

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Igualdad para una democracia incluyente

Estado de Derecho
paridad
no discriminación
derechos políticos
democracia
cuotas
igualdad
derechos humanos

Igualdad para una democracia incluyente

Line Bareiro e Isabel Torres
Editoras y coordinadoras académicas

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

© 2009, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Reservados todos los derechos.

321.8

I59-d Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Igualdad para una democracia incluyente / Line Bareiro e
Isabel Torres editoras y coordinadoras académicas; Instituto
interamericano de Derechos Humanos.

-- San José, C.R. : IIDH, 2009

554 p. ; 22X14 cm.

ISBN 978-9968-611-18-3

1.Derechos humanos 2. Democracia 3. Igualdad

Las ideas expuestas en los trabajos publicados en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Line Bareiro e Isabel Torres
Editoras y coordinadoras académicas

Line Bareiro, María Fernanda Cañete, María José Lubertino Beltrán,
Lucrecia Molina Theissen, Clyde Soto, Lilian Soto, Isabel Torres,
Diana Urioste F. de C., Katia Uriona G., Marcia Ugarte Barquero,
Rocío Villanueva Flores y Eugenia Zamora Chavarría
Autoras

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH
Diseño, diagramación y artes finales

Imprenta y litografía Segura Hermanos S.A.
Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Tabla de contenido

Presentación	7
Prólogo	11
I. Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia	15
<i>Line Bareiro e Isabel Torres</i>	
II. Los derechos políticos de las mujeres y el mecanismo de cuotas	63
Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social	
<i>Clyde Soto</i> 65	
Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana.....	
<i>María José Lubertino Beltrán</i> 85	
Cuotas y sistema electoral en América Latina <i>Lilian Soto</i>	
159	
La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. Las experiencias costarricense y argentina en comparación con las de otros países de la región	
<i>Rocío Villanueva Flores</i> 195	
El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad.....	
<i>Rocío Villanueva Flores</i> 259	

El monitoreo de las cuotas: un camino parcialmente recorrido	323
<i>María Fernanda Cañete</i>	
Indicadores para el seguimiento de las cuotas de participación por sexo	341
<i>Clyde Soto</i>	
III. Las paridades regionales	361
Una paridad formal que no se trasluce en paridad real: la cuota y la participación electoral de las mujeres ecuatorianas	363
<i>María Fernanda Cañete</i>	
Ni muchas más, ni muchas menos, aunque... algo mejor	383
<i>Diana Urioste F. de C. Katia Uriona G.</i>	
Derechos políticos de la mujer en Costa Rica: 1986-2006	397
<i>Eugenia Zamora Chavarría</i>	
IV. Sitibibliografía especializada sobre los derechos de participación política de las mujeres	449
<i>Lucrecia Molina Theissen Marcia Ugarte Barquero</i>	
V. Anexos	531

Presentación

La lucha por el reconocimiento de que las mujeres tienen plena subjetividad de derechos ha sido larga y heroica. Hoy es necesario fortalecer los esfuerzos para su promoción y protección -en condiciones de igualdad y no discriminación-, lo que demuestra la permanente necesidad de plantearse y replantearse los parámetros para evaluar el avance en la vigencia de los derechos humanos y la construcción de sociedades más justas y democráticas.

El IIDH ha consolidado una estrategia de promoción activa de los derechos humanos y en ese marco, los derechos políticos, englobados en el concepto de participación política tienen particular relevancia, como muestra el trabajo desarrollado por medio de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) a lo largo de más de veinticinco años, entendiendo que la generación de condiciones para el ejercicio democrático constituye no sólo el cumplimiento de obligaciones derivadas de instrumentos internacionales de derechos humanos –como puede constatarse en las disposiciones del artículo 23 del Pacto de San José–, sino el establecimiento de una plataforma indispensable para la vigencia de los derechos fundamentales en su conjunto y como un todo.

En nuestra visión institucional, la igualdad de género no sólo es uno de los ejes transversales de las acciones de todos nuestros proyectos y programas, sino que también ha sido el objeto y sentido del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres desde sus inicios y hasta la actualidad.

Con esta doble perspectiva en los programas, se comprende la pertinencia y trascendencia que para el IIDH como insti-

tución y para la vigencia de los derechos políticos en general, tiene el debate acerca de formas para corregir la extendida y grave desproporción que existe entre la mujer como votante –cuyo porcentaje del 50% se acepta en todos los regímenes democráticos que han acogido la universalización del sufragio- y su presencia real como representante electa –que en buena parte de los casos no supera el 10%-, haciendo uso de mecanismos especiales aplicables a la determinación de candidaturas y asignación de escaños y puestos elegibles.

Igualdad para una Democracia Incluyente presenta los resultados de un proceso de investigación y análisis desarrollado en el año 2008 -enfocado a producir conocimientos especializados en materia de normativa, aplicación y resultados-, respecto a las cuotas mínimas de participación política de las mujeres incluidas en la legislación electoral en 11 países de América Latina y Caribe hispano. Para su producción se contó con el valioso aporte de los organismos electorales en materia de información, unido al análisis y reflexión de un equipo interdisciplinario de reconocidas especialistas, entre ellas Line Bareiro, que dirigió el programa especializado del IIDH, los años 2000 y 2001.

Como podrá observarse, no es la simple legalidad la que puede producir un cambio significativo en la representación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular, sino que la interpretación y la aplicación de las medidas planteadas es igualmente determinante para que se logre corregir la desproporción que las cuotas mínimas buscan revertir, al menos parcialmente.

Las cuotas son un tipo de acción afirmativa que constituye un mecanismo para acelerar la igualdad de hecho. Las experiencias en su aplicación, sus resultados en el incremento de los niveles de participación de las mujeres en los cargos electivos, la judicialización de su incumplimiento son, entre otros, algunos de los aspectos que se abordan en este libro. Tampoco podía faltar la expresión de los debates más recientes en la región, acerca de la paridad en la representación, considerando que la igualdad es un componente fundamental de la democracia.

Con esta publicación, el IIDH contribuye con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría sobre Derechos de las Mujeres, en la recopilación de información sobre los avances y desafíos en la esfera de la participación política de las mujeres, en el marco del informe especializado que realizará sobre la materia. Pretende además, aportar información valiosa a los organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, que faciliten acciones y estrategias de trabajo para fortalecer el sistema democrático y de representación ciudadana.

La participación y representación política de las mujeres es un elemento y condición fundamental para la consolidación de la democracia y para avanzar hacia una efectiva inclusión de los derechos y las necesidades e intereses de la mitad de la población. Pero la forma en que se supere la injusta desproporción entre el derecho a elegir y el derecho a ser elegida deberá ser objeto de debates y análisis recurrentes, como lo demuestran las conclusiones de la obra que fue coordinada por Isabel Torres, Oficial del Programa Derechos Humanos de las Mujeres del IIDH (2002-2009), con la excepcional contribución de Line Bareiro.

Fue precisamente a partir de 2002 cuando en el IIDH se configuró la perspectiva de género para todos los programas dentro de la entidad, aprovechando los logros del programa especializado que puso las bases desde diez años antes. Y así fue ayer como hoy, cuando el IIDH adopta una postura firme y comprometida con las mujeres que desde los puestos de representación política y popular trabajan, sin reparos, por darle voz y voto a las miles de mujeres abatidas y relegadas por la cruel feminización de la pobreza en las Américas.

Por ello, esta publicación aspira abrir muchos más espacios de discusión, en una materia polémica y desafiante. Lo hace, sin embargo, asentada en datos reales y en análisis concretos proporcionados por los organismos electorales, y no en la especulación o generalidades con las que a menudo se soslaya este tema.

Una verdadera democracia igualitaria y el sentido mismo de la equidad hacen impostergable la tarea de avanzar hacia una representación política de la mujer en condiciones mínimas de paridad.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo IIDH

Prólogo

Igualdad para una Democracia Incluyente hace historia, analiza el pasado cercano y el presente, y tira hilos hacia el futuro. Es un libro analítico que narra una historia, la del formidable cambio que hicieron, que hicimos, las mujeres de América Latina y El Caribe. Cambiamos nuestra posición en instancias políticas, reclamamos igualdad, generamos mecanismos para lograr una participación igualitaria y terminamos cambiando el concepto mismo de democracia.

Quienes desde distintos lugares participamos en esta transformación de nuestras sociedades y de la política misma, no podemos menos que sentirnos orgullosas. A algunas nos cupo la importante, pero no muy agradable tarea de ser las primeras mujeres en ocupar algunos puestos. La primera decana, la primera directora ejecutiva, la primera jueza, la primera presidenta de un partido político relevante, y así sucesivamente. Yo pasé por eso y supe de sordas, casi tapadas discriminaciones sobre las que no quisiera escribir y también de la importancia de contar con otras mujeres que me ayudaron a superar las dificultades.

Al leer este libro no pude sino recordar a Elizabeth Odio Benito, hoy vicepresidenta de la Corte Penal Internacional, quien también fue primera en muchos espacios y que fue sentando las bases para que otras mujeres pudiesen llegar hasta ahí. Contra lo que se cree de sórdidas competencias entre mujeres, aún estando en partidos políticos diferentes, pudimos,

con Elizabeth establecer una permanente solidaridad que nos ayudó a crecer y a vencer adversidades.

Con gran habilidad, Line Bareiro e Isabel Torres nos muestran el paso que dimos en menos de 20 años, aunque con más de un siglo de luchas atrás. En este tiempo pasamos de las mujeres excepcionales a la normalización de la presencia femenina en la política. En este tiempo se inventaron los mecanismos adecuados, se los llevó a la práctica y hoy podemos afirmar ya que sin mujeres no hay democracia. Y ese no es ya un *slogan* de las feministas que por cierto han sido las grandes maestras, sino un componente de la democracia reconocida en la legislación de algunos países europeos y de nuestra región.

Y la clave está justamente en los sistemas electorales. Esta convicción fundamental del papel de estos organismos, llevó al IIDH a la creación del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) en el inicio de las democracias en América del Sur, en Centroamérica y en México. Es impresionante cómo se fueron enriqueciendo las elecciones hasta lograr ser el más formidable mecanismo de inclusión de sectores históricamente discriminados. Elecciones verdaderamente competitivas, con organismos electorales independientes y eficaces y una ciudadanía capaz de organizarse políticamente ha dado como resultado cambios en nuestras sociedades que han echado por tierra las teorías de que los cambios debían darse fuera del sistema político.

Pero hace 20 años no podíamos suponer que un libro como Igualdad para una Democracia Incluyente hubiese podido escribirse a partir de la información dada por los organismos electorales. Es posible ver el orgullo que sienten estos organismos de la importancia que ha tenido, y tiene su trabajo para los avances hacia la igualdad entre mujeres y hombres en la participación política.

Una nota más. Las autoras son todas solventes académicas de diferentes profesiones, pero absolutamente todas ellas, comprometidas con hacer mejores sociedades con una mayor participación de las mujeres. Al mismo tiempo, se ha podido dar un enfoque de derechos humanos a la participación política y ciertamente, una de las más importantes formas de universalización de derechos, interés básico del movimiento por los derechos humanos, se da justamente con la garantía de efectivo pluralismo en los sistemas políticos.

El trabajo conjunto de CAPEL y del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres, nos muestra una vez más la relevancia del trabajo compartido, de lo fructífero, de lo verdaderamente interdisciplinario.

Por esta razón deseo felicitar no sólo a las autoras de tan excelentes artículos, sino también a todos y todas las que han contribuido a esta publicación.

Mención especial merecen Line Bareiro e Isabel Torres, porque su trabajo de muchos años en el tema de género, abrió puertas y eliminó prejuicios difíciles de combatir, en muy diversos ámbitos de nuestras sociedades. Para ellas mi agradecimiento de hoy y de siempre.

Sonia Picado Sotela
Presidenta IIDH

I. Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia

*Line Bareiro**

*Isabel Torres***

* Paraguaya. Mg. Artium en Ciencia Política, Universidad de Heidelberg (RFA) y abogada, Universidad Nacional de Asunción. Es investigadora y fundadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE); presidenta de Sakã, iniciativa para la transparencia electoral; directora académica del Informe Derechos Humanos Paraguay de la CODEHUPY; coordinadora general de la Red contra toda forma de discriminación; profesora del Programa de Género y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Es integrante de la Asamblea General del IIDH y de la Articulación Feminista Marcosur. Ha trabajado en universidades de Alemania, Paraguay, Bolivia, Chile, Nicaragua, Costa Rica y España. Fue Oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del IIDH y consultora de diversos gobiernos, organismos internacionales y organizaciones sociales.

** Nicaraguense, residente en Costa Rica. Socióloga por la Universidad Centroamericana de Nicaragua, postgrado en Ciencias Sociales de FLACSO-Costa Rica y egresada Maestría en Relaciones Internacionales y Cooperación de la Universidad Nacional de Costa Rica. Desde 2002 al 15 de marzo de 2009, Oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del IIDH. Su experiencia profesional incluye asesorías y consultorías en el Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica y diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas y organismos internacionales (PNUD, UNFPA, UNICEF, OPS/OMS, FLACSO e IICA, entre otros).

A las sufragistas que abrieron el camino
A María Fernanda Cañete, que tanto contribuyó a
este libro y que ya no llegó a verlo
A las mujeres y los hombres que luchan de diferentes
maneras por la democracia con igualdad

Indice

1	Introducción.....	21
2.	Estrategia de la investigación	24
3.	Igualdad y no discriminación en el derecho humano de las mujeres a la participación política	27
4.	Las cuotas como promoción de la igualdad.....	32
5.	Condiciones para el funcionamiento de las cuotas	43
6.	Paridad como enriquecimiento de la democracia.....	46

1. Introducción

La investigación que propicia esta publicación, nació con la idea de hacer un balance de las cuotas mínimas de participación de las mujeres en los cargos electivos en América Latina y el Caribe hispano, hecha a partir de la información proveída por los propios organismos electorales de los 11 países que establecen cuotas en su legislación. En el proceso de trabajo encontramos que, aún cuando la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no cuentan con esos mecanismos, en muchos de ellos las organizaciones de mujeres políticas y el movimiento feminista luchan por lograr la consagración de esas medidas. Pareciera que se está agotando el tiempo de promover la igualdad entre hombres y mujeres en la representación política, con medidas correctivas o compensatorias que ayuden a superar las desigualdades históricas que han mantenido a las mujeres fuera de la titularidad de las decisiones políticas.

Los mecanismos que fuerzan temporalmente las leyes del mercado político, a manera de poner en pie de igualdad a poblaciones que históricamente han sido objeto de discriminaciones, prohibiciones y desigualdades consistentes y persistentes, se fundamenta jurídicamente en el artículo 4 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 1979, que dispone:

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

El mecanismo de cuotas ha sido incorporado efectivamente por medio de reformas a la legislación electoral, las cuales establecen disposiciones en la materia. También existen experiencias en la región de implementación en los partidos políticos, como una forma de democratización interna. Son 11 los países de América Latina que cuentan con mecanismo de cuotas en la legislación electoral: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay. Venezuela no cuenta con cuotas consagradas por ley, aunque en el año 2008, su organismo electoral ha dispuesto en la convocatoria a elecciones, que las listas, para ser inscriptas deben alternar un hombre y una mujer¹.

La cuota tiene una aplicación concreta, siendo el criterio más inmediato para evaluar su éxito la medición cuantitativa de mujeres escogidas en puestos de elección popular, como en la representación parlamentaria o en los gobiernos locales. Los diagnósticos existentes indican que, si bien la participación política de las mujeres se ha incrementado en los últimos años, sigue siendo insuficiente si se toma en cuenta que la proporción de mujeres en los poderes legislativos en América Latina, alcanza apenas el 19.9%, según datos de la Unión Interparlamentaria (2008).

Los organismos electorales tienen un papel fundamental en materia de derechos políticos, considerando sus atribuciones en la regulación de procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia

1 En el caso de Venezuela, aunque existió una ley que establecía cuotas femeninas, se aplicó una sola vez en 1998 y en 2000 se declaró inconstitucional. El proceso de investigación y análisis había finalizado, cuando el Consejo Nacional Electoral de Venezuela emite la resolución nro. 080721-658 del 21 de julio de 2008, donde establece para las elecciones de los distritos metropolitanos de Caracas y Alto Apure, en noviembre de 2008, que las candidaturas “deberán tener una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo”. En Colombia, la legislación existente se declaró inconstitucional en el 2001 y en 2002 se promulgó una nueva ley que estipuló un 30% de mujeres para cargos en la Administración Pública y judiciales, pero no incluye los cargos electivos legislativos.

democrática. Su actuación es imprescindible para la garantía de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación, así como para la adecuada implementación de las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres, mediante el mecanismo de cuotas mínimas de participación política de las mujeres.

La información que para este estudio proveyeron los organismos electorales de los 11 países indicados se centra justamente en la normativa, el ejercicio y los problemas provenientes de la aplicación de las medidas especiales de carácter temporal -medidas de discriminación positiva, de acción positiva o de acción afirmativa, según la nomenclatura adoptada por las y los diferentes autores y actoras- para acelerar la igualdad *de facto*. En participación política, el mecanismo igualador por excelencia de la participación de las mujeres, son las cuotas mínimas de participación de las mujeres o las cuotas máximas de participación por sexo y sobre ellas informaron los organismos electorales.

Durante el desarrollo de la investigación, sin embargo, la discusión se desplazó hacia un debate sobre democracia. El motivo fue, como tantas veces ocurre en las ciencias sociales, que la realidad había comenzado a cambiar, pues junto a las cuotas emergieron demandas y hasta aprobación de la paridad. Más concretamente, siguiendo los ejemplos de Francia y España, en varios países de América Latina se planteó la paridad entre mujeres y varones, como una de las diferencias incluidas en el sistema electoral para la representación democrática y no como una medida temporal que acelere una igualdad real entre ambos sexos. La riqueza de ese proceso se presenta en este libro.

2. Estrategia de la investigación

Origina la investigación una iniciativa de articulación y diálogo entre diferentes actores interesados en la igualdad de las mujeres en la participación política. En primer lugar, se unieron dos departamentos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), para desarrollar la propuesta de producción de conocimientos. Lideraron el proceso el Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del entonces Departamento de Entidades de la Sociedad Civil y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)². El concepto radicaba en la revisión de la normativa y los resultados, pero también en la aplicación concreta de las normas. A ello se sumó la necesidad de conocer la aplicación por parte del órgano electoral, así como la administración de justicia, en casos de conflictos emergentes del uso mismo del mecanismo.

