidad de Londres, Reino Unido. Ha investigado los comportamientos políticos de las mujeres británicas y europeas y está especialmente interesada en la representación política de la mujer. Sus principales libros son *Women and European Politics* (Las Mujeres y la Política Europea) (1986), un estudio comparativo impacto de las mujeres y el feminismo en Europa; *Political Recruitment* (Reclutamiento Político) (conjuntamente con Pippa Norris, 1995), un estudio sobre el proceso de selección de candidatos; *Contemporary Feminist Politics* (Política Feminista Contemporánea) (conjuntamente con Vicky Randall, 1993), un estudio sobre el movimiento de mujeres británicas en la era Thatcher y *Politics and*

Society in Eastern Europe (Políticas y Sociedad en Europa del Este) (conjuntamente con Jean Woodal, 1989). Ha sido coeditora de *The Politics of the Second Electorate* (La Política del Segundo Electorado) (1981), *The New Politics of Abortion* (La Nueva Política sobre Aborto) (1986), *Gender and Party Politics* (Género y Partidos Políticos) (1993), *Different Roles, Different Voices* (Diferentes Roles, Diferentes Voces) (1994) y *Women in Politics* (Mujeres en Política) (1996) y es editora de *Feminist Politics* (Política Feminista) (1996).

DR. RICHARD E. MATLAND

es catedrático asociado de Ciencias Políticas en la Universidad de Houston, Texas y Catedrático Adjunto en el Departamento de Administración y Teoría Organizativa en la Universidad de Bergen, Noruega. Los intereses de las investigaciones del Dr. Matland incluyen las áreas de mujeres y política, política comparada y políticas públicas. Sus trabajos sobre mujeres y política han sido publicados en varias publicaciones de Ciencias Políticas de primera fila incluyendo *The British Journal of Political Science*, *The Journal of Politics*, *Comparative Political Studies*, y *the Canadian Journal of Political Science*, entre otros. Una materia común en el trabajo del Dr. Matland ha sido los efectos de los sistemas electorales sobre la representación femenina. Ha realizado investigaciones sobre cuestiones como los sistemas electorales y la representación femenina en Canadá, Costa Rica, Noruega, Suecia y los Estados Unidos y es coeditor del libro *Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe* (El Acceso de las Mujeres al Poder Político en la Europa Postcomunista) que será publicado en el año 2003.

MAVIVI MYAKAYAKA-MANZINI

trabaja actualmente en la Oficina de la Presidencia del Congreso Nacional Africano como Directora

de Relaciones Internacionales. Anteriormente fue miembro de la Asamblea Nacional Sudafricana y consejera parlamentaria para el Vicepresidente hasta 1999. Ha trabajado como editora de *The Voice of Women* y la sección de mujeres de the *Journal of the ANC*. En todo momento su trabajo ha cubierto amplias áreas relacionadas con la equidad de género y la organización de mujeres para el cambio. Además, participó en el proceso de negociación constitucional que desembocó en la promulgación de la Constitución Interina y posteriormente de la nueva Constitución de Sudáfrica. Ha escrito ampliamente sobre diversas materias relacionadas con las mujeres en general y la experiencia de las mujeres en Sudáfrica en particular.

MYRIAM MÉNDEZ-MONTALVO

es una abogada colombiana de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Tiene Licenciaturas de Postgrado en Relaciones Internacionales y Desarrollo, Derechos Humanos y un Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Actualmente trabaja en el Programa de Latinoamérica de International IDEA como directora de proyectos de fortalecimiento de capacidades democráticas, entre otros, en Guatemala, Perú y Paraguay. Anteriormente, la Sra. Méndez-Montalvo desempeñó el cargo de directora de la Oficina Legal de la Pontificia Universidad Javeriana en Cali, Colombia, y trabajó para Mujeres por la Democracia, una organización no gubernamental colombiana que promueve los derechos políticos de las mujeres. A nivel internacional, ha trabajado como abogada en la Corte Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia en La Haya.