El siguiente paso fue presentar la propuesta a los organismos electorales de la región en el contexto de una reunión de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE). Los organismos de los 11 países con cuotas se mostraron dispuestos a aportar la información necesaria y ellos constituyeron la principal fuente de información, mediante la respuesta a un formulario diseñado para esos fines³. Sin embargo, no todos los artículos del libro están basados en esas fuentes, ya que se incorporaron experiencias nacionales especialmente interesantes, como es el caso de los artículos específicos sobre Bolivia, Ecuador y Costa Rica. Adicionalmente, se consultaron diversas fuentes documentales en la materia.

Un equipo especializado en derechos políticos de las mujeres y en el análisis de la aplicación de las cuotas elaboró el instrumento de recolección de datos, en diálogo con el Programa de Derechos Humanos de las Mujeres y CAPEL del

-
- 2 La investigación contó con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
 - 3 El cuestionario y los datos de quienes lo respondieron se encuentra en esta publicación en el apartado V Anexos.

IIDH. Luego de un proceso de ajustes, se envió el formulario a los organismos electorales.

Las respuestas recibidas mostraron la extraordinaria complejidad y heterogeneidad del proceso de aplicación de las cuotas en la región. En algunos casos, la documentación adjuntada a los formularios fue enorme. Se trataba justamente de los países en los cuales el resultado de la aplicación de las cuotas se mostraba más exitoso. Se vio que el avance hacia la igualdad no se debía solamente a la normativa, sino también a la judicialización del conflicto en torno a las cuotas.

Line Bareiro e Isabel Torres dirigieron y coordinaron la investigación, elaboraron el formulario en conjunto con especialistas y desarrollaron el plan de análisis. Un equipo interdisciplinario de especialistas -integrado por María Fernanda Cañete, María José Lubertino Beltrán, Clyde Soto, Lilian Soto, Diana Urioste F. de C., Katia Uriona G., Rocío Villanueva Flores y Eugenia Zamora Chavarría- redactó los diferentes artículos que componen este libro. Todas las autoras unen al conocimiento y rigor analítico, un compromiso de lucha por la igualdad, la no discriminación y la democracia. Muy especialmente, se trata de personas con años de trabajo por los derechos de las mujeres y por un avance de la democracia mediante la inclusión efectiva de ambos sexos a la representación y los mandatos.

Este libro también proporciona una sitiografía⁴ sobre el derecho a la participación política de las mujeres y especialmente, sobre el mecanismo de cuotas y su aplicación, elaborada por Lucrecia Molina Theissen y Marcia Ugarte Barquero.

Las especialistas analizaron la legislación constitucional y electoral referida a la participación política, así como la reglamentación de la cuota y el sistema electoral en los 11

4 Una sitiografía es una sistematización comentada de las páginas web sobre el tema accesibles por medio de Internet; en este caso se trabajó fundamentalmente con las páginas web en castellano.

países en estudio. Se investigó también sobre los organismos encargados de la aplicación de la normativa y la aplicación en si. Una cuestión mayor en la investigación fue la revisión de los reclamos y litigios judiciales y su resolución, tanto en el ámbito nacional, como en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Las investigadoras se ocuparon también de otros mecanismos de seguimiento. Se analizaron los casos especialmente interesantes tendientes a la paridad, así como los avances legislativos que pasan del sistema compensatorio de las cuotas a uno de paridad. El conjunto de las aproximaciones contrastó la información con los resultados en la representación femenina y masculina en los poderes legislativos de la región, teniendo en cuenta: a) las cifras del año anterior al de la aprobación de las cuotas; b) las cifras del año 2002; y c) las cifras del año 2007 (ver Cuadro 1 al final de este capítulo). Por lo tanto, no se buscó el último resultado, sino contar con resultados que permitiesen la comparación entre los distintos países.

Al revisar el cuadro indicado, debe tenerse en cuenta que los países destacados con un marco en negrita son los que tienen cuotas vigentes por ley. Son varias las cuestiones que emergen de estos datos, pero la principal para el inicio de la investigación fue los disímiles resultados pese a contar con cuotas similares. La mayoría de los países en estudio tienen cuotas del 30%, Costa Rica cuenta con una cuota del 40% y Paraguay con una cuota de inicio del 20%. Es más, algunos países superan su propia cuota -como Argentina- y en muchos casos, la representación femenina es muy inferior a la cuota obligatoria. Por lo tanto, son elementos más allá del porcentaje, los que juegan un rol relevante para el resultado en la representación de hombres y mujeres. Tratar de entenderlo ha sido el objeto de este trabajo.

Una de las características de la investigación fue la flexibilidad. Así, cada vez que se percibía algo novedoso o se consideraba necesario para la comprensión, se trató de

incorporarlo al análisis. Por ejemplo, muy avanzado ya el proceso de investigación, se percibió que habían aparecido algunas modalidades creativas de aplicación de las cuotas y se decidió incorporarlas, aún cuando no formaran parte de las respuestas del formulario. Asimismo, se decidió que debía contarse con un artículo teórico sobre las acciones positivas.

Los resultados del proceso de investigación y análisis son los que se presentan en este libro, siendo importante señalar que finalizado éste y la edición, surgieron algunos cambios legislativos que ya no pudieron ser incorporados. Es el caso de Venezuela, país donde el organismo electoral incluyó la paridad en su reglamentación, en julio de 2008. Posteriormente, en marzo de 2009, Uruguay aprobó las cuotas por ley; se trata de una cuota llamada de inicio, que se aplica solamente para las elecciones de decisión sobre candidaturas que los partidos políticos presentarán a elecciones.

3. Igualdad y no discriminación en el derecho humano de las mujeres a la participación política

La igualdad y la prohibición de la discriminación, son las dos piedras angulares de los sistemas de derecho y de la cultura de la legalidad. El respeto a los derechos humanos y a estos principios fundamentales, constituyen la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho.

Las conductas discriminatorias se sustentan en valoraciones negativas sobre determinados grupos o personas. Más claramente, la **discriminación** se basa en la existencia de una percepción social que tiene como característica el desprestigio considerable de una persona o grupo de personas, ante los ojos de otras. Constituye en esencia, una relación de poder en la cual está presente una concepción de superioridad-inferioridad. Estas percepciones negativas tienen consecuencias en el tratamiento hacia esas personas, en la

manera de ver el mundo y de vivir las relaciones sociales en su conjunto; por tanto, ello influye en las oportunidades y por consiguiente, en la realización de capacidades y en el ejercicio de derechos⁵.

La discriminación tiene un impacto en el ordenamiento y en las modalidades de funcionamiento de cada sociedad en particular y aun cuando las expresiones de la discriminación hayan variado a lo largo del tiempo y en los diferentes contextos históricos, sus bases se mantienen y se reproducen en nuevas actitudes.

Si bien los derechos humanos nacen con vocación universal, las reglas del ordenamiento social responden a patrones socioculturales y la discriminación hacia las mujeres está profundamente asentada en ellos. Por ello, la práctica social determinó la aplicación de los derechos humanos en clave masculina: el hombre como centro del pensamiento humano, del desarrollo histórico, protagonista único y parámetro de la humanidad. Los derechos de las mujeres fueron pensados como un particular del universal masculino y bajo una concepción de las mujeres como minoría. Hay que recordar, por ejemplo, que durante mucho tiempo, las mujeres pudieron gozar de algunos derechos por extensión, al ser cónyuges de un ciudadano hombre; o les fueron negados derechos, como el sufragio, reconocido hasta inicios del siglo XX. Ello provocó la exclusión histórica de las mujeres, la invisibilización de las diferencias, diversidad, especificidades y necesidades de esta población, que constituye la mitad de la humanidad.

En cuanto al principio de **igualdad**, como bien lo señala Sartori, no se define a partir de un criterio de semejanza, sino de justicia. Una de las más interesantes definiciones de

5 Badilla, Ana Elena y Torres, Isabel. “La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos”. En: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes, Tomo I*. IIDH. 2004.

igualdad es de la feminista argentina María Isabel Santa Cruz (muchas veces citada como Marita Santa Cruz)⁶, que dice:

Igualdad es equipotencia o la capacidad de ejercicio del poder, no solo el de resistir, sino el de contar con la fuerza y los recursos necesarios para la autonomía (que falta que nos hace). Igualdad es equivalencia o “tener el mismo valor en el sentido de no ser considerado ni por debajo ni por encima del otro”; igualdad es equifonía o sea “la posibilidad de emitir una voz que sea escuchada y considerada como portadora de significado, goce y credibilidad”.

Como ha podido verse, la igualdad es importante justamente entre diferentes, ya que se trata de una convención social, de un pacto, según el cual se reconoce como iguales a quienes pertenecen a distintos sexos, razas, etnias, clases sociales, etcétera. En esa medida se afirma que la idea de igualdad es un constructo, un artificio frente a la desigualdad natural que parte precisamente de la diversidad, es decir, de aquella situación de hecho en la que hay en parte igualdad y en parte diferencias⁷. La igualdad tiene que ver con el deber ser, no es un hecho, si no un valor establecido ante el

6 Marita Santa Cruz, *Notas sobre el concepto de igualdad*. Isegoria 6. 1992.

7 Badilla y Torres, 2004; también Torres, Isabel. II Jornada de equidad de género “Hacia la democracia paritaria”. Conferencia magistral: Avances y desafíos de los derechos políticos de las mujeres. Colegio de Abogados de Costa Rica. 3 de marzo, 2009.

reconocimiento de la diversidad⁸. Como expresa Rawls, somos “igualmente desiguales”⁹ o en palabras de Ferrajoli¹⁰:

La igualdad sustantiva no es otra cosa que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho, e incluso precisamente por el hecho, de que los y las titulares son diferentes entre sí.

Cuando hablamos de los derechos humanos de las mujeres, hablar de igualdad no significa identidad con los hombres: significa tener las mismas oportunidades, ser reconocidas y tratadas como iguales, pues cada persona vale igual que cualquier otra persona y es igualmente sujeta de derechos.

Las situaciones de desigualdad y discriminación que enfrentan la mayoría de las mujeres en el mundo, han puesto de manifiesto las limitaciones que afectan el goce y ejercicio de sus derechos humanos y que les impide mejorar las condiciones en que viven. El derecho a tener derechos -como sostiene Hanna Arendt- o los derechos de las humanas -como reivindica el movimiento feminista-, es algo conocido en nuestros días, pero no por ello ejercitado a cabalidad.

Es sabido que el ejercicio de los derechos políticos tiene tres manifestaciones sustanciales: el derecho a votar y a ser elegido o elegida; el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos; y el derecho a tener acceso a la función pública. Dicho de otra manera, el CAPEL/IIDH define que la participación política comprende:

8 Facio, Alda. “El derecho a la igualdad de mujeres y hombres”. En: *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*. IIDH. 2009.

9 Rawls, John. *Teoría de la justicia*. FCE. Madrid. 1979.

10 Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Trota. Madrid. 1999.

[q]ue todas las personas –independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales– tengan la posibilidad real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos. (XXX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. IIDH. 2002).

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso a puestos de decisión, ni de participación en la toma de decisiones, ni de consideración de sus capacidades para ocupar puestos públicos. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres¹¹.

Si bien la condición de ciudadana –mediante el sufragio– fue el pasaporte que le dio a las mujeres el ingreso nominal al mundo de la vida pública, al espacio de lo político, el balance en este momento del siglo XXI indica que es mucho lo que falta para alcanzar la igualdad con respecto a los hombres en este ámbito, a pesar de los avances obtenidos en los últimos años.

11 Torres, Isabel. *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres: ¿ficción o realidad?. Un diagnóstico para Costa Rica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica. 2001.

4. Las cuotas como promoción de la igualdad

Estudios relevantes sobre cuotas

Una característica de la aplicación de las cuotas es la riqueza de formas de monitoreo y de análisis de los resultados. Cada regulación y los resultados de cada elección, dieron lugar a numerosos artículos en cada país y también en la región latinoamericana.

Algunas investigadoras lograron incluso una profundización del análisis de las cuotas en alguna subregión, como el relevante trabajo de Magdalena León sobre la región andina¹². Pero también hay instituciones como International IDEA, que se ha ocupado en forma constante de dar seguimiento a la participación política de las mujeres, a revisar los efectos de las cuotas y a pensar en cómo avanzar. Para la región, tienen gran importancia los trabajos de Ana Isabel García primero y de Beatriz Llanos y Kristen Sample después¹³, siendo de mención obligada los trabajos de Mala Htun¹⁴ sobre las cuotas en el mundo y en Latinoamérica.

Es relevante que casi todos los organismos multilaterales se han ocupado del tema, como por ejemplo el Banco

12 León, Magdalena, *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. UNIFEM, UNFPA, Universidad Nacional de Colombia, IEP, CIDEM, FLACSO. Ecuador, Bogotá, 2005.

13 Llanos, Beatriz y Kristen Sample, *30 años de democracia: ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo. 2008.

14 Entre otros: Htun, Mala, *Dimensiones de la inclusión y exclusión política en Brasil: Género y raza*. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington DC. 2003; Htun, Mala, “Mujeres y poder en Latinoamérica”, en *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (editoras). International IDEA. Estocolmo. 2002; Htun, Mala y Jones, Mark P, “Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, en *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Nikki Craske y Maxine Molyneux (editoras). Houndsmill, New York: Palgrave. 2002.

Interamericano de Desarrollo¹⁵, el Instituto Internacional de Gobernabilidad¹⁶ y el Interamerican Dialogue¹⁷, que han producido importantes documentos sobre la participación política de las mujeres y la importancia de las cuotas para la aceleración de la igualdad.

El estudio de los casos de Brasil y Argentina, realizado por Jutta Marx, Jutta Borner y Mariana Caminotti¹⁸, ilumina el vínculo entre las cuotas, el sistema electoral, el sistema político, el sistema de partidos y la cultura política. La descripción de ambos casos y el análisis de las autoras, muestra cómo el dato “cuota de 30%” puede significar cosas totalmente diferentes y tener efectos también distintos. Debido a la regulación, al sistema de partidos y al ejercicio activo de la ciudadanía de las mujeres, ese 30% se traduce en una participación del 36% en la Argentina y de menos del 10% en el Brasil. Al interesante análisis de la normativa y aplicación de las cuotas se suma un aporte sobre la trayectoria de las legisladoras, las campañas electorales y un análisis de la actividad legislativa con perspectiva de género. El trabajo constituye un modelo de análisis de las mujeres en la representación política legislativa.

Especial importancia tiene como fuente y como mecanismo para la igualdad en sí mismo, el seguimiento que en todos estos años ha realizado el órgano de supervisión de la implementación de la Convención CEDAW, el Comité CEDAW. Los Estados han debido informar sobre la aplicación del ya mencionado artículo 4 de la Convención y también sobre el artículo 7, relativo a la igualdad en la participación política. El Comité también se ha referido al tema en dos Recomendaciones Generales: la N° 23 sobre vida política

15 <http://www.iadb.org/publications>

16 <http://www.iigov.org>

17 <http://www.iadialog.org>

18 Marx, Jutta, Borner, Jutta y Caminotti, Mariana, *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Siglo XXI Editora Iberoamericana, Buenos Aires. 2007.

y pública; y la N° 25, referente a las medidas especiales de carácter temporal.

El análisis más completo, trascendente política y académicamente, por su cobertura regional y por su procesamiento, es “Los aportes de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe” (capítulo I), documento presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la X Conferencia Regional sobre la Mujer realizada en Quito en el año 2007. Su principal fuente de datos fue una encuesta realizada a todos los gobiernos de América Latina y el Caribe, respondida principalmente por las llamadas “oficinas para el adelanto de la mujer”. En ese sentido, el Informe de la X Conferencia establece con propiedad una comparación entre los países con cuotas y sin cuotas.

La CEPAL¹⁹ identifica el surgimiento de las cuotas en:

La búsqueda de medidas deliberadas para aumentar la representación política de las mujeres responde al lento o casi nulo incremento de su presencia en los parlamentos, pese al aumento de sus niveles educativos, su ingreso al mercado de trabajo y su creciente filiación partidaria. Debido a esta situación, las organizaciones de mujeres, especialmente de mujeres políticas que participan en alianzas interpartidarias, exigen la implementación de mecanismos de acción positiva para contrarrestar los obstáculos formales o informales que dificultan su nominación en las listas electorales o en los cargos designados.

Los países con un crecimiento sostenido y rápido en la representación femenina, cuentan con leyes de cuotas, a excepción de Cuba que tiene una alta participación de mujeres

19 CEPAL, *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto, 2007, pág. 27.

en sus instancias legislativas, pero cuya representación no se basa en los resultados de elecciones competitivas. La CEPAL historia la consagración de las cuotas en cada país y muestra también que, ocasionalmente, se han dado saltos en la representación femenina en países sin cuotas (como El Salvador), pero que el crecimiento no es estable. Son dos los países de la región que están entre los 10 del mundo con mayor representación de mujeres, Costa Rica y Argentina, el primero de ellos cercano ya al 40%. La CEPAL muestra también que Perú ha tenido un patrón de crecimiento sostenido y sistemático, en cambio, el crecimiento es bajo en Brasil y Paraguay.

El informe de la CEPAL constituyó un buen marco contextual para la investigación, considerando que²⁰:

[e]l análisis de los sistemas de cuotas puede hacerse desde dos dimensiones: la primera hace referencia a quién es el mandante (la constitución, las leyes, los partidos políticos) y la segunda, a la etapa del proceso político electoral en la que se aplica la cuota. La cuota puede aplicarse en la primera etapa del proceso (identificación de aspirantes), en una etapa intermedia (nominación de candidatos) o en la última (mediante la reserva de un cierto porcentaje de escaños). El concepto de doble cuota se emplea para referirse a un sistema que no solo requiere un cierto porcentaje de mujeres, sino que dispone que estas ocupen posiciones en las listas que aseguren la posibilidad de ser elegidas.

Las cuotas y la igualdad

La igualdad es una de las grandes ideas de la Ilustración y al mismo tiempo es, posiblemente, la que más discutida ha sido en los tres últimos siglos. Así lo afirma la presentación de

20 Ibidem, pág. 27.

un trabajo de Amelia Valcárcel²¹, una de las autoras que mayor influencia ha ejercido sobre las feministas latinoamericanas:

Dentro de las ideas legadas por la tradición de la modernidad y la ilustración, con las cuales nos encontramos inevitablemente tanto en el discurso político como en el moral, la idea de igualdad ha demostrado ser la más difícil. Sus límites no son precisos, su presentación resulta siempre polémica, su instrumentación política produce demasiado a menudo dislates prácticos. Y, sin embargo, la idea de igualdad es el motor y el fundamento de las sociedades democráticas actuales.