NINETH MONTENEGRO

es una licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales guatemalteca. Es la fundadora del grupo de Apoyo Mutuo (GAM), organización de familiares de desaparecidos en 1984, miembro de la Instancia Nacional del Consenso y de la Junta Directiva de la Asamblea de la Sociedad Civil (1994). La Sra. Montenegro es diputada al Congreso de la República desde 1996, siendo reelegida para el periodo 2000-2004.

KAREN OLSEN DE FIGUERES

es antigua Primera Dama, Embajadora y parlamentaria en Costa Rica, y antigua consejera presidencial. Actualmente ejerce el cargo de Representante de las Mujeres para el Directorio del Partido de Liberación Nacional. Ha promovido la representación política de la mujer en Costa Rica y en toda Latinoamérica.

NINA PACARI

es una abogada indígena Kichwa del Ecuador. Ha sido asesora jurídica (1989-1993) y dirigente de Tierras y Territorios (1993-1996) de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. En 1997 fue electa a la Asamblea Nacional Constituyente, logrando incorporar a la Constitución Política los derechos colectivos de los pueblos indígenas, así como su reconocimiento por parte de la Administración de Justicia. Es fundadora del Movimiento Pachakutik y fue electa diputada nacional para el período 1998-2002. La Sra. Pacari fue vicepresidenta del Parlamento ecuatoriano durante el periodo 1998-2000. Su quehacer legislativo se ha enmarcado con énfasis en temas económicos y sociales, así como la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y mujeres. Ha participado activamente en eventos internacionales y varias de sus ponencias han sido publicadas en el ámbito nacional e internacional.

DRA. JACQUELINE PESCHARD

es consejera electoral del Consejo General del

CHRISTINE PINTAT

Instituto Federal Electoral de México desde 1996. Entre 1979 y 1991 fue profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y de 1992 a 1998 fue profesora - investigadora de El Colegio de México. Ha publicado diversos artículos sobre partidos políticos, elecciones y cultura política en revistas académicas en México, Estados Unidos y España. Entre 1990 y 1996 publicó artículos periodísticos en diarios de la ciudad de México como el Uno más Uno, La Jornada, El Nacional y La Crónica.

ha sido durante muchos años la Oficial al Mando en el Programa para la Situación de la Mujer de la Unión Parlamentaria (IPU), la organización mundial de Parlamentos. En este contexto, ha llevado a cabo una extensa investigación sobre la participación política de la mujer y la vida parlamentaria, siendo la elaboradora o colaboradora de todas las publicaciones de la IPU sobre esta materia. Entre sus últimas publicaciones se encuentran el informe *Politics: Women's Insight* (2000) (Política: Instinto de las Mujeres), un paquete de información titulado *Women in Politics: 1945-2000* (Mujeres en Política 1945-2000); *Participation of Women in Political Life* (Participación de las Mujeres en la Vida Política) (2000); una Bibliografía Mundial de Mujeres en Política (1998); un estudio comparativo titulado *Hombres y Mujeres en Política. La Democracia Todavía en Marcha* (1997), y un estudio con el nombre de *Mujeres en el Parlamento: 1945--1995* (1995). Además, Christine Pintat es Oficial de Programas de la IPU en otros tres campos: el Proceso Interparlamentario para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo, Legislación Internacional Humanitaria y la

Cuestión de Chipre.

DRA. SHIRIN RAI

es lectora en el Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales de la Universidad de Warwick, Reino Unido. Es autora de *Gender and the Political Economy of Development: From Nationalism to Globalisation* (Género y Política Económica para el Desarrollo: del Nacionalismo a la Globalización) (2001); coautora de *Chinese Politics and Society: An Introduction* (Introducción a las Políticas y Sociedad Chinas) (1997), y coeditora de *Women in the Face of Change: Soviet Union, Eastern Europe and China* (Mujeres Frente al Cambio. Unión Soviética, Europa del Este y China) (1992), y *Women and the State: International Perspectives* (Las Mujeres y el Estado. Perspectivas Internacionales) (1997).