Grandes teóricos de la democracia como Giovanni Sartori, por ejemplo, incluyen directamente la idea y la existencia de igualdad en las sociedades a la teoría de la democracia²². Es relevante también que el debate feminista sobre ciudadanía, se ha centrado justamente en la falsedad de la formalidad democrática y de ciudadanía por la gravedad de las desigualdades que las mujeres sufren en el mundo²³. Incluso el autor contemporáneo más veces citado en el tema, como es Thomas Marshall²⁴, incluye a la igualdad como un componente fundamental de su definición de ciudadanía:

21 Fundación Pablo Iglesias, presentación del libro Valcárcel, Amelia (compiladora), *El concepto de igualdad*. Madrid. 1990.

22 Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad. México. 1989.

23 Nos referimos a autoras feministas de distintas corrientes, por ejemplo, Marie Dietz, Chantall Mouffe, Virginia Vargas, Patricia Provoste, Nira Yuval-Davis, Carol Pateman, Nancy Fraser, Joan Scott, Maxine Moulinex, Jane Jacqueline, Kathleen B. Jones, Celia Amorós Puente, Amelia Valcárcel, Sheila Rowbotham y Mónica Threlfall.

24 El famoso ensayo “Citizenship and social class”, tantas veces citado, es un capítulo del libro de Marshall, T.H. y Bottomore, Tom, *Class, Citizenship and Social Development*. Doubleday, Garden City, New York. 1965. pág. 71-136.

Ciudadanía es un status otorgado a quienes son miembros completos de la comunidad. Todos los que posean el estatus son iguales con respeto a los derechos y deberes que el estatus contenga. No hay un principio universal que determine cuáles deben ser los derechos y deberes, pero las sociedades en donde la ciudadanía es una institución que se está desarrollando, crean una imagen de una ciudadanía ideal en función de la cual puede ser medida su realización y hacia la cual pueden orientarse. El impulso hacia adelante en el camino delineado es un impulso hacia una igualdad más completa, un enriquecimiento de lo contenido en el estatus y un incremento en el número a quienes el estatus está otorgado.

Es Clyde Soto quien teoriza en este libro sobre las acciones positivas y su importancia para la ciudadanía de las mujeres. La autora analiza las acciones positivas y sistematiza las formas que éstas han tenido para acelerar las igualdades en el mundo:

La acción positiva es un método que permite paliar esta desigualdad de circunstancias iniciales, cuya modificación total requiere de largos años de cambio cultural, pues establece medidas que otorgan ventajas concretas a quienes, comparativamente, han quedado en desventaja social a partir de las costumbres, hábitos, concepciones predominantes y roles asignados en un sistema social determinado.

Se debe tener muy en cuenta que -concordantemente con el artículo 4 de la CEDAW- en el caso de las cuotas el pensamiento principal es que se trata de medidas temporales, que ciertamente pasaron a integrar el sistema electoral, pero solamente para acelerar la igualdad de hecho y que deben terminar al alcanzar la igualdad. Se trata en puridad de medidas tendientes a compensar históricas discriminaciones, es decir, pérdida o menoscabo de derechos.

Las especialistas que escribieron los artículos de este libro coinciden justamente en este punto, de que la importancia de las cuotas radica en su capacidad de cambiar muy rápidamente la situación de subrepresentación femenina en los cargos electivos. Y eso puede verse no sólo en los países como Argentina y Costa Rica, en los que la aplicación se ha mostrado muy eficaz llegando prácticamente a un 40%, sino también en otros en los que no se cuenta con cuotas de resultado.

Mecanismos para la participación en democracia

En 1929 se consagró el voto femenino en Ecuador y en 1961 lo hizo Paraguay, como el último país de las Américas. Las sufragistas latinoamericanas y del Caribe hispánico, consiguieron que se consagraran los derechos políticos de las mujeres en cada país a lo largo de esos 32 años. Pero las sufragistas, que fueron ciudadanas activas, generando derechos sin tener el reconocimiento para ello, no lograron encontrar los mecanismos para una importante participación de las mujeres en la representación. Es posible que ello se deba a que se ubicaban más del lado del votar y decidir quién gobierna, que del sufragio pasivo, es decir, ser ellas mismas candidatas. Sin mecanismos para participar en la representación, las sufragistas fueron desapareciendo del mapa político.

Como contrapunto podemos poner el ejemplo del movimiento obrero, que en algunos casos, apenas logrado el voto universal masculino -es decir el derecho al voto para los varones no propietarios-, generaron los partidos políticos modernos. Concretamente, los partidos socialistas fueron los

mecanismos que les permitieron participar autónomamente en la democracia y constituirse en sujetos políticos²⁵.

Pasaron nuevamente treinta años hasta que a mediados de los años 80 del siglo XX, junto a la reorganización feminista, las mujeres se atrevieron a decir que querían participar en los órganos de decisión, en la representación y en los mandatos. Es así que muy pronto se llegó a desarrollar el que, hasta hace poco, ha sido el mecanismo que por excelencia ha hecho dar un salto hacia la igualdad de las mujeres en la política: las cuotas mínimas y también las máximas, de representación política.

Obviamente hay otra serie de factores que inciden, como el del financiamiento de la política, que Delia Ferreira Rubio ha estudiado a profundidad²⁶. Pero ese no es un mecanismo que pueda ser compulsivo a favor de las mujeres, ya que el propio Estado otorga el subsidio electoral conforme a los votos obtenidos, y la recaudación privada depende en gran medida de la convicción de las y los donantes de que la persona o el partido tienen posibilidades reales de ganar. La medida que puede consagrarse por ley es la de destinar un monto del

25 Friedrich Engels lo refiere en los siguientes términos: “Gracias a la inteligencia con que los obreros alemanes supieron utilizar el sufragio universal, implantado en 1866, el crecimiento asombroso del partido aparece en cifras indiscutibles a los ojos del mundo entero. 1871: 102.000 votos socialdemócratas; 1874: 352.000; 1877: 493.000...” Posteriormente continua diciendo “...El primer gran servicio que los obreros alemanes prestaron a su causa consistió en el mero hecho de su existencia como Partido Socialista que superaba a todos en fuerza, en disciplina y en rapidez de crecimiento. Pero además prestaron otro: suministraron a sus camaradas de todos los países un arma nueva, una de las más afiladas, al hacerles ver cómo se utiliza el sufragio universal”... “Y cuando Bismarck se vio obligado a introducir el sufragio universal como único medio de interesar a las masas del pueblo por sus planes, nuestros obreros tomaron inmediatamente la cosa en serio y enviaron a Augusto Bebel al primer Reichstag Constituyente. Y, desde aquel día, han utilizado el derecho de sufragio de un modo tal, que les ha traído incontables beneficios y ha servido de modelo para los obreros de todos los países.” Engels, Friedrich, “Introducción” a la edición de 1895 de Marx, Karl, *Las luchas de clase en Francia de 1848 a 1850* en <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1850s/francia/francia1.htm>

26 Ferreira Rubio, Delia, *Financiamiento político y género*, en <http://www.jce.do/resultados/Ponencias/Argentina/DeliaFerreira/tabid/190/Default.aspx>

financiamiento estatal a la capacitación política de las mujeres, pero bien sabemos que aunque ayuda, no es lo determinante para el cambio que se ha dado en la representación política de los países que adoptaron las cuotas.

Cuotas y sistemas electorales

Las leyes de cuotas para aumentar la participación de las mujeres en la representación política, son un aporte de América Latina al mundo. No es que se haya creado en esta región el mecanismo de cuotas, sino que es donde adquirió una obligatoriedad por ley, ya que antes de la aprobación de la Ley del Cupo Femenino en Argentina, ningún país del mundo contaba con este mecanismo en su legislación.

María José Lubertino ha analizado las constituciones de los 11 países estudiados y nos muestra que en Latinoamérica, recién en los ochenta puede encontrarse en algunas constituciones, la irrupción de un nuevo concepto de “ciudadanía plural”, donde mujeres y varones son reconocidos como sujetos heterogéneos con dimensiones e intereses diversos. El movimiento feminista y el movimiento popular de mujeres tuvieron particular influencia en las nuevas constituciones de Nicaragua (1986) y Brasil (1988). También fue importante la participación de las mujeres hacia la Constituyente en Paraguay en 1991, en contra de la reforma constitucional propuesta por Fujimori en Perú en 1993 y en la reforma constitucional en Argentina en 1994.

Resulta interesante destacar que, como señala Lubertino, cuando hay un proceso participativo de las mujeres (Brasil, Paraguay, Perú, Argentina) los reclamos específicos son coincidentes y la reformulación del principio de igualdad se vuelve comprensiva de todas las dimensiones e intereses de la persona humana, imperando la lógica del “compartir con los otros/las otras”. Es relevante rescatar que todas las constituciones de la región reconocen los principios de igualdad y de no discriminación.

La pionera Argentina consignó en 1991, mediante una ley específica, un cupo de representación femenina. En otros casos fue incorporada a la legislación electoral y en cuanto a Costa Rica y Honduras, se consagró primero en leyes de igualdad social o de igualdad real de las mujeres y fue la debilidad del propio Estado de Derecho lo que determinó que no fuera incorporada inmediatamente a la normativa electoral.

Lubertino nos muestra también que las medidas establecidas son muy disímiles. Ello es válido no sólo en el porcentaje adoptado (entre el 25 y el 50%), sino sobre todo en su relación con el sistema electoral y con las sanciones en caso de incumplimiento. En ese campo se mueve el artículo de Lilian Soto, que justamente revisa la relevancia del tamaño de las circunscripciones, el de las listas y los diferentes aspectos que hacen al sistema electoral en su vinculación con las cuotas.

Esta investigación no se agota en la normativa ni en la aplicación de la misma, sino que ha recabado datos acerca de qué ha pasado en los países cuando no se han cumplido las normas que sobre cuotas contiene la legislación electoral. En dos artículos, Rocío Villanueva analiza el importante proceso de judicialización de la aplicación de las cuotas. Costa Rica y Argentina han sido los dos países en los que más se ha judicializado la aplicación de las cuotas y coincidentemente, son los dos más exitosos en su aplicación. Una clara reglamentación, así como jurisprudencia favorable a las cuotas, ha propiciado la disminución de los litigios y una eficaz implementación.

Villanueva nos acerca de manera sistemática el tratamiento que han tenido los dos casos sobre incumplimiento de cuotas presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), contra Argentina y Perú, que constituyen precedentes jurídicos internacionales de relevancia. Tanto en la doctrina, en las observaciones y recomendaciones generales del Comité de Derechos Humanos y del Comité CEDAW, así como en las resoluciones y otros documentos de

la CIDH, se encuentran interesantes argumentos para sustentar la compatibilidad del mecanismo de cuotas para promover la participación política de las mujeres, con el principio de igualdad.

Es poco lo que la información recabada aportó al conocimiento del monitoreo que oficialmente se realiza sobre aplicación de las cuotas. Sin embargo, el seguimiento sistemático es insoslayable y además constante, pues en base a las críticas existentes es que se pudieron modificar leyes y reglamentos, hasta que fuesen realmente efectivos. María Fernanda Cañete focaliza en esta problemática, centrando su trabajo en el monitoreo desplegado por los organismos electorales y más concretamente, en el control de la aplicación de las cuotas en la conformación de las listas electorales. Los mecanismos de vigilancia y seguimiento desarrollados de *motu proprio* por diversas instancias, son impulsados especialmente por mujeres y suelen estar complementados con actividades que buscan difundir información, aportar a la modificación de comportamientos políticos inequitativos, contribuir a la comprensión de la dinámica política con relación a la participación de las mujeres y/o proponer ajustes o correctivos que vuelvan a las cuotas más eficaces.

Algunos de los mecanismos relevantes de seguimiento han sido los informes gubernamentales al Comité de la Convención CEDAW, al dar cuenta del cumplimiento de los artículos 4 y 7. Y cuando los Estados no se han ocupado de manera adecuada, en la región se desarrolló una importante experiencia desde la sociedad civil elaborando los conocidos como “informes alternativos o sombra”, sobre los cuales las personas expertas que integran el Comité toman también conocimiento.

Existen también organismos internacionales que de manera consecuente han hecho el monitoreo y se han convertido en la principal fuente de datos accesibles y sistematizados. Se trata de organismos como la Unión Interparlamentaria, IDEA International, CAPEL/IIDH y CEPAL, que han desarrollado

formas de seguimiento poniendo a disposición los datos para otros seguimientos o análisis.

Sin embargo, hacía falta contribuir a un abordaje sistemático para los monitoreos que se realicen en el futuro y ese es otro de los aportes de Clyde Soto a este libro. Mostrando una madurez que solamente la sedimentación de conocimientos en la materia puede dar, ofrece un sistema de indicadores que permitirán organizar mejor los bancos de datos y los análisis respecto a la participación política de las mujeres y a los mecanismos para hacerla equitativa. Es un sistema sencillo y manejable, que incluye las principales cuestiones en relación a la representación femenina y masculina.

Este trabajo es parte de un esfuerzo colectivo internacional para promover la igualdad de las mujeres en la representación política. La dinámica de los acontecimientos es aceleradísima y es deseable que haya un acceso directo a la información. Por eso este libro se cierra con una sitiografía elaborada por Lucrecia Molina Theissen y Marcia Ugarte Barquero. Se trata de una presentación comentada de sitios en la web en los que se encuentran datos y/o análisis sobre la participación política de las mujeres y muy especialmente, sobre los efectos de las cuotas.

5. Condiciones para el funcionamiento de las cuotas

Es tiempo de festejo de avances hacia la paridad, como veremos más adelante, pero aún no se pueden extraer lecciones de su puesta en práctica. Es posible, sin embargo, establecer las condiciones para que las cuotas den el resultado esperado.

Ese resultado está referido a la representación, que según Mauricio Cotta²⁷, significa, entre otras cuestiones, sustituir,

27 Cotta, Mauricio, “Representación política”, en Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pascino, Gianfranco, *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. México, 1991 (6ta. Edición española) pág. 1384.

actuar en lugar de alguien o de algún grupo, cuidar los intereses de alguien. Una representación simple y directa se produce cuando un grupo encomienda a alguien una gestión concreta para que la realice en su nombre.

La representación política es más compleja, pues una comunidad política elige a un representante para múltiples funciones y es mucho más difícil determinar a quién debe responder y rendir cuentas: ¿a sus electores? ¿al conjunto de la población? ¿a la ciudadanía con derechos plenos? Ernesto Laclau considera que la representación política es ambigua, pues quien representa no sólo recibe mandatos de sus representados sino que influye en la constitución identitaria de las personas o grupos a quienes representa²⁸. Si alguna persona se siente representada por otra es porque se identifica con el pensamiento y las acciones de ésta, que no necesariamente le consultó previamente, ni le rindió cuentas posteriormente.

De una forma u otra, de lo que hablamos con las cuotas es justamente de una medida para el incremento de mujeres en la representación política. Más concretamente, para un aumento de la cantidad de mujeres que serán electas para desempeñar determinadas funciones en el Estado. De ninguna manera las cuotas nos hablan de qué tipo de mujeres deben ser, ni cuál es su pensamiento y acción.

Ahora bien, las elecciones son el mecanismo principal de selección de gobernantes en la democracia. Según Dieter Nohlen²⁹ las elecciones son el mecanismo más amplio de participación ciudadana, pues permite la solución pacífica de conflictos, consultando la opinión de todos los ciudadanos y ciudadanas y decidiendo según el principio de mayoría.

28 Laclau, Ernesto, “Democracia y representación”, en Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *La democracia de fin de siglo*. CDE. Asunción, 1991, págs. 11 a 15.

29 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. 1982.

En una comunidad política puede haber distintas opiniones acerca de quién debe gobernar y cómo debe hacerlo. Las elecciones permiten escoger una de ellas: aquella que la mayor cantidad de personas legalmente acreditadas considera que es la que debe gobernar. Para que se consideren democráticas, las elecciones deben ser competitivas, no basta con que se vote, sino que todos los grupos de la sociedad deben tener posibilidad de organizarse libremente, presentar candidaturas, hacer propaganda para convencer a las y los integrantes de la comunidad política, ejercer y controlar el sufragio y el conteo de votos.

En ese marco podemos afirmar que hay cuatro condiciones para que las cuotas den los resultados esperados y son:

1. Vigencia del **Estado de Derecho**, que es aquel que está regido por un orden jurídico, en el que se definen los derechos y deberes de los diferentes componentes de la comunidad política. Legalmente se regula la conducta de las instituciones estatales, de los y las gobernantes, de los grupos y de los individuos, así como las relaciones entre éstos. Lo más importante es que en un Estado de Derecho nadie, ninguna persona, está por encima de la ley, aunque tenga el mayor poder político, económico, social o cultural. De esta manera, una de las principales características del Estado de Derecho es la seguridad jurídica.

La experiencia ha mostrado que en muchos casos los propios Estados no cumplen con las normas que aprueban. Y en otros, que aprueban normas contradictorias que llevan a grandes confusiones a la ciudadanía.

2. Debe haber una **ciudadanía activa de las mujeres**. En ese sentido se debe atender a las cuestiones que más tradicionalmente se han abordado como el liderazgo, la documentación, la inscripción en los registros electorales, la participación en organizaciones sociales y políticas, y en las comunidades. Pero también resulta imprescindible que haya mujeres dispuestas a pelear por un cargo de representación.

Y eso se refiere ciertamente a las candidaturas, pero también a la posibilidad de litigar en el caso de que se incumplan las normas. Los casos de judicialización nacionales e internacionales que se analizan en este trabajo son un ejemplo de ello.

3. Se debe generar una **opinión pública favorable** a la inclusión de las mujeres en la representación. En realidad, si la opinión ciudadana es desfavorable, seguramente encontrará la forma de burlar las normas. Es más, los estudios sobre cuotas nos han mostrado que una misma medida puede tener efectos absolutamente diferentes en contextos distintos. Así por ejemplo, las mujeres han ascendido en el Perú al incorporarse el voto preferencial, mientras que en República Dominicana el efecto ha sido de descenso.
4. Las cuotas deben contemplar una serie de **mecanismos adecuados al sistema electoral**. Ciertamente, ningún mecanismo sirve allí donde los poderosos no se someten a las leyes, las mujeres no defienden sus derechos o la ciudadanía es desfavorable a la participación femenina. Pero aún teniendo todas esas condiciones, es imprescindible que los mecanismos que se adopten estén pensando en el sistema electoral concreto en el que se aplicarán las medidas.

6. Paridad como enriquecimiento de la democracia

La noción de democracia es posiblemente una de las más debatidas en este mundo globalizado. Eso no se debe solamente a la diversidad de sujetos afectados por los sistemas políticos, ni a su alta legitimidad y extensión -como en ninguna otra época de la historia de la humanidad-, sino por estar en constante transformación, como en cambio profundo están los Estados, la economía, la tecnología y sobre todo, los actores que participan en el sistema político.

Ahora bien, es de especial relevancia comprender que la paridad no es una cuota mayor a favor mujeres, sino la

incorporación de la diversidad sexual a la democracia (igual que la territorial). Se trata de la expresión más amplia de universalidad de derechos políticos, es decir, de pluralismo que significa igualdad para la diversidad. Esto fue posible cuando se avanzó en igualdad y no discriminación.

A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, *la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres y transforma la idea misma de democracia.*

La democracia

La noción misma de democracia ha variado mucho desde que la inventaron los griegos, como un sistema político que definía como soberanos-ciudadanos a los varones atenienses propietarios y excluía a todos los demás, por supuesto también a las mujeres atenienses. La palabra clave de ese sistema político en su nacimiento en el siglo V antes de Cristo, es **soberanía popular**. Los griegos se desmarcaron de las autocracias con diversos vestidos que poblaban el planeta, con su *demos* (pueblo, población, gente) y *kraitos* (autoridad, poder, superioridad). Pero dejemos que sea el propio Pericles, el gobernante del esplendor de la democracia ateniense, quien la defina en unos párrafos de su famoso discurso “Valoración de la democracia ateniense”:

Comenzaré por nuestros antepasados, pues es justo y hermoso que en esta ocasión se les ofrezca el honor del recuerdo. Porque ellos nos entregaron la polis libre gracias a su valor (...) Dejaré a un lado las empresas guerreras (...) y mostraré en cambio la política mediante la cual llegamos a ser grandes y el sistema de gobierno y la manera de ser que nos permitieron lograrlo (...).

Tenemos un régimen de gobierno que no envidia leyes de otras ciudades, sino que somos ejemplo y

no imitamos a los demás. Su nombre es democracia, por no depender el gobierno de pocos, sino de un número mayor; de acuerdo con nuestras leyes, cada uno está en situación de igualdad de derechos en las disensiones privadas, mientras que según el renombre que cada uno tenga, a juicio de la estimación pública, es honrado en lo público. No tanto debido a la clase social a que pertenece, como por su mérito; tampoco en caso de pobreza, si alguien puede hacer un beneficio a la ciudad, se lo impide la oscuridad de su fama. (Discurso citado por el historiador Tucídides de Atenas en *Las guerras del Peloponeso*).

La democracia ateniense era directa o como hoy la llamamos, **participativa**. Esta idea de que el conjunto de la ciudadanía es la que decide sobre los asuntos públicos, sigue vigente. Es más, hay un fortalecimiento de mecanismos de democracia directa. Los que se han mantenido en muchos de los ordenamientos jurídicos han sido el plebiscito y el referéndum, pero a eso tenemos que agregar figuras de gran relevancia actual, como la revocatoria de mandato y la iniciativa popular para propuestas legislativas y la promoción de consultas ciudadanas.

La democracia **representativa**, en cambio, es moderna y nacida del republicanismo de finales del siglo XVIII, con las grandes revoluciones americana y francesa. Es allí donde nacen también los sistemas electorales, que han ido cambiando. Todo un siglo hubo de esperar hasta encontrar las fórmulas matemáticas del belga D' Hont, que permitieron consagrar los sistemas proporcionales. Es por su inclusión en la democracia representativa, que las sufragistas pelearon hasta que consiguieron la consagración de los derechos políticos de las mujeres país por país.

La filósofa política belga Chantal Mouffe es quien nos ha mostrado con claridad que la clave de las democracias modernas, a la par de la soberanía popular, es el **pluralismo** como lógica del liberalismo político. Así, según la autora, en la democracia moderna “...se habla de ‘articulación’ de dos lógicas por cuanto no es posible deducir el pluralismo de la noción de soberanía popular o concepción clásica de la democracia”³⁰.

El pluralismo implica el reconocimiento y por cierto, la **legalidad** de la existencia de diferentes visiones, ideas, grupos de interés, etcétera, al interior de una sociedad. En las democracias modernas, por lo tanto, es imprescindible que distintos grupos organizados puedan tener iguales derechos de competir por dirigir la institucionalidad de la comunidad política, es decir el Estado.

Si así lo aceptamos, tenemos que pensar en las condiciones básicas de la democracia y para ello recurrimos a Larry Diamond y Juan Linz³¹, que incluyen entre ellas:

- **competencia** significativa y extensa entre individuos y grupos organizados (especialmente partidos políticos) para todos los puestos de poder efectivo en el gobierno, que se da a intervalos regulares y sin coerción;
- un alto índice de **participación política** en la **selección de líderes y de las políticas**, por lo menos en elecciones libres y justas, de manera tal que ningún grupo social de adultos sea excluido;

30 Ver de la autora: “Ciudadanía democrática y comunidad política”, en Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *La democracia de fin de siglo*. CDE. Asunción, 1991, pág. 19.

31 Diamond, Larry y Linz, Juan (1989), “Introduction: politics, society, and democracy in Latin America”, en L.Diamond, J.J. Linz y S.M. Lipset (editores), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Vol. 4, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1992, pág. xvi. La traducción es de Jane Riquelme.

- un nivel de **libertades civiles y políticas** -de expresión, de prensa, de asociación- suficiente para asegurar la integridad de la competición política y de la participación.

Debemos pensar entonces en ¿quiénes compiten? ¿quiénes son actores en la democracia? y ¿de qué manera participan? Veamos al respecto a continuación.

¿Qué diversidades societales son relevantes para la democracia y cómo se expresan?

Las sociedades son diversas y eso es una constatación de la realidad. Lo que aquí nos ocupa es pensar y considerar la manera en que se han integrado las diversidades a los sistemas electorales y a la representación política.

La edad constituye una diversidad habilitante tanto para el voto, como para cada una de las candidaturas. Generalmente se determina una edad a partir de la cual se adquiere el derecho a votar, a postularse a diputaciones, senadores/as, concejales, alcaldes, gobernaciones o a la presidencia de la República. En las legislaciones en las cuales el voto es obligatorio, también suele determinarse a partir de qué edad deja de serlo.

Otra diversidad relevante es la ciudadanía. En la mayoría de los países de la región pueden votar y ser electas para cualquier cargo, solamente las personas que tienen la ciudadanía del país. En algunos casos, como para la presidencia de la República, se exige de manera generalizada la ciudadanía natural. En otros casos, principalmente de países del Cono Sur, la ciudadanía municipal difiere de la nacional y de la provincial; así, Argentina, Chile y Paraguay otorgan ciudadanía municipal plena a personas extranjeras afincadas por más de un número determinado de años en un municipio.

Sin embargo, la diversidad que marca la idea misma de pluralismo, aquella que tan dificultosamente se logró en América Latina y el Caribe, es la diversidad ideológica o de asociaciones políticas. Son estas propuestas las que conquistan

votos y a ellas se adjudican los cargos ejecutivos o los escaños, conforme a las fórmulas matemáticas que hacen al propio sistema electoral.

En esa competencia entre las asociaciones políticas -que según los casos son solamente partidos políticos o también incluyen a movimientos y alianzas políticas e incluso a candidaturas independientes- hay ciertas reglas que tienen que ver con la distribución territorial de la representación política. Es frecuente que las propias constituciones dispongan que deba haber representación territorial. Es decir que en una parte del territorio nacional, constituida en circunscripción electoral, se dispute una cantidad determinada de cargos, conforme a la cantidad de población. Es frecuente también que se disponga que ningún departamento o provincia puede quedar sin representación parlamentaria.

Llegado a este punto, nos encontramos con la diversidad sexual. ¿Hasta dónde es relevante que el sistema electoral contemple esta diferencia? Se ha visto a lo largo de este libro que la no consideración de esa diferencia ha llevado a una sobrerrepresentación masculina y a una subrepresentación de las mujeres. Lo especial de la diversidad sexual es que está presente en todas las otras diferencias societales –contempladas o no en los sistemas electorales- y es justamente la propuesta de mecanismos para esa inclusión la que se ha desarrollado con las cuotas. La paridad ha convertido a esta diferencia en un elemento más del sistema electoral y de la idea misma de democracia. A la par del territorio, está pasando a ser un elemento estructural de la representación política democrática.

Ahora bien, no toda integración de las diversidades a la democracia -incluso las organizadas- se ha resuelto necesariamente mediante su integración a la representación política. Es más, posiblemente la diferencia más importante en la historia de la intolerancia-pluralismo, es la religiosa (según el propio Sartori) y se resuelve más por exclusión que por inclusión. ¿Acaso puede decirse que allí donde hay partidos y/o gobiernos confesionales hay democracia? Los partidos confesionales tienden a ser fundamentalistas, a regirse por libros sagrados y a no abrirse a pactos sociales. Eso resulta hoy muy evidente en los Estados islámicos³². Por eso y por las polémicas sobre los derechos sexuales y los derechos reproductivos, así como por la reactivación de diversas formas de intolerancia religiosa, es que se ha pasado a revalorizar al Estado Laico³³. Concretamente, el pluralismo religioso se garantiza mediante Estados aconfesionales y vigencia efectiva de la libertad de culto.

Una cuestión interesante es que Colombia tiene una reserva de escaños para indígenas, si bien se trata de un país en el que los pueblos indígenas son minoría. Sin embargo, en los países de mayoría indígena no se han propuesto cuotas, sino que se han posicionado como liderazgos políticos mediante la constitución de partidos indígenas (como en Ecuador) o liderando organizaciones políticas (como en Bolivia y Guatemala).

Pareciera ser entonces, que otras diversidades como la de opción sexual, la de identidad de género, la racial y la

32 Debe diferenciarse entre la religión musulmana o mahometana y el islamismo. Solamente el último es quien tiene la pretensión de constituirse en el único poder político de un Estado y manejar a éste conforme a la interpretación de los imanes de mayor poder. Ello ha sido un importante punto de debate y aclaración en los Diálogos Feministas realizados en Nairobi en enero de 2007, sobre todo por parte de las “Mujeres que viven bajo leyes islámicas”.

33 Ver por ejemplo: Campaña 28 de septiembre, Campaña tu boca contra los fundamentalismos, y Campaña por la Convención de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, *La trampa de la moral única. Argumentos para una democracia laica*, Lima, 2005.

lingüística han buscado mucho más su integración mediante la captación de votos a partir de sus propias banderas, que proponiendo algún mecanismo de acción positiva.

La democracia incluyente

La democracia latinoamericana es representativa, aún en el caso de que no se mencione la representación. Al mismo tiempo puede considerarse que es crecientemente participativa, pues en diversos países tienen vigencia mecanismos tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato. Sin embargo, persiste una insatisfacción con la democracia, basada principalmente en la capacidad del sistema político de procesar adecuadamente el conflicto social en la región más desigual del mundo.

José Thompson ha llamado la atención justamente sobre la importancia de la democracia incluyente³⁴. En muchos casos esa inclusión se estimula mediante políticas públicas, que van desde las transferencias de dinero, hasta programas diversos de acción positiva como las becas para que jóvenes afrodescendientes e indígenas puedan tener formación universitaria.

Las elecciones se han mostrado capaces de realizar la inclusión de actores históricamente postergados y su triunfo electoral ha obligado a cambiar el mapa de poder regional y nacional. El ejemplo más claro es el de Bolivia, con su afirmación de soberanía sobre el gas y los hidrocarburos, así como con la participación de indígenas en el poder. Un proceso de cambio en la reglas y en la distribución del poder, es necesariamente conflictivo y por eso es fundamental que se contemple al conflicto como una posibilidad cierta y que

34 Thompson, José, “Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina”. Ponencia presentada en la Conferencia internacional “Thomas Jefferson, rights and the contemporary world” organizada por el International Center for Jefferson Studies, en Bellagio, Italia, del 3 al 7 de junio de 2002; publicada en la Revista IIDH N° 34-35, págs. 79-103.

se desarrollen mecanismos para la solución pacífica de esos conflictos.

En el caso de las mujeres, su inclusión puede ser garantizada por el propio sistema electoral y de hecho ya lo es en los países con cuotas y en los que se consagró la paridad. Esta nueva situación obliga a pensar también a la igualdad como componente fundamental de la democracia. Eso es lo que ha desarrollado Clyde Soto en su artículo sobre acciones positivas, en los siguientes términos:

La democracia es un sistema de gobierno y de convivencia donde tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad.

En esa perspectiva, las cuotas de participación femenina constituyen un mecanismo que fuerza la integración de las mujeres a la representación política y se supone que mediante ellas, puede llegarse a la igualdad y que una vez conquistada ésta se las podrá eliminar. Sin embargo, en el periodo de realización de la investigación se operó un cambio en el pensamiento sobre democracia. La propuesta de paridad afecta a la idea misma del pluralismo democrático y plantea la inclusión de la diversidad sexual al sistema electoral. Se trata del paso de un mecanismo temporal, compensatorio de la discriminación y acelerador de la igualdad *de facto*, a ser parte integrante de la idea de democracia, integrada de manera permanente y no temporal al sistema electoral.

La paridad en América Latina

La idea de la paridad sexual nació en una cumbre realizada en Atenas en 1992³⁵. En el marco del Programa de Acción

35 Todo lo referido al proceso europeo y francés fue extraído de Gaspard, Françoise, *Lecciones de las leyes electorales relativas a la paridad en Francia*, 2003, en <http://www.iadb.org/sds/doc/FGaspardSpanish.pdf>

para la Igualdad de Oportunidades del Consejo Europeo de Ministros, se emitió la Declaración de Atenas, que decía:

Las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en la administración de las Naciones.

Francia fue el primer país que modificó su Constitución en 1999 para posibilitar la paridad entre mujeres y hombres, enmendando el artículo 3 con el texto “La ley favorece el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos y a las funciones”. Enmendó también el artículo 4 de su Constitución, relativo a los partidos políticos: “[Los partidos] contribuirán a la puesta en práctica del principio que se enuncia en el último apartado del artículo 3 en las condiciones que la ley determine.” Poco tiempo después adaptó su ley electoral al nuevo mandato constitucional.

Tres estudios de caso muestran las propuestas de paridad en América Latina. María Fernanda Cañete analiza el caso de **Ecuador**, en el que constitucionalmente desde 1998, se propuso un horizonte paritario aunque con la idea de acción positiva. En ese caso se dispuso que la cuota del 30%, ascendería un 5% hasta llegar al 50%. La autora revisa muy especialmente la representación por sexo en la constituyente de 2008.

El importante aporte ecuatoriano radica justamente en que determina un horizonte igualitario, ya no el temporal para acelerar la igualdad *de facto* previsto en el artículo 4 de la Convención CEDAW. Sin embargo, su sistema de candidaturas en listas abiertas, hace que las cuotas sean de entrada a las elecciones, pero no de resultado. Habrá que revisar las nuevas leyes que promulgue Ecuador a partir de la consagración constitucional de la paridad, en la Constitución aprobada por plebiscito en el 2008.

El segundo caso es el de **Bolivia**. Diana Urioste y Katia Uriona analizan uno de los casos más interesantes, ya que

se trata de un país en el que las cuotas no habían dado históricamente los resultados esperados. Sin embargo, se puede ver cómo una formulación adecuada a la cultura puede llevar a mejores resultados hacia la igualdad entre mujeres y hombres.

Las autoras muestran que en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2005), se establece una cuota del 50% con la debida alternancia. Igualmente en la convocatoria a la Asamblea Constituyente se determinó que, en la inscripción de las candidaturas presentadas por cada organización, de tres candidatos a constituyente por cada circunscripción, los dos primeros debían “conformar el binomio hombre-mujer, mujer-hombre”; y que en las circunscripciones departamentales donde se presenten cinco candidaturas a constituyente, por lo menos dos deben ser mujeres, respetando la alternancia.

La Constitución boliviana de 2009 determina que debe haber equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres en el gobierno (artículo 11), que en la formación del poder político la participación debe ser equitativa entre hombres y mujeres (artículo 26) y que en la elección de asambleístas se garantizará igual participación de hombres y mujeres (artículo 147). Como puede verse, la máxima norma es explícita, pero de todas maneras la disputa continúa a la hora de bajar las disposiciones a la ley electoral.

En el caso de **Costa Rica**, Eugenia Zamora nos ofrece el proceso de más de dos décadas desde que las mujeres -y muy especialmente las feministas-, comenzaron a generar mecanismos legales que en menos de dos décadas, colocó a ese país en uno de los más igualitarios del mundo en cuanto a representación política se refiere. La paridad está aún por aprobarse en Costa Rica, pero aparentemente existe ya un consenso social tan alto a favor de la igualdad que pareciera que se avanzará aún más en poco tiempo.

Esperamos que los contenidos de este libro contribuyan con el quehacer de los organismos electorales –tanto en los países con cuota como en aquellos que no cuentan con ese mecanismo–, de manera que la participación y representación política y ciudadana de las mujeres sea cada vez más una realidad. También deseamos que estos aportes enriquezcan la labor de las instituciones del Estado con responsabilidad en materia de igualdad y no discriminación, así como que propicien mayor información para la acción por parte de las organizaciones de mujeres y feministas de la sociedad civil.

Anexo 1

Cuadro 1

Representación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano

Año anterior a la regulación de cuotas, el 2002 y el 2007, por país ¹

INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES		ARGENTINA				BOLIVIA				BRASIL				CHILE		COLOMBIA			COSTA RICA		
		1990	2002	2007	1996	2002	2007	1996	2002	2007	1996	2002	2007	2002	2007	1990	2002	2007	1996	2002	2007
Año																					
Presencia de mujeres en cámara única o de diputados ²		6%	30,74%	35,0%	11%	18,46%	16,9%	7%	5,65%	8,8				12,50%	15,0		12,05%	8,4	14%	35,09%	38,6
Presencia de mujeres en cámara senadores ³		3%	33,33%	43,1%	4%	14,81%	3,7%	----	7,41%	12,3				4,08%	5,3		8,82%	11,8	----	----	----
Presencia de mujeres en total parlamentos														10,06%	12,6		10,82%	9,7	14%	35,09%	38,6

- 1 Los países enmarcados son los que tienen cuotas o cupos por ley.
- 2 Fuentes: Unión Interparlamentaria (2002), *Women in National Parliaments* <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html> (información al 25 de octubre de 2002). La información de Ecuador corresponde a resultados de 1998 y su fuente es Htun, Mala, “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en: Méndez Montalvo, Myriam y Ballington, Julie (editoras), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Estocolmo, 2002, p. 21. Los datos de Brasil son de resultados electorales de 1998. Tanto Ecuador como Brasil han tenido renovación de autoridades parlamentarias en octubre de 2002. Paraguay y Argentina han tenido elecciones que renovaron sus parlamentos en el 2003.
- 3 Fuentes: Unión Interparlamentaria (2007), *Women in National Parliaments* <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (información al 31 de julio de 2007). La información sobre representación de mujeres en el año anterior a la regulación de cuotas en los países corresponde a Zovatto, Daniel, *Regulación de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada*, 2006.

INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES				ECUADOR				EL SALVADOR				GUATEMALA				HAÍTÍ				HONDURAS				MÉXICO			
Año				1996	2002	2007		1990	2002	2007		1990	2002	2007		1990	2002	2007		1990	2002	2007		1990	2002	2007	
Presencia de mujeres en cámara única o de diputados				4%	15,00%	25,0%			9,52%	16,7			8,85%	8,2						5,47%	23,4	17%	16,00%	22,6%			
Presencia de mujeres en cámara de senadores																							15%	15,63%	17,2%		
Presencia de mujeres en total parlamentos				4%	15,00%	25,0%			9,52%	16,7			8,85%	8,2						5,47%	23,4	15,92%	21,4%				

INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES				NICARAGUA				PANAMÁ				PARAGUAY				PERU				REPUBLICA DOMINICANA				URUGUAY				VENEZUELA			
Año				1990	2002	2007		1996	2002	1995	2002	2007	1996	2002	2007	1996	2002	2007		1996	2002	2007		1990	2002	2007					
Presencia de mujeres en cámara única o de diputados					20,65%	18,5		8%	9,86%	16,7%	3%	2,50%	10,0%	11%	18,33%	29,2%	12%	17,33%	19,7					12,12%	11,1		9,70%	18,6			
Presencia de mujeres en cámara de senadores										11%	17,78%	8,9%							3,1						9,68%	9,7					
Presencia de mujeres en total parlamentos				20,65%	18,5			8%	9,86%	16,7%	8,00%	9,6%	11%	18,33%	29,2%				15,38%	17,1				11,54%	10,7		9,70%	18,6			

II. Los derechos políticos de las mujeres y el mecanismo de cuotas

Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social

*Clyde Soto**

* Paraguaya. Psicóloga. Directora del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Autora y co-autora de numerosos artículos y publicaciones sobre derechos humanos de las mujeres, entre ellos, de temas relacionados con derechos políticos, sistemas electorales y mecanismo de cuotas.

Indice

1. Introducción.....	69
2. Características generales de las acciones positivas.....	71
3. Formas de acción positiva	73
4. Pasos para la aplicación	78
5. Problemas y límites de la acción positiva	82

1. Introducción

Las acciones positivas son mecanismos de perfeccionamiento de la democracia, entendida esta como un sistema de gobierno y de convivencia en el que tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad. Para que cada persona pueda desarrollarse y desempeñarse en la sociedad de acuerdo con sus potencialidades, para que sus intereses se vean representados y sus necesidades satisfechas de acuerdo con los recursos, beneficios y derechos disponibles en la sociedad, se debe observar a la igualdad no solamente como un libre juego espontáneo, sino como una construcción voluntaria, como el producto de un compromiso colectivo con la generación de condiciones que permitan superar las desigualdades existentes.

Frecuentemente se confunde a las acciones positivas con acciones de beneficencia y no se las ve desde una perspectiva ciudadana y democrática. Se las devalúa a meras “donaciones” o concesiones graciosas que se acuerda dar desde quienes poseen más poder o más ventajas a quienes por alguna razón se ven en situación de inferioridad o desventaja. Eso conlleva a que el “regalo” de quienes más tienen también puede ser retirado cuando la voluntad cesa. Las cuotas de participación por sexo que se aplican en el campo político son el ejemplo por excelencia de esta concepción, todavía predominante. Al no formar parte de una idea de democracia, ni ser vistas desde una perspectiva de derechos, se las degrada y se las aplica desde el punto de vista señalado, no como parte de un acuerdo dirigido a perfeccionar las condiciones para que la democracia sea una realidad.

En este artículo se parte de un concepto ciudadano y democrático de las acciones positivas o afirmativas para considerar algunas cuestiones generales al respecto, las diversas formas de aplicación que existen, los pasos para su aplicación y una reflexión sobre sus problemas y límites. El objetivo es brindar un panorama de las acciones positivas que permita visualizar la amplia gama de posibilidades que ofrece esta herramienta que de a poco se ha ido desarrollando para hacer real la igualdad.

El concepto de igualdad de oportunidades es fundamental para la comprensión de las acciones positivas como propuesta para superar la asimetría social. Giovanni Sartori propone una diferenciación de dos formas de entender la igualdad de oportunidades:

- Igualdad de oportunidades entendida como **acceso igual**, es decir, igual reconocimiento a igual mérito.
- Igualdad de oportunidades como **comienzo igual** (o puntos de partida iguales), es decir, como condiciones materiales iniciales iguales para el acceso igual a las oportunidades¹.

Las acciones positivas significan un reconocimiento de que el punto de partida de las personas que forman parte de una sociedad no goza de igualdad real, por lo que la garantía de iguales condiciones de acceso, que debe ser establecida en las leyes y normas, no resulta suficiente para que la igualdad de oportunidades sea una realidad. Es decir, además de declarar la igualdad, es necesario generarla a través de la equiparación de potencialidades y circunstancias iniciales de las personas. Sartori agrega que la conexión lógica de ambos conceptos es lograr primero esta igualación de circunstancias para que después, ante iguales condiciones o reglas, cada cual según sus méritos y capacidades, acceda a determinados beneficios o espacios. Pero en el mundo real este orden se invierte porque los medios para conseguir igualdad de acceso son menos dificultosos que los necesarios para la igualdad de partida; esta exige redistribuciones (de poder, de medios económicos, de educación, etc.).

La acción positiva es un método que permite paliar esta desigualdad de circunstancias iniciales, cuya modificación total requiere de largos años de cambio cultural, pues establece medidas que otorgan ventajas concretas a quienes, comparativamente, han quedado en desventaja social a partir

1 Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza Editorial, 1992, pp. 89-99. Ver también, del mismo autor (1987), el capítulo XII “La igualdad” de *Teoría de la democracia*. 2: *Los problemas clásicos*, Buenos Aires: REI, 1991, p. 420-424.

de las costumbres, hábitos, concepciones predominantes y roles asignados en un sistema social determinado.

Las acciones afirmativas tienen como objetivo contribuir a cancelar o corregir las desigualdades de hecho, a manera de promover la presencia y la participación de mujeres en todos los sectores profesionales y en todos los niveles de responsabilidades. (Recomendación 635/84 de la CEE, del 13 de diciembre de 1984).

Una acción afirmativa consiste en una actuación específica que enfrenta una situación de desigualdad manifiesta en resultados dispares de acceso a espacios o beneficios de la vida social. Las acciones positivas pueden ser planteadas en el marco de la gestión estatal o privada, dentro de instituciones u organizaciones de diverso tipo y pueden abordar diferentes ámbitos, como el político, el laboral, el económico, el educacional o el de la información. Las acciones positivas son proyectos operativos que deben tener plazos determinados y resultados tangibles, sustentados en una idea activa de la democracia como un proceso que requiere de inversión colectiva y como un proyecto en permanente perfeccionamiento.

2. Características generales de las acciones positivas

- **Enfrentan desigualdades de hecho.** Están dirigidas a superar situaciones de desventaja o desigualdad que existen en la sociedad como consecuencia de las tradiciones, costumbres y papeles establecidos culturalmente. Van más allá de la existencia de igualdad legal o declarativa, y se fijan en la situación real de las personas en una sociedad, grupo social o institución determinada.
- **Son actuaciones concretas.** Proponen medidas específicas o grupos de medidas combinadas, factibles de realizar para enfrentar la desigualdad real identificada. Estas actuaciones se vinculan generalmente con prácticas preexistentes, es decir, están destinadas a modificar

patrones de actuación o gestión para volverlos sensibles a la desigualdad detectada.

- **Son aplicables en la gestión estatal o privada.** Son actuaciones factibles de proponer tanto en el Estado, como en instituciones y empresas privadas. Como medidas del Estado, pueden orientarse a modificaciones internas de este o a exigir o incentivar su aplicación en otros sectores. Como medidas privadas, se orientan al cambio de situaciones de desigualdad en espacios institucionales que consideran deseables la igualdad y que están dispuestos a actuar en consonancia con esta aspiración.
- **Actúan en un marco institucional.** Son medidas que requieren de un contexto institucional que cuanto más claro y respetado sea, es mejor. Solo cuando la institucionalidad es sólida, las acciones positivas podrán ser desarrolladas más allá de las declaraciones de deseos.
- **Pueden ser aplicadas en diferentes ámbitos.** Los ámbitos de aplicación en que hay mayores experiencias son el laboral, el político y el educacional. También se pueden aplicar medidas afirmativas en el campo de la información y la comunicación, en cuestiones económicas (más allá de los asuntos laborales), y allí donde la creatividad y el interés por superar la desigualdad puedan indicar nuevas formas de aplicación.
- **Buscan resultados tangibles.** Con ellas se pretenden lograr efectos concretos, que puedan ser evaluados, mejor mientras sea con mayor precisión, y que signifiquen un avance con relación a la situación de desigualdad identificada.
- **Tienen plazos determinados.** Las acciones positivas deben tener plazos, lo que permite a la vez una evaluación sistemática de los resultados de su aplicación. Esto garantiza que las ventajas concretas que se ofrecen a determinados colectivos: logren los efectos esperados y no sean simples paliativos o consuelos, o métodos para acallar el desasosiego que produce la desigualdad; no

se mantengan más que el tiempo necesario, en caso de que hayan tenido efectos positivos, por el riesgo de que sean ventajas innecesarias para los sectores beneficiados.

3. Formas de acción positiva

Una primera distinción que debe ser realizada al pensar en formas de aplicación de las acciones positivas es en cuanto a su **direccionalidad**. Estas medidas pueden ser dirigidas al exterior o al interior de las instituciones que las diseñan y establecen su aplicación. Las acciones afirmativas de aplicación externa suponen la existencia de una institución con capacidad para determinar legalmente su aplicación o para establecer políticas que las incluyan. Es el caso del Estado, que puede aprobar leyes que incorporen diversas formas de acción positiva o elaborar planes de acción positiva que involucren a organizaciones e instituciones no estatales (es el caso de las cuotas de participación por sexo incorporadas en la legislación electoral, que obliga a los partidos políticos). Las de aplicación interna, en cambio, se dirigen a modificar situaciones de discriminación que se dan dentro de las mismas instituciones que las diseñan y aplican. También en este caso pueden servirse de normas y reglamentos.

El mismo Estado, así como otras instituciones sociales y políticas, puede aplicar medidas internas de acción afirmativa. La argumentación sobre la necesidad de establecer leyes de equiparación en Alemania, incluyó razones de principios y prácticas acerca de por qué el Estado debería comenzar con medidas positivas internas, antes de pensar en la exigencia a los sectores privados:

Siendo el Estado un empleador de magnitud considerable (en algunos países incluso el más importante) y pudiendo decidir directamente sobre contratación y ascensos, se eliminan en principio muchos inconvenientes prácticos que este tipo de medidas de acción positiva pudiera producir en el sector privado. Asimismo, el Estado daría, utilizando determinadas políticas de empleo y ascensos, un ejemplo bueno o malo, que puede

tener influencias en la realidad social y en la práctica de otras instituciones del sector privado².

La discusión avanzó luego a la posibilidad de que la obligación de generar igualdad afecte al sector privado: empresas privatizadas, empresas que prestan servicios al Estado e instituciones educativas, entre otras.

Las acciones positivas pueden desarrollarse de varias maneras. Entre las formas ya tradicionales, sobre las que más experiencia se ha acumulado, están las siguientes³:

- **Cuotas o cupos.** Establecen un número o proporción de cargos, lugares, ascensos o vacancias que deben ser obligatoriamente ocupados por el grupo discriminado. Es una forma adecuada cuando existe subrepresentación o dificultades para el acceso y la promoción de determinados sectores de la sociedad a ciertos espacios, sobre todo cuando estas dificultades se muestran resistentes a mecanismos no compulsivos o a incentivos para que se produzca un cambio, y cuando la resistencia al cambio se ubica principalmente en quienes toman las decisiones (votantes, instancias de decisión, etc.). También son adecuadas cuando se abren nuevas oportunidades y no se quiere repetir la experiencia de discriminación existente en otros espacios, o cuando existe una necesidad social de ampliar el espectro de personas que ocupan cargos o realizan determinadas labores. Las cuotas pueden asumir varias formulaciones: pueden ser cuotas mínimas que corresponden al sector especificado, o cuotas que no pueden ser sobrepasadas por ningún grupo determinado. El ejemplo más conocido es el de las cuotas de participación por sexo, aplicadas a las candidaturas o a los

2 María Rigat-Pflaum (comp.) *Equiparación de la mujer en Alemania*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1993.

3 Rosalba Todaro, “Igualdad demanda nuevo papel del Estado”, en Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), *Encuentro Internacional Políticas de Igualdad de Oportunidades*, Santiago: SERNAM, 1994, pp. 116-117. Se ha tomado la propuesta de cinco formas de aplicación planteada por Rosalba Todaro, agregando algunas consideraciones sobre ellas, y se ha incluido otras formas.

resultados electorales, en elecciones nacionales o locales, en partidos políticos y en organizaciones de la sociedad.

- **Sistemas de preferencias.** Se establecen prioridades para el acceso, contratación, nombramiento, ascenso u obtención de beneficios o servicios por la pertenencia al grupo discriminado, sin establecer cuotas. Requiere de modificaciones en los mecanismos de evaluación y decisión de las instituciones e instancias en que son adoptadas, que deben ser obligadas a incorporar nuevos criterios. Son adecuados, como las cuotas, para espacios en los que existe una desigualdad persistente o cuando se quiere ampliar las oportunidades y favorecer un cambio, pero se puede lograr la adecuación de las instancias decisorias a criterios sensibles a la discriminación existente. Es decir, cuando se cuenta con voluntad política en quienes tienen poder. Pueden asumir varias formas, por ejemplo, preferencia según el nuevo criterio ante igualdad de puntuaciones o condiciones o puntuaciones extras a sectores específicos. Ejemplos de esta forma de acción positiva son las evaluaciones que otorgan puntajes extras a amas de casa o migrantes en situación desventajosa para el acceso a créditos o para beneficios sociales, sistemas de evaluación que otorgan preferencia a las mujeres para la contratación o ascenso, entre otros.
- **Asignación de metas y plazos.** Se fijan objetivos (en general numéricos o cuantificables) en cuanto a cargos, nombramientos, ascensos, contrataciones, plazas de formación u otros espacios o situaciones, que se deben alcanzar para lograr un nivel aceptable de superación de la situación de discriminación en plazos determinados. Estas metas suelen ir acompañadas de programas de persuasión y concienciación. Una vez cumplido el plazo se evalúa el resultado y, en caso de no haberse llegado el objetivo, se determina la aplicación de otros modelos, como las cuotas o los sistemas de preferencias. Supone la existencia de una institución o espacio que puede ser sensible y permeable a la propuesta y al objetivo que se plantean. Un ejemplo es establecer metas y plazos en una empresa para que las

mujeres tengan acceso a distintos niveles de contratación. Si el plazo se cumple y la meta no, los nuevos cargos, en los niveles que no han cumplido, son llenados solo con mujeres durante un nuevo plazo especificado.

- **Medidas especiales de difusión y orientación.** Se determinan formas de volver los espacios, trabajos, convocatorias, lugares o servicios que se ofrecen, en más conocidos, accesibles, atractivos, amigables y permeables, con una especial atención a las características causantes de la discriminación existente. Es un mecanismo adecuado cuando se ha podido hacer un diagnóstico de la situación de discriminación y sus causas, y cuando se puede identificar determinados factores que colaboran en el mantenimiento de ellas y que pueden ser modificados. También requiere de la colaboración y sensibilidad de las instancias decisorias. Ejemplos de estas acciones positivas son los cambios en el lenguaje de los anuncios que solicitan postulantes para trabajos o concursos, los requisitos que son especificados para el acceso a puestos o servicios, los mecanismos especiales de difusión u orientación, cambios en la imagen corporativa de las empresas, organizaciones o partidos políticos, inclusión de mujeres en las instancias de evaluación y selección, orientación a carreras no tradicionales para mujeres, y medidas que alientan las candidaturas políticas de sectores excluidos, entre otros.
- **Programas de capacitación.** Se establecen programas dirigidos a lograr mejores condiciones del grupo discriminado para el acceso a espacios, puestos, servicios o beneficios. También pueden ser establecidas cuotas en programas de formación y capacitación. Son adecuados cuando se ha determinado cuáles son los vacíos o déficits en las condiciones de formación de las personas que sufren discriminación y cuando existe posibilidad de ofrecer capacitación adecuada al respecto. También cuando se pueden identificar diferencias en las oportunidades de formación orientadas al acceso, la promoción o la consecución de servicios y beneficios. Ejemplos: capacitación

calificada para determinados puestos laborales, aprendizaje sobre cómo presentarse a concursos o licitaciones, para la solicitud de créditos, para la acción política, etc.

- **Programas o campañas de concienciación y persuasión.** Se trata de crear formas de sensibilizar a empresas, organizaciones e instancias de decisión sobre determinadas situaciones que significan discriminación, bajo el supuesto de que se pueden conseguir cambios a través de ello. Son apropiados cuando no se puede incidir directamente en la voluntad de las personas que deciden, cuando el espectro de estas es difuso o está disperso, o para acompañar otras formas de acción positiva que requieren de la colaboración de las personas e instancias involucradas. Ejemplos: campañas contra el acoso sexual dentro de empresas u organizaciones, campañas que promueven el voto para mujeres o para la inscripción femenina en registros electorales, entre otras.
- **Programas de incentivos.** Se establecen beneficios adicionales, premios o distinciones para quienes promuevan la superación de la situación de discriminación. Son apropiados cuando existen situaciones o elementos que puedan ser deseables para quienes deciden o pueden influir en la situación. Ejemplos son los incentivos fiscales para empresas que promuevan la igualdad, el aumento de subsidios electorales para partidos que lleven a mujeres a cargos electivos, asistencia crediticia especial para empresas creadas por grupos en desventaja, premios y distinciones otorgados a organizaciones, publicidades o empresas que promuevan la igualdad, etc.
- **Programas de condiciones.** Se determinan condiciones que deben cumplir organizaciones o instituciones para acceder a concursos, licitaciones, contratos con el Estado, etc. Son apropiados cuando la instancia que promueve esta acción afirmativa tiene poder de decisión para establecer las obligaciones del caso. Requiere de adecuación de normas legales o reglamentos, que permitan instituir estas condiciones. El principal ejemplo es la medida pionera de las acciones positivas, establecida en los EE UU en 1965, que

aprobó un decreto-ley que obligaba a las empresas públicas y privadas que tuvieran contratos con el Estado, a que pongan en marcha acciones positivas a favor de la población negra discriminada de este país.

- **Mecanismos internos de control y evaluación.** Establecen instancias o cargos internos en empresas y organizaciones, que buscan detectar las discriminaciones que ocurren y proponer mecanismos para que no sigan sucediendo, así como asesorar en materia de equiparación. Ejemplos: nombramiento de delegadas de mujeres que atienden todo lo relativo a la discriminación por sexo, comités de igualdad de oportunidades que evalúan y proponen medidas para superar la desigualdad, etc.

4. Pasos para la aplicación

Se pueden distinguir dos niveles en el proceso de realización de un programa de acción positiva: el plano de las decisiones y el plano de la formulación. Nos ha parecido necesario diferenciar estos dos planos, aun cuando las etapas de ambos pueden ser intercaladas y, de hecho, en el proceso concreto eso sucede en la mayoría de los casos. Por ejemplo, la decisión de adoptar medidas de acción positiva puede darse después de un proceso de diagnóstico de la situación en determinadas áreas.

4.1 Plano de las decisiones

El plano de las decisiones se refiere al proceso necesario para tomar la determinación de aplicar medidas de acción afirmativa en un ámbito institucional concreto. Se pueden distinguir al respecto las siguientes fases:

Iniciativa

En muchos casos la aplicación de acciones positivas va precedida del impulso inicial de un grupo o sector que piensa y promueve la propuesta. Es posible que este grupo esté instalado en espacios institucionales cuyo objetivo es precisamente la

promoción de este tipo de medidas en el marco del objetivo de consecución de igualdad de oportunidades. Por ejemplo, las oficinas de la mujer, las comisiones para la igualdad, entre otras.

Sensibilización

Se trata de crear una predisposición favorable para la decisión, formulación y aplicación de acciones positivas. Esto puede estar a cargo del grupo o sector que promueve la iniciativa, fundamentalmente en los casos en que no es este mismo grupo el que deberá tomar las decisiones.

Decisión

La aplicación de acciones positivas requiere de decisiones que deben ser tomadas en distintos niveles. Por ejemplo: el Parlamento, el concejo municipal, el directorio de una empresa, las asambleas o las directivas de partidos políticos o de sindicatos. Al respecto, se debe analizar qué alcances tendrán las acciones aplicadas para ubicar el nivel institucional en que debe ser tomada la decisión. Esta decisión muchas veces va precedida ya de una formulación de la propuesta, o por lo menos de parte de esta.

4.2 Plano de la formulación

Revisión del marco normativo

La aplicación de una acción afirmativa debe estar basada en mandatos establecidos en el marco normativo institucional. Por ejemplo, constituciones nacionales, normativas comunitarias o regionales, convenciones internacionales, leyes nacionales, leyes federales o estatales, ordenanzas municipales, estatutos partidarios o de organizaciones sociales. En la actualidad, muchas de estas normativas en varios países del mundo han incluido la recomendación o la obligación de establecer medidas de acción positiva, por lo que una enorme base argumental puede ser encontrada al revisarlas. Un argumento básico para su fundamento es la declaración de que “la adopción de medidas específicas de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer” nunca puede

considerarse como un acto discriminatorio, considerando el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, aprobada en 1979 (conocida como CEDAW, por sus siglas en inglés).

Diagnóstico

Es la identificación de la situación del sector y del ámbito en que se piensa aplicar medidas de acción positiva, poniendo una especial mirada a las desigualdades de hecho que existen. Un buen diagnóstico es de fundamental relevancia para un programa de acción positiva, debiendo contemplar aspectos cuantitativos y cualitativos de la situación. Por ejemplo, para un programa referido a lo laboral, se necesitará conocer las características personales y profesionales de la población en general, del personal de una empresa en particular, la política de personal aplicada, la estructura organizativa de la empresa, una caracterización de las funciones, las condiciones y datos numéricos sobre promociones y ascensos, entre otros aspectos. La identificación de las desigualdades debe contemplar las siguientes preguntas: ¿existe discriminación?, ¿dónde y cómo se produce? ¿cuáles son las causas?

Determinación del alcance y el espacio institucional

Un programa de acción positiva debe clarificar exactamente qué instancias se verán afectadas por este. La falta de claridad en este sentido conducirá seguramente a dificultades en el momento de intentar la aplicación. Por ejemplo, en las cuotas de participación política se debe aclarar para qué tipo de elecciones y listas regirá, y si se ven afectados los partidos y sus movimientos internos, entre otros aspectos. O, para los casos de sistemas de preferencias para la contratación o ascenso de personal, se debe aclarar para qué tipos de puestos rige, en qué casos no rige el sistema, qué instancias o instituciones se verán afectadas, etc.

Planificación

Se refiere más específicamente a la formulación de los puntos que deben ser contemplados en el programa de acción positiva. Un plan de acciones positivas puede presentarse de manera más o menos compleja según las características de la institución y el alcance que se pretende.

- **Objetivos.** Se trata de especificar el resultado que se pretende lograr, con relación directa a las situaciones de discriminación identificadas y a sus causas.
- **Estrategias/acciones.** Se trata de formular las acciones concretas y los procedimientos que serán tomados. Las acciones deben ser especificadas con mayor detalle en la medida en que se acerca el nivel de ejecución.
- **Responsables de la aplicación.** Es necesario identificar una instancia responsable de las medidas de acciones previstas; esta instancia deberá poner en marcha las acciones, controlar su aplicación, ocuparse de las situaciones derivadas de la aplicación, etc.
- **Recursos.** Se debe establecer un plan de recursos necesarios para poner en marcha el programa de acción positiva, previendo los gastos que pueda demandar y asegurando la disponibilidad de los recursos antes de ejecutar el plan.
- **Tiempo de aplicación.** Cada acción debe tener un plazo de aplicación que permita evaluar los resultados y hacer las reformulaciones necesarias.
- **Evaluación.** Debe establecerse un plan de evaluación que incluya indicadores de resultados de cada acción establecida en un programa. La evaluación es una etapa que no puede ser obviada en la aplicación de las acciones positivas.

5. Problemas y límites de la acción positiva

Las acciones positivas pueden ser consideradas como las medidas que mejores resultados concretos, visibles y verificables promueven para la igualdad de oportunidades. Han permitido el paso de la prohibición de la discriminación y de las medidas declarativas a favor de la igualdad, a la actuación decidida para conseguir justicia para diversos sectores que han sufrido marginaciones históricas en la sociedad. Sin embargo, también hay límites y dificultades que pueden ser vistos y analizados a partir de la experiencia de aplicación de estas medidas.

El problema de la institucionalidad

Un primer problema que se ha manifestado, sobre todo en países y espacios con un débil desarrollo institucional, es que, a pesar de que las acciones positivas son medidas tan concretas y cuya aplicación es relativamente fácil de verificar, en muchos casos se han convertido en simples declaraciones más. La ambigüedad en la formulación, deficiencias en el desarrollo del procedimiento, poca claridad en cuanto a las instancias responsables, falta de previsión presupuestaria, inexistencia de controles tanto internos como externos allí donde deben ser aplicados, evaluaciones inexistentes o inadecuadas, han conspirado en contra de los resultados posibles que estas medidas pueden tener, tal como lo demuestran experiencias concretas de aplicación.

Es lo que ha pasado con las cuotas de participación política en algunos países de América Latina, como en el Paraguay, donde no bastó con incluirlas en estatutos partidarios y en la legislación electoral, y su cumplimiento depende de férreos controles que deben ejercer los grupos de mujeres, cuando ellas están suficientemente organizadas. Es decir, no basta la norma establecida cuando el respeto a la institucionalidad es débil.

Reacciones adversas

Las medidas de acción afirmativa han generado también fuertes reacciones contrarias, y no siempre desde sectores conservadores que se oponen a un cambio social orientado

hacia la justicia y redistribución de poder y beneficios en el mundo. Por ejemplo, acciones en el ámbito laboral han suscitado controversias que en algunos casos han llegado a tribunales internacionales (como los casos Kalanke y Marshall, que obtuvieron sentencias en el Tribunal Europeo en 1995 y 1997 respectivamente). Estas medidas son vistas como amenazantes por los sectores que ven mermadas sus propias posibilidades. Al respecto, se requiere incluir programas de sensibilización que permitan contrarrestar esta situación, aunque se debe reconocer que inevitablemente el objetivo de redistribuir poder y beneficios implica una disminución de la concentración de ellos en determinados sectores, y que por ese motivo se verán afectados. El asunto es que ello pueda ser considerado y aceptado como una necesidad de la sociedad en su conjunto. Es imprescindible también que se eviten abusos o aplicaciones que no respeten los criterios establecidos cuando se desarrollan programas de acción positiva.

Aplicación ineficaz

Las medidas de acción afirmativa han servido para lograr resultados visibles, pero inadecuadas evaluaciones y ausencia de reformulaciones en función de los cambios logrados producen efectos contrarios al objetivo inicial. Por ejemplo, las cuotas o cupos pueden convertirse en techos para la participación de sectores discriminados, como ha sucedido en varios casos con las cuotas de participación política por sexo. Si no se revisa la medida en el momento en que es necesario, esta se convierte en un tope que difícilmente las mujeres pueden superar; ello produce un estancamiento proveniente de la falta de dinamismo en el diseño y aplicación de las acciones positivas.

Las dificultades por aplicación ineficaz se vinculan también con un inadecuado compromiso de las instancias decisorias con relación a la necesidad y validez de las medidas. Un ejemplo es cuando no se logra incorporar los nuevos criterios de evaluación en las instancias que deciden contrataciones y promociones en el ámbito laboral.

Hasta dónde se aporta al cambio cultural

Finalmente, el límite más relevante para las acciones positivas es el del cambio cultural. En el caso de las mujeres, medidas de acción positiva como las cuotas están pensadas para favorecer el ingreso de estas a la vida pública y es en ese ámbito que han cosechado algunos éxitos. Sin embargo, no pueden suplir la necesidad de una reformulación de los papeles y la distribución del trabajo socialmente atribuidos a mujeres y a hombres, que resulta fundamental para la igualdad de oportunidades. Esto requiere, como afirma Subirats: “lo que se ha llamado ‘un nuevo contrato entre hombres y mujeres’, es decir, un replanteamiento de la distribución del trabajo socialmente necesario, que abarca tanto la esfera privada como la esfera pública, tanto la producción como la reproducción”⁴. Este es un proceso lento, de cambios complejos, que encuentra múltiples oposiciones y resistencias, tanto entre los hombres, como en la mentalidad economicista que no ha reconocido aún el valor y la necesidad del trabajo doméstico para la supervivencia de la sociedad.

Si bien lo antes señalado constituye el límite más importante de las acciones positivas, que conviene no perder de vista, no impugna la validez y la necesidad de que sean aplicadas. Su objetivo es aportar a un proceso de reorientación de elementos concretos que forman parte de un orden social que hasta ahora se ha basado en desigualdades injustas para diversos sectores sociales o amplias poblaciones, entre ellas las mujeres, para quienes la discriminación ha sido extendida y ancestral.

4 Marina Subirats, *Con diferencia. Las mujeres frente al reto de la autonomía*, Barcelona: Icaria / Antrazyt, 1998, pp. 167-170.

Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana

María José Lubertino Beltrán*

-
- * Argentina. Abogada, 1983. Diploma Superior en Ciencias Sociales con especialización en Ciencias Políticas, FLACSO 1987. Profesora de la Facultad de Derecho, UBA desde 1983. Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, 1996. Diputada Nacional (mandato cumplido), 2003. Presidenta del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), desde 2006 hasta la actualidad.

Sobre el tema, ver también de la autora: *¿Hacia una Constitución para todos y todas?* en Labourdette, Sergio (comp.), “Política y Constitución”, Editorial A-Z, Buenos Aires, 1992; *Democracia paritaria en Buenos Aires: Igualdad entre mujeres y varones* (www.acdh.org.ar); *Pioneering Quotas: The Argentine Experience and Beyond*, en IDEA International, “The Implementation of Quotas: Latin American Experiences”, Quota Workshop Report Series no. 2, Estocolmo: IDEA International, pp. 32–41, 2003; *La participación política de las mujeres y la Ley de Cupos en Argentina*, Seminario Internacional “Reformas Electorales Pendientes: Fortalecimiento del Sistema Electoral”, Santo Domingo, 2005 (<http://www.pciudadana.com>); *Nuevas constituciones para todos y todas*, Seminario Internacional “Reformas constitucionales y equidad de género” en el marco del Proyecto “Gobernabilidad democrática e igualdad de género”, CEPAL, Bolivia, 2005 (<http://www.eclac.org>).

- ** Colaboró en la sistematización de datos para la elaboración de este artículo Romina Ojaguan. Argentina. Abogada, 2005. Auxiliar docente de la Facultad de Derecho, UBA desde 2001. Asesora Legal del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) desde 2006 hasta la actualidad.

*La ley debe ser la expresión de la Voluntad General:
todas las ciudadanas y ciudadanos deben contribuir,
personalmente o por medio de sus representantes a
su formación; debe ser la misma para todos; siendo
todas las ciudadanas y ciudadanos iguales ante sus
ojos, deben ser igualmente admisibles en todas las
dignidades, lugares y empleos públicos, según sus
capacidades y sin otras distinciones que las de sus
virtudes y su talento.*

Olympe de Gouges, Declaración de los Derechos de la
Mujer y la Ciudadana (1791)

Indice

1. Introducción.....	91
2. Legislación, reglamentación e implementación de las acciones afirmativas para la participación política de las mujeres en América Latina.....	98
3. Análisis de la aplicación de las acciones afirmativas parlamentarias en América Latina.....	121
4. Algunas certezas y más interrogantes	137
Bibliografía	155

1. Introducción

Para ser ciudadanas¹

Las constituciones contemporáneas de la mayoría los países del mundo, si bien difieren en su redacción y en su aplicación en función de los diferentes condicionamientos sociales, económicos, ideológicos y políticos, se fundan sobre las bases del Estado de derecho moderno europeo, posterior a la Revolución francesa.

La tradición democrática liberal está presente, en mayor o menor medida, a través del principio de la división de poderes, las limitaciones al Poder Ejecutivo y la garantía de los derechos públicos subjetivos. Estas instituciones, en su forma originaria, significaron la preeminencia del individuo frente a la colectividad y, de una manera aparentemente neutra, favorecieron a los detentadores del poder económico. Luego, el reconocimiento de la existencia de Estados políticamente heterogéneos llevó a la incorporación de los principios del pluralismo partidario y la representación de las minorías.

Las constituciones de los Estados de “democracia popular” o “democracia progresiva” incorporaron limitaciones a la libertad individual con el objeto de garantizar la igualdad económica y social. Después de la Segunda Guerra Mundial, casi todas las nuevas cartas magnas han sido elaboradas o modificadas y han incorporado estas ideas a través de lo que se dio en llamar el constitucionalismo social.

Actualmente, casi todas las constituciones del mundo plasman y combinan, con diferente peso algunas veces, normas que derivan de las tradiciones del liberalismo (Revolución francesa) o del socialismo (Revolución rusa) y el

1 Ver: De Vergottini, Giuseppe. “Constitución” en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1985. p. 374; y Amorós Puente, Celia. *Mujer, participación, cultura, política y Estado*. Bs. As., Ediciones de la Flor, 1990. Especialmente: Boyd, Susan. “Derecho y discriminación de género: teorías, métodos y prácticas” (dossier bibliográfico), Bs. As., CESYM, 2 al 4 de junio de 1992 y Gómez, Patricia. *La ciudadanía como desafío democrático*, en III Coloquio Interdisciplinario de Estudios de Género. Bs. As., diciembre de 1993.

socialcristianismo (Doctrina social de la Iglesia), que implican la tensión entre libertad e igualdad. Solo en los años más recientes la teoría feminista irrumpe en las leyes y constituciones de contados países del mundo, aunque la tendencia avanza en forma creciente.

En la tradición democrática liberal, la aparente universalidad de la ciudadanía trajo consigo el mito fuertemente arraigado de la igualdad de oportunidades. Esto, como es obvio, implica reducir la ciudadanía al análisis del nivel normativo sin reconocer todo lo que ocurre en la realidad. Si bien Rousseau sostenía que ningún contrato social es legítimo como proyecto colectivo si en la base subsisten la opresión y las desigualdades, la práctica social parece justificar lo contrario. El liberalismo, bajo la apariencia de universalidad/neutralidad ignora/excluye a las mujeres del pacto social. “La distinción público/privado, central como lo ha sido para la afirmación de la libertad individual, actuó como un poderoso principio de exclusión”².

Así, contra el argumento liberal de que las desigualdades sociales no repercuten en la igualdad política, surge evidente la ficción de la igualdad de oportunidades si se analizan las tensiones que aparecen al pretender extender los principios liberales a las mujeres, pero conservando la división entre vida pública y privada. La relación de subordinación y/o exclusión de las mujeres de la acción política aparece como un pacto *subiectionis* y no como pacto *societatis*.

Si las mujeres pretenden formar parte de la sociedad civil, deben obedecer. La obediencia se logra a través de la violencia o la convicción de cumplir con un deber moral. De esta manera, frente a la demanda participativa de las mujeres, se les exigía el cumplimiento del deber genérico, instaurándose una “lógica del ser para los otros” (propia de las “virtudes de su sexo”). Se otorgó un carácter político al atributo cultural de la supuesta sensibilidad femenina; se politizó lo biológico.

2 Mouffle, Chantal. “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, en *Debate Feminista*. Vol. 7. México, marzo 1993.

A través de la historia, el reconocimiento de las mujeres en el derecho constitucional y también en el laboral, producto de las tendencias sociales –en sus versiones católica y socialista– aparecerá vinculado al hecho de la maternidad. Esta se instituye como el requisito para constituirse en sujeto político, tanto en el modelo de “mujer tradicional” como en el de “mujer moderna”³. Este tipo de ciudadanía diferenciada para varones y mujeres profundiza la sumisión. La aparente protección que se brinda a las mujeres encubre y legitima la no igualdad. “La sobreprotección es la forma de no considerar a alguien como un igual”⁴.

Si bien hay un “feminismo maternalista” que eleva la diferencia biológica a la categoría fundadora de una suerte de “superioridad femenina”, creemos que es hora de avanzar hacia un nuevo concepto de ciudadanía que cuestione las “identidades esenciales”⁵ y las éticas maniqueas que de ellas se derivan; entendemos superados los postulados antagónicos en el debate del feminismo sobre la igualdad y la diferencia (¿ser idénticas a los varones para ser iguales o ser diferentes aun al costo de la igualdad?).

Creemos que el pasaje de “portadoras de derechos políticos” a “ciudadanas” se producirá en la medida que se construya un concepto de ciudadanía plural. Ni ciudadanía falsamente neutral fundada en un universal que rechaza la especificidad y la diversidad, y que, por ende, excluye al

3 Para ver en otros países este pasaje de la “mujer tradicional” (madre) a la “mujer moderna” o “mujer nueva” (madre, ama de casa y trabajadora) en la representación cultural de la mujer, ver: Nash, Mary. “Maternidad, maternología y reforma eugénica en España 1900-1939”; Cott, Nancy F. “Mujer moderna, estilo norteamericano: los años veinte”; Sohn, Anne-Marie. “Los roles sexuales en Francia e Inglaterra: una transición suave”, especialmente “Madre, esposa y trabajadora” y de Grazia, Victoria. “Patriarcado fascista: las italianas bajo el gobierno de Mussolini, 1922-1940”, en Duby, Georges y Perrot, Michelle. *Historia de las mujeres: el siglo XX*, Madrid, Taurus, 1993, ps. 627 a 645, 91 a 110, 112 a 136 y 139 a 169, respectivamente.

4 Amorós, op. cit., p. 12. Para su crítica: Collin, Françoise. “Borderline. Por una ética de los límites”, en *Feminaria*, Año VI, nro. 11, Bs. As., noviembre de 1993.

5 Mouffle, op. cit., p. 8.

colectivo mujer, estableciendo una “lógica del ser sin las otras”. Ni ciudadanía genérica, que diferencia entre varones y mujeres, fundada en un particular que rechaza lo universal, condenando a las mujeres a la “lógica del ser para los otros” y excluyendo a los varones de esta⁶.

Ciudadanía plural es aquella que reconoce la pluralidad posicional del sujeto político. Asume sus diversos intereses y opiniones, y procura su articulación. Supone la identificación de los individuos con la igualdad y la libertad como valores éticos de la democracia, pero reconoce que estos adquieren significación concreta como pautas fácticas de interacción y no solo normas morales del “deber ser”. Por medio de la negociación de expectativas recíprocas entre los actores sociales se confirma o se modifica el sistema de valores y, simultáneamente, se forman o reforman los sujetos⁷. La articulación de las demandas diferenciales de los actores políticos no elimina las diferencias -el conflicto no desaparece- aunque sí las organiza. Esta es la base de una democracia participativa.

Las mujeres, que no constituimos un sujeto homogéneo (como sujeto colectivo) para gozar plenamente de la ciudadanía, tenemos necesidad de un escenario de pluralidad. Pensar el pacto desde la “lógica del ser con los otros(as)” es imprescindible para que las mujeres podamos ser ciudadanas plenas. Pero es también la práctica del diálogo que, como principio rector de la ética y la política, instaura la igualdad en la desigualdad o en la asimetría de otras relaciones sociales⁸.

Basándose en estos criterios es que la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), define la discriminación en su art. 1 como: “cualquier tipo de diferenciación, exclusión o limitación

6 Gómez, Patricia, op. cit., ps. 7 y 8.

7 Lechner, Norberto (comp.), “¿Qué es el realismo en política?”, Bs. As., Editora Cat logos, 1987. p. 13.

8 Collin, Françoise. p. 7.

basada en el sexo, que tiene por objeto o como resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito político, cultural, civil o en cualquier otra esfera”. Por ello, su art. 2 obliga a los Estados Partes a introducir en sus constituciones nacionales o en otras disposiciones legales equivalentes, el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, si ello no estuviera previsto; y a asegurar la realización efectiva de éste mediante disposiciones legales u otras medidas, impulsando mecanismos de acción positiva (art. 4).

Las constituciones de muchos países ya reconocen estos principios, incluso algunas normas avanzan en el reconocimiento expreso de la paridad. De todas formas, en todos lados, el debate sobre la ciudadanía plural, cuyo reconocimiento es condición *sine qua non* para la plena ciudadanía de las mujeres, descubre una trama y simultáneamente ofrece un camino para “correr” los márgenes de la democracia en relación con otros actores subordinados o a dimensiones subordinadas de actores preexistentes.

Renegociando el pacto social

Es evidente que hay una evolución en el tránsito de las constituciones “neutras”, en que las mujeres no existimos, a aquellas en las que solo nos consideran como madres. Los cambios, especialmente de posguerra, en el modelo de género, permiten también en las constituciones el pasaje de “mujer = madre” a “mujer = madre + ama de casa + trabajadora”, y, en algunos casos, producen modificaciones en el concepto de la familia (matrimonial y de hecho; equiparación de las y los hijos más allá del vínculo jurídico entre su madre y su padre).

Sin embargo, hay quienes sostienen, en defensa de las constituciones “neutras/masculinas”, que no nos encasillan en un estereotipo de género y que no fueron impedimento para que durante su vigencia hayamos logrado cambios

legislativos acordes a las modificaciones en los modelos de género, hasta inclusive algunas medidas de acción positiva. Pero un pacto social de varones y mujeres requiere de nuestra presencia visible, expresa, con el reconocimiento de la heterogeneidad de intereses de cada persona y grupo. Para esto es necesario superar el estadio de imposición masculina del modelo de género -sea cual fuere- y avanzar en la construcción compartida y participativa de la ciudadanía plural. La conversión del pacto de subordinación en verdadero pacto social implica una renegociación que debe tener como protagonistas a las mujeres.

Esto se ha ido planteando en diferentes países, sobre todo, bajo la influencia de la “segunda ola del feminismo”, a partir de los años setentas. Las nuevas constituciones de aquellos años en América Latina presentan evoluciones, pero todavía pertenecen a la matriz maternalista (por ejemplo, Cuba y Perú, ambas de 1979), a pesar del protagonismo de las mujeres en diferentes planos.

Es recién en los ochenta que encontramos, en algunas constituciones, la irrupción de un nuevo concepto de ciudadanía plural, donde mujeres y varones son reconocidos como sujetos heterogéneos con dimensiones e intereses diversos. El movimiento feminista y el movimiento popular de mujeres tuvieron particular influencia en estas nuevas constituciones en Nicaragua (1986) y Brasil (1988). También fue importante la participación de las mujeres hacia la Constituyente en Paraguay en 1991, en contra de la reforma constitucional propuesta por Fujimori en Perú en 1993 y en la reforma constitucional en Argentina en 1994⁹.

Resulta interesante destacar que cuando hay un proceso participativo de las mujeres (Brasil, Paraguay, Perú, Argentina) los reclamos específicos son coincidentes y la reformulación

9 El 1er. Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe recién tuvo lugar en 1982 y el 6to. Encuentro se desarrolló en El Salvador en 1993. En ese tiempo el movimiento creció y se fortaleció en la mayoría de los países del continente, lo que en muchos casos significa un peso mayor en la formación de la opinión pública, el discurso político y la legislación.

del principio de igualdad se vuelve comprensiva de todas las dimensiones e intereses de la persona humana, imperando la lógica del “compartir con los otros y las otras”.

Es significativo que las propuestas que formulan las mujeres paraguayas y peruanas no solo alcanzan a la parte dogmática de las constituciones, sino que por primera vez avanzan sobre las normas de la parte orgánica, reclamando proporciones equitativas de representantes en las instancias de gobierno, la adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de la Administración Pública, el compromiso del Estado de garantizar la efectiva igualdad a través de leyes y políticas y en las disposiciones transitorias, estableciendo un sistema de cuotas para los cargos electivos. En el caso argentino, el movimiento de mujeres fue un sujeto decisivo en la reforma de la Constitución nacional (1994) en relación con la inclusión de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la inclusión de acciones afirmativas para alcanzar la igualdad real de oportunidades y trato. Luego –en 1996– se repitió el proceso a la hora de sancionar la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, uno de los cuerpos normativos más avanzados del mundo en esta materia y, con seguridad, el más progresista de una ciudad latinoamericana.

Bolivia, en diciembre de 2007, aprobó una nueva Carta Magna, cuyo texto está pendiente de ser aceptado por la ciudadanía mediante un referéndum vinculante¹⁰. De confirmarse el texto elaborado por la Asamblea Constituyente, la nueva Constitución Política de Bolivia estará entre el cuerpo normativo nacional más avanzado de la región.

Esto es el producto de un largo camino recorrido por el movimiento de mujeres en la región, pero, fundamentalmente,

10 Nota de las editoras: La elaboración de este artículo finalizó en marzo de 2008. El referéndum en mención estaba previsto para mayo de 2008, fue pospuesto a diciembre del mismo año y celebrado finalmente en enero de 2009; la nueva Constitución de Bolivia entró en vigencia el 7 de febrero de 2009. El proceso de investigación y análisis había finalizado al momento de la aprobación y entrada en vigencia de la nueva Constitución de Ecuador (octubre de 2008), por lo que su análisis no está incluido en la presente publicación.

de las lentas pero firmes articulaciones de las organizaciones feministas con las mujeres políticas, y del trabajo y luchas compartidas por estas últimas –más allá de sus diferencias partidarias– durante más de una década¹¹. Estas propuestas se inscriben en la voluntad de producir el pasaje de “portadoras de derechos políticos” a “ciudadanas plenas”.

2. Legislación, reglamentación e implementación de las acciones afirmativas para la participación política de las mujeres en América Latina

Como resultado del incansable empeño del movimiento de mujeres fue que se generaron los avances constitucionales que permitieron la sanción de algunas leyes con acciones positivas en materia electoral (Costa Rica, Perú) y, en otros casos, las reformas constitucionales llegaron para amparar los cambios legislativos preexistentes (Argentina).

En este punto, se analizará la legislación de once países de América Latina desde una perspectiva de género y a la luz del paradigma de la ciudadanía plural. Se examinarán las constituciones y reformas legislativas en materia igualdad y participación política de las mujeres, con el objeto de evaluar los avances que se han logrado (o no) con la implementación de acciones afirmativas, teniendo en cuenta los resultados electorales en cada uno de los países. Los países considerados para el estudio son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana¹², los cuales constituyen casi la totalidad de países de América Latina que cuentan con legislación que introduce acciones afirmativas en materia

11 Cfr. Lubertino, María José, *Democracia paritaria en Buenos Aires: Igualdad entre mujeres y varones*, en www.ispm.org.ar, 1996.

12 Para la elaboración del análisis se tomó como base la información provista al IIDH por los organismos electorales de los países indicados, además de las actualizaciones de constituciones, leyes y datos de elaboración propia.

de participación política de las mujeres en los ámbitos parlamentarios¹³.

La Constitución histórica (1853) de **Argentina** consagraba el principio de igualdad ante la ley en su art. 16; en ese entonces, las mujeres se encontraban absolutamente ausentes/excluidas de la esfera pública. Con la última reforma, en 1994, gracias a la importante participación del movimiento de mujeres y con un tercio de mujeres dentro de la Asamblea Constituyente, se lograron introducir una serie de disposiciones que elevaron a nivel constitucional las cuestiones de género, lo cual inscribió el texto constitucional en el paradigma de la ciudadanía plural, aunque su lenguaje sigue siendo masculino. Un importante avance en materia de derechos de las mujeres se produjo con la incorporación con rango constitucional de una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los cuales se encontraba la Convención CEDAW (art. 75, inc. 22).

Otro progreso que la reforma constitucional de 1994 produjo, fue la introducción de las acciones afirmativas dentro de las atribuciones del Congreso de la Nación, en que se incluyó la responsabilidad 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

13 En el caso de Venezuela, aunque existió una ley que establecía cuotas femeninas, se aplicó una sola vez en 1998 y en 2000 se declaró inconstitucional. Nota de las editoras: el proceso de investigación y análisis había finalizado, cuando el Consejo Nacional Electoral de Venezuela emite la resolución nro. 080721-658 del 21 de julio de 2008, donde establece para las elecciones de los distritos metropolitanos de Caracas y Alto Apure, en noviembre de 2008, que las candidaturas “deberán tener una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo”. En Colombia, la legislación existente se declaró inconstitucional en el 2001 y en 2002 se promulgó una nueva ley que estipuló un 30% de mujeres para cargos en la Administración Pública y judiciales, pero no incluye los cargos electivos legislativos. Cfr. Archenti, Nérida y Tula, María Inés, Cuotas de género y tipo de lista en América Latina, en “Opinión Pública”, Vol. 13, Nro. 1, Brasil, junio 2007 (http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000100007).

tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de [...] las mujeres...” (art. 75, inc. 23).

En relación con la participación política de la mujer, el art. 37, segunda parte, garantiza “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”. Sobre este artículo se introdujo la disposición transitoria segunda que prescribía que las acciones positivas allí previstas “no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine”. Esto se debió a que, en el momento de la reforma constitucional, ya se encontraba vigente la Ley de Cupo Femenino (1991)¹⁴ (este fue el motivo por el cual fue posible la alta participación de las mujeres en la Reforma Constitucional de 1994), la cual establece que las listas de candidaturas al Parlamento Nacional “deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos” y se otorga legitimación a cualquier ciudadano o ciudadana para impugnar las listas que no cumplan con el porcentaje estipulado.

La Ley de Cupo fue reglamentada mediante el Decreto PEN nro. 379/1993, pero el criterio utilizado por los partidos políticos y la jurisprudencia en su aplicación no era uniforme y –en la práctica– no garantizaba el acceso de las mujeres a los cargos electivos. Todos los partidos políticos incumplían la ley. La reforma constitucional garantizó que no se siguiera discutiendo la constitucionalidad de las acciones afirmativas y estableció una especie de “cláusula pétrea” en las disposiciones transitorias con el porcentaje mínimo exigido antes de la vigencia de la reforma (o sea, el 30%), ya que la Constitución Nacional sólo puede ser modificada por otra Asamblea Constituyente o una enmienda con una mayoría parlamentaria calificada.

14 Ley nro. 24.012, entrada en vigor el 3 de diciembre de 1991.

Más adelante, un caso judicial derivó en el reclamo de una ciudadana ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que trajo como consecuencia la emisión de una nueva reglamentación que permitió resolver el trámite mediante una solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁵. El Decreto PEN nro. 1246/2000 derogó la reglamentación anterior y estableció la cantidad de mujeres que debían ser incluidas en las listas según la cantidad de cargos a renovar y cómo debía calcularse el puesto en la lista en el que debían ser ubicadas para garantizar la posibilidad de resultar electas. Esta disposición fue modificada nuevamente en el año 2005 mediante el Decreto PEN nro. 451, con el objeto de precisar con la nueva redacción algunas cuestiones que no habían quedado claras anteriormente.

Por la conformación política del Estado argentino, la mencionada Ley de Cupo Femenino se aplica solamente a las elecciones del Congreso nacional, sin embargo, salvo por dos distritos del país¹⁶, los 21 restantes cuentan con legislación local análoga y la Ciudad de Buenos Aires lo contempla en su Constitución (art. 36)¹⁷.

Por otra parte, Argentina también cuenta con una Ley de Cupo Sindical Femenino (nro. 25.674, del año 2002) que

15 Cfr. CIDH, Informe nro. 103/01, Caso 11.307, María Merciadri de Morini, Argentina, 11 de octubre de 2001. Ver en este libro: Villanueva Flores, Rocío. “El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad”.

16 Provincia de Entre Ríos y Provincia de Jujuy.

17 La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires además está redactada con lenguaje no sexista y contempla acciones afirmativas en el ámbito de las Juntas Comunes, la integración del Consejo de la Magistratura por parte de las y los jueces y abogadas(os) y de la lista para el jurado de enjuiciamiento por parte de las y los jueces, abogadas(as) y personas legisladoras (tal como surge de la interpretación armónica de los artículos 36, 130, 115 y 121), la de los órganos colegiados que designa o requieren acuerdo de la Legislatura (por ejemplo, la Procuración General, la Auditoría General, el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, la integración con sus representantes del Consejo de la Magistratura -artículos 36, 134, 136, 139 y 115-) y en el Poder Judicial para la integración de los tribunales vecinales y del Tribunal Superior de Justicia (Cláusula transitoria décimo segunda, apartado e) y artículo 111). Cfr. Lubertino, María José, “Democracia Paritaria...”, op. cit.

garantiza la participación de mujeres delegadas sindicales en una cantidad proporcional a las trabajadoras de cada actividad (art. 1), al mismo tiempo que dispone que: “La representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales será de un mínimo del 30% (treinta por ciento), cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentual sobre el total de los trabajadores” (art. 3).

El impacto de la Ley de Cupo Femenino a nivel nacional fue rotundo. Si bien no se ha alcanzado la paridad (50/50) en lo normativo, el incremento en la participación política de las mujeres es muy satisfactorio en relación con los porcentajes que se registraban antes de su implementación. En 1990 el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados era del 6% y en el Senado del 3%¹⁸; en el año 2002 las mujeres representaban un 30,74% de las diputaciones electas y un 33,33% de los y las senadoras¹⁹; para el año 2008 los índices aumentaron al 40% y 38,9%, respectivamente²⁰.

Actualmente, desde el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), se está impulsando un proyecto de ley de paridad entre mujeres y varones en lugares de decisión en las empresas, siguiendo al modelo español²¹.

El texto de la Constitución de **Bolivia** vigente fue modificado por última vez en el año 2004²², sin embargo, no da cuenta de los avances y debates desde una perspectiva de género en los otros países de la región. Consagra los principios de “libertad, igualdad y justicia” (art. 1). El art. 6 declara que

18 Zovatto, Daniel. *Regulación de los partidos políticos en América Latina. Lectura Regional comparada*, 2006.

19 Cfr. Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments”, información al 25 de octubre de 2002 publicada en <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html>

20 Cfr. Unión Interparlamentaria, “Mujeres en la Política 2008”, información al 1 de enero de 2008 publicada en http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap08_sp.pdf.

21 Ver en http://www.inadi.gov.ar/documentacion_documentacion_listado.php.

22 Ley nro. 2.631 de “Reformas a la Constitución Política del Estado”, de 20 de Febrero de 2004.

“todo ser humano [...] goce de los derechos [...] sin distinción de raza, sexo, idioma, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera”. A pesar de contar con algunas referencias explícitas a la existencia de las mujeres²³, se trata de una constitución neutra/maternalista evolucionada y su lenguaje es –en general– masculino. No contempla explícitamente la igualdad entre varones y mujeres, no garantiza la participación política con perspectiva de género y no contiene acciones afirmativas de ninguna índole.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar la nueva Constitución Política de Bolivia²⁴, la cual –como se señaló párrafos atrás– se encuentra pendiente de ser aprobada por referéndum. Este nuevo texto ubicaría a la Constitución boliviana entre los cuerpos normativos más avanzados de la región; cuenta con lenguaje de género a lo largo de toda su redacción; consagra la igualdad de oportunidades y de género (art. 8) y el principio de no discriminación (art. 14); garantiza la equivalencia de condiciones entre varones y mujeres en el gobierno (art. 11, punto I), la igualdad en la participación de varones y mujeres en la Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 148, punto II); y la igualdad en la participación de varones y mujeres en las elecciones internas de “las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos” (art. 211). Al mismo tiempo, consagra el derecho a vivir una vida sin violencia, específicamente para las mujeres, expresa el compromiso del Estado para prevenir, eliminar y sancionar la

23 En la definición de ciudadanía: “Son ciudadanos los bolivianos, varones y mujeres...” (art. 41); en la definición de nacionalidad: “Los bolivianos, hombres y mujeres, casados con extranjeros, no pierden su nacionalidad. Los extranjeros, hombres y mujeres casados con bolivianos o bolivianas...” (art. 38); y en el art. 197 en materia de familia.

24 Aprobada por la Asamblea Constituyente en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007. Nota de las editoras: La elaboración de este artículo finalizó en marzo de 2008. El referéndum en mención estaba previsto para mayo de 2008, fue pospuesto a diciembre del mismo año y celebrado finalmente en enero de 2009; la nueva Constitución de Bolivia entró en vigencia el 7 de febrero de 2009.

violencia de género y prohíbe la trata y el tráfico de personas (art. 15); promueve “la incorporación de las mujeres al trabajo y garantizará la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado” (art. 48) y “garantiza a las mujeres y a los hombres el ejercicio de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos” (art. 66).

A nivel de legislación inferior vigente se garantiza la participación de un mínimo del 30% de mujeres “en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana”²⁵. En materia de participación en agrupaciones ciudadanas y de pueblos indígenas, “una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres, en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia”²⁶.

Las organización política de Bolivia es unitaria, lo que implica la elección directa solo de Presidente(a) y Vicepresidente(a) de la República, senadores(as) y diputados(as). Sin embargo, como consecuencia del plan de modernización del Estado iniciado durante los años noventas, también hay elecciones a nivel departamental²⁷ y municipal²⁸, más allá de que el debate en Bolivia por las autonomías o hacia un Estado federal sigue vigente.

Desde las elecciones municipales de 2004, se ha abierto la posibilidad de participar en los comicios electorales a agrupaciones ciudadanas debidamente inscritas para este

25 Cfr. art. 19 de la Ley de Partidos Políticos (nro. 1.983) del 25 de junio de 1999.

26 Cfr. art. 8 de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (nro. 2.771) del 7 de julio de 2004. En relación con la expresión “debida alternancia”, la Corte Nacional Electoral aprobó un Reglamento que indicó que la frase citada en la ley exigía la alternancia en las candidaturas titulares entre varones y mujeres, debiendo la totalidad de la lista asegurar la participación femenina de por lo menos 50% de las candidaturas.

27 Ley de Descentralización Administrativa (nro. 1.654) del 28 de julio de 1995.

28 Ley de participación popular (nro. 1.551) del 20 de abril de 1994.

efecto, con las mismas atribuciones que los partidos políticos; asimismo las organizaciones indígenas son reconocidas como agrupaciones ciudadanas y gozan de los mismos derechos para presentarse a los comicios electorales, siempre y cuando cuenten con su debida personería jurídica y estén inscriptos para este efecto.

El art. 112 del Código Electoral establece desde el año 1997, como requisitos para la inscripción de listas de candidaturas, que debe haber al menos una mujer cada cuatro puestos en las listas para senadores(as) titulares y suplentes de cada departamento; al menos una mujer cada tres puestos en las listas de diputados(as) plurinominales titulares y suplentes por cada departamento. También introduce cupo femenino a nivel municipal. En caso de que no se cumpla con estas previsiones se establece como sanción el rechazo de la candidatura. Mientras que “en caso de alianza política, entre Agrupaciones Ciudadanas, Pueblos Indígenas y Partidos Políticos, se aplicará la participación porcentual de género que señale específicamente cada alianza, debiendo priorizarse lo favorable”.

El incremento en la participación política de las mujeres luego de la implementación de las cuotas fue significativo, si tenemos en cuenta el aumento del porcentaje de participación que se produjo en el año 2002 en comparación con las cifras que se registraban antes de la entrada en vigor de la acción afirmativa. En efecto, la presencia de mujeres en la Cámara de Diputados se elevó de un 11% a un 18,46%, y en la Cámara de Senadores de un 4% a un 14,81%. Sin embargo, los números que se registran en la actualidad, no solo reflejan que las proporciones no han aumentado, sino que se ha generado una baja en la participación política de las mujeres, que solo representan un 16,9% en la Cámara Baja y un 3,7% en la Cámara Alta²⁹.

La Constitución de **Brasil**, promulgada el 5 de octubre de 1988, se inscribe en el modelo de la “ciudadanía plural”. Esta

29 Ver Cfr. Zovatto, Unión Interparlamentaria, op, cit.

fue el producto de un amplio debate en los diferentes sectores de la sociedad. Así, entre los objetivos fundamentales de la República, el art. 3 enumera en el inciso IV: “promover el bien de todos, sin preconcepciones en razón de origen, raza, sexo, color, edad o cualquier otra forma de discriminación”. En el extensísimo art. 5, que consta de 72 incisos, se establece, en primer término: “Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose... la igualdad, la seguridad y la propiedad, en los siguientes términos: Hombres y mujeres son iguales en derechos y obligaciones, en los términos de esta Constitución...”. No contiene disposiciones sobre la participación política de la mujer ni previsiones acerca de la implementación de acciones afirmativas en general. Ninguna de las posteriores reformas a la Constitución de Brasil en la década de los noventa modificó cuestiones que merezcan un análisis de género.

En cuanto a las leyes inferiores en relación con la participación política de la mujer, existe la Ley 9.540/97 y una resolución del Tribunal Superior Electoral³⁰, ambas establecen que cada partido deberá reservar un mínimo del 30% o respetar un máximo del 70% para las candidaturas de cada sexo. La ley se aplica a cargos electivos de nivel nacional, departamental y municipal.

Los resultados obtenidos con la puesta en práctica del cupo femenino no son del todo alentadores. Se ha logrado incrementar levemente el porcentaje de participación de las mujeres, que en el año 1996 solo representaban un 7% de la Cámara de Diputados y no se registraba intervención femenina en el Senado; para el año 2002, si bien el porcentaje en la Cámara Baja había decrecido al 5,56%, se logró un 7,41% en la Cámara de Senadores y para el año 2008, los números siguen siendo bajos: solo un 9% en la Cámara de Diputados y un 12,3% en el Senado³¹. Esta situación puede explicarse

30 En ejercicio de las atribuciones que le confiere el art. 23, IX, del Código Electoral y el art. 105 de la Ley nro. 9.504, del 30 de septiembre de 1997.

31 Ver Cfr. Zovatto, Unión Interparlamentaria, op, cit.

por la inexistencia de sanciones ante el incumplimiento de la legislación que establece la cuota, ya que si bien puede impugnarse la inscripción de la lista ante la Justicia Electoral, no existe un organismo que monitoree el cumplimiento de la legislación.

La Carta Magna de **Costa Rica** fue reformada por última vez en el año 2003, su lenguaje es marcadamente masculino, excepcionalmente habla de “persona” y contiene muy pocas referencias explícitas a las mujeres, salvo en cuestiones de nacionalidad de las mujeres extranjeras (art. 14, incs. 4 y 5) y de “protección especial a las mujeres y a los menores de edad en su trabajo” (art. 71). El texto constitucional es neutro/maternalista. El art. 33 prevé que “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”³², pero no contiene referencias a la igualdad entre mujeres y varones. En cuanto a la participación política, su art. 95, inc. 8 establece “Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género”³³. No contempla acciones positivas de ningún tipo.

La Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990) establece en su Capítulo II sobre los derechos políticos, art. 5, que los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces “que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales”, así como “que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres” en los diferentes puestos de la administración pública (como viceministerios, juntas directivas, etc). La imprecisión de los términos utilizados dificultó la implementación de la ley y, si bien algunos partidos políticos realizaron algunas reformas a sus estatutos en el año 1992, no establecieron mecanismos precisos de aplicación. Es hasta el año 1996, con las reformas al Código Electoral, que

32 Texto modificado por última vez en la Reforma de 1999, antes decía “hombre” en lugar de “persona”.

33 Texto introducido por la Reforma de 1997.

se estipula específicamente la aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres³⁴.

Lo relativo a cuotas se encuentra en el último párrafo del art. 60 del Código Electoral de Costa Rica³⁵, el cual señala que “Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres”, mientras que el art. 58, inc. “n)” sobre los estatutos de los partidos políticos, fija el “mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular”. Asimismo, sobre el mencionado párrafo del art. 60 se introdujo una disposición transitoria que indica: “Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las medidas citadas en el último párrafo del artículo 60 del Código Electoral podrán cesar por resolución de ese Tribunal”. Los partidos políticos que no cumplan con las cuotas no serán inscriptos (art. 64). Las cuotas solo se aplican a cargos electivos nacionales y quedan fuera los cargos departamentales y partidarios.

Costa Rica es uno de los países que mejores resultados ha obtenido con la incorporación del cupo femenino. Ya se encontraba en mejores condiciones antes de la implementación de la acción afirmativa, que lo que se registra en la actualidad en varios de los restantes países bajo análisis; contaba con un 14% de participación parlamentaria femenina y para el año 2002 alcanzó el 35%. En el 2008 se siguió incrementando el porcentaje hasta alcanzar un 36,8% de mujeres en el Parlamento³⁶.

34 Torres, Isabel. *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres: ¿ficción o realidad? Un diagnóstico para Costa Rica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica. 2001.

35 Código Electoral (Ley nro. 1.536 del 10 de diciembre de 1952) texto actualizado por Ley nro. 8.123 del 31 de julio de 2001.

36 Ver Cfr. Zovatto, Unión Interparlamentaria, op, cit.

La Constitución Política de la República de **Ecuador** (1998)³⁷, en su art. 17, establece el principio de no discriminación y garantiza el ejercicio igualitario de los derechos “establecidos tanto en la Constitución Política, como en las declaraciones, pactos, convenios y otros instrumentos internacionales vigentes. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos”; en el artículo 23, numeral 3, consagra el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación por motivos de sexo. Asimismo, el art. 163 le otorga jerarquía superior a las “leyes y otras normas de menor jerarquía” a los instrumentos internacionales.

En relación con la participación política de la mujer, el art. 102 dice: “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 en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos”. Con respecto a las acciones afirmativas, el art. 41 señala que “el Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones...”. Se trata de una constitución paritaria que se inscribe dentro del modelo de la ciudadanía plural. Es una de las más avanzadas a la fecha de las Constituciones nacionales latinoamericanas.

A su vez, la Ley Orgánica de Elecciones³⁸ garantiza la igualdad de género “en los procesos de elección popular y la legitimación activa y pasiva del derecho del sufragio” (art. 8); establece un porcentaje de representación de mujeres en las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales de al menos 30% de cargos titulares y suplentes “en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5%)

37 Texto conforme Decreto legislativo nro. 000. RO/1 del 11 de agosto de 1998. Nota de las editoras: el proceso de investigación había finalizado al momento de la aprobación y entrada en vigencia de la nueva Constitución de Ecuador, en octubre de 2008, por lo que su análisis no está incluido en la presente publicación.

38 Modificada por última vez el 11 de mayo de 2006.

adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural” (art. 58); y en el art. 59 se incorpora la fórmula obligatoria de representación de la igualdad de género en candidaturas, la cual indica la cantidad de mujeres que deben incluirse de acuerdo a la cantidad de cargos electivos. Finalmente, el art. 61 indica que deberá negarse la inscripción de las listas de candidaturas que no cumplan con lo antes mencionado. Las cuotas se aplican a cargos electivos pluripersonales a nivel nacional, departamental y municipal, pero no a los cargos de elección partidaria.

La incorporación de la cuota electoral para las mujeres en la Ley Orgánica de Elecciones fue posible gracias a la disposición transitoria decimoséptima incluida en la Constitución del Ecuador de 1998, en que se reconoce a las mujeres “la participación del 20% en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados en las leyes y tratados internacionales vigentes”.

Si bien aún no se han alcanzado los índices establecidos en la legislación, los resultados electorales en relación con la participación parlamentaria de las mujeres han mejorado considerablemente desde la implementación del cupo, ya que han aumentado en más de 10 puntos porcentuales entre 1996 y 2002 (4% y 15%, respectivamente) y han mantenido la tendencia de crecimiento: registraron un 25% de participación femenina en el año 2008³⁹.

La Constitución de **Honduras** fue modificada por última vez en el año 2005, sin embargo, su lenguaje es netamente masculino; la mujer es mencionada expresamente solo en tres oportunidades al referirse a cuestiones laborales en términos de protección y relacionadas al matrimonio, lo cual indica que se trata de una carta magna de tipo maternalista evolucionada (madre+trabajadora). El art. 60 consagra el principio de igualdad ante la ley en su primera parte, para luego declarar

39 Ver Cfr. Zovatto, Unión Interparlamentaria, op, cit.

“punible toda discriminación por motivo de sexo, raza, clase y cualquier otra lesiva a la dignidad humana. La Ley establecerá los delitos y sanciones para el infractor de este precepto”. La norma fundamental hondureña no contempla disposiciones sobre la igualdad entre varones y mujeres, ni garantiza la participación política de la mujer y tampoco establece ninguna clase de acción afirmativa.

Existe, sin embargo, una Ley de Igualdad de Oportunidades⁴⁰, que en su Capítulo VI sobre la toma de decisiones dentro de la estructura de poder se garantiza “la democracia participativa y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos tanto a hombres como a mujeres, en igualdad de oportunidades” (art. 75); también se garantiza la no discriminación en las estructuras internas de los partidos políticos (art. 76); se dispone el fortalecimiento de las organizaciones sociales en todos los niveles de Gobierno y el estímulo a las mujeres para que “ejercen un verdadero liderazgo, debiendo fomentar y supervisar que se incorpore a las mujeres en las distintas Juntas Directivas, en forma progresiva, hasta que se logre su incorporación en un plano de igualdad” (art. 77), pero sin establecer un porcentaje mínimo de participación de las mujeres en ningún caso. Asimismo, contempla la formulación de programas orientados a fortalecer a las organizaciones de mujeres, menciona el deber del Estado de incorporar a las mencionadas organizaciones en todas las instancias de participación estatal y el deber de los grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales de fomentar la participación igualitaria (arts. 78 a 80).

Lo referido a las cuotas está contemplado en la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas⁴¹, que si bien en su art. 103 prácticamente transcribe el contenido del art. 75 de la Ley de Igualdad de Oportunidades, amplía su alcance al establecer que los partidos políticos deben crear las condiciones materiales que permitan la incorporación real

40 Decreto legislativo 34-2000 del 11 de abril de 2000.

41 Modificaciones introducidas mediante Decreto nro. 44-2004 del 14 de mayo de 2004.

de las mujeres en todos los aspectos de la vida partidaria. Por su parte, el art. 104, que trata la misma temática que el art. 76 de la Ley de Igualdad de Oportunidades, agrega que “los partidos políticos aprobarán internamente, con la participación de las mujeres, una política de equidad de género, cuyo cumplimiento será supervisado por el Tribunal Supremo Electoral. Los partidos estarán obligados a presentar al Tribunal un informe del cumplimiento de la política de equidad de género, seis (6) meses antes de la convocatoria a las elecciones primarias internas”. Los partidos que no cumplan con la “política de equidad de género” serán sancionados con una multa equivalente al 5% de su “deuda política”. Si bien se sabe que todos los partidos políticos aprobaron esta política de equidad de género, no contamos con información que corrobore que en el proceso de su elaboración hayan sido convocadas a participar todas las mujeres de los partidos políticos, ni que haya un monitoreo efectivo⁴². Finalmente, el art. 105 de la Ley Electoral establece “una base del treinta por ciento (30%) como mínimo, aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes, Vice Alcaldes y Regidores”.

El motivo por el cual algunas de estas disposiciones se introdujeron, en primer lugar, en la Ley de Igualdad de Oportunidades y luego en la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, es que el organismo electoral consideraba que no existía el mecanismo cuotas mientras no estuviese incorporado a la legislación electoral⁴³. Por ello es que si bien la Ley de Igualdad de Oportunidades establecía una cuota mínima de participación política para las mujeres ya en el año 2000, en el año 2002 solo se registraba un 5,47% de mujeres en el Parlamento, mientras que en el año 2008 –con

42 Cfr. Suazo, Marcela del Mar, *Mujer y ciudadanía política en Honduras: valoración preliminar del impacto de la Ley de Igualdad de Oportunidades y la Ley Electoral* publicación digital en http://www.undp.un.hn/proddal/pdf/Marcela_Suazo_070405.pdf.

43 Cfr. Bareiro, Line, “Paridad y evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres”, para la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 8 de agosto de 2007.

las modificaciones a la legislación electoral ya en vigor— el porcentaje se elevó notoriamente a un 23,4%⁴⁴.

La Constitución Política de **México**⁴⁵, en el tercer párrafo de su art. 1, consagra el principio de no discriminación haciendo expresa referencia a las motivaciones de “género”. A su vez, el art. 3 sustenta “los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios [...] de sexos o de individuos”, mientras que el art. 4 contempla la igualdad ante entre varones y mujeres, y sostiene que “[e]sta [igualdad