DRA. NADEZHDA SHVEDOVA

es especialista internacional en mujeres rusas inmersas en la arena política. Es investigadora jefe en el Instituto de Estudios de EEUU y Cánada en la Academia de Ciencias de Rusia en Moscú. Ha trabajado como consultora en la Duma de Rusia, el Soviet Supremo, los Ministerios de Sanidad y Asuntos Exteriores, entre otras instituciones. Es autora de numerosos trabajos sobre varios aspectos relacionados con la mujer en política en Rusia, las antiguas Repúblicas Socialistas Soviéticas y los EEUU. Entre sus publicaciones se incluyen *The Code of Honour of the Russian Women Movement* (El Código de Honor del Movimiento de Mujeres Ruso) (1993), y *The Abyss* (El Abismo) (1988), y es coautora de un capítulo sobre las mujeres en las elecciones rusas en *Women in Politics and Society* (Mujeres en la Política y la Sociedad) (1996).

DRA. HEGE SKJEIE

es catedrática del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Oslo, Noruega. Actualmente sus investigaciones están orientadas

hacia el liderazgo político socialdemócrata. Ha publicado ampliamente sobre la legislación y políticas nórdicas de igualdad de oportunidades, políticas sindicales y participación política de la mujer. La Dra. Skjeie ha sido la representante noruega en comisiones sobre participación política de la mujer en Naciones Unidas, UNESCO y el Consejo de Europa. Recientemente fue nombrada miembro del grupo de investigaciones europeo para estudiar las nuevas tendencias de la distribución de poder en las relaciones de poder entre Estado y Sociedad en Noruega. Entre sus artículos en inglés destacan "The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites" (La retórica de la diferencia. La inclusión de las mujeres en las elites políticas) en *Politics and Society* (1991); "The Uneven Advance of Norwegian Women" (El irregular avance de las mujeres noruegas) en *New Left Review* (1991); "Ending the Male Political Hegemony: the Norwegian Experience" (Acabando con la hegemonía política masculina. La experiencia noruega) en *Gender and Party Politics*, editado por Joni Lovenduski y Pippa Norris (1993); "From Movement to Government" (Del movimiento al Gobierno) en *A Rising Public Voice: Women in Politics Worldwide* editado por Alida Brill (1995); "Women in Politics in Norway" (Mujeres en política en Noruega) en *Quoten und Gleichstellung*, editado por Kathrin Arioli (1996); "A Tale of Two Decades" (Una historia de dos décadas) en *Challenges to Political Parties* editado por Kåre Strøm and Lars Svaasand. (1997); y "Scandinavian Feminist Debates on Citizenship" (El debate feminista escandinavo sobre ciudadanía) (2000) en *International Political Science Review*.

Sobre International IDEA

Objetivos

International IDEA fue fundada en 1995 con los siguientes objetivos:

- Promover y fomentar la sostenibilidad de los sistemas democráticos.
- Mejorar y consolidar los procesos electorales en el mundo.
- Facilitar un espacio de debate y acción entre personas y organizaciones involucradas en la promoción de la democracia.

Integrada por países de todo el mundo y con esfera de acción global, International IDEA es un organismo intergubernamental con un mandato único: apoyar el crecimiento sostenible de democracias genuinas, por medio de un trabajo independiente de intereses nacionales específicos y una pronta capacidad de respuesta.

Miembros

En la actualidad, International IDEA cuenta con 19 Estados miembros de los cuatro continentes, además de cinco organizaciones no-gubernamentales internacionales que participan en calidad de miembros asociados. Asimismo, el Instituto tiene convenios formales y trabaja en estrecha cooperación con una serie de organizaciones intergubernamentales y agencias multilaterales.

Acción

International IDEA trabaja en una serie de campos:

- Asiste a los países en la capacitación de recursos humanos.
- Crea espacios de encuentro y facilita el diálogo entre profesionales que trabajan en el campo de la democracia en todo el mundo.
- Profundiza el conocimiento sobre los procesos electorales y las actividades de observación electoral.
- Promueve la transparencia, la rendición de cuentas, el profesionalismo y la eficiencia en las elecciones, en el contexto del desarrollo democrático.
- Desarrolla y promueve normas, reglamentos y directrices para su aplicación en procesos democráticos y de pluralismo multipartidista.

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo, Suecia
Tel: + 46 8 698 3700
Fax: + 46 8 20 24 22
Correo electrónico: info@idea.int
Website: <http://www.idea.int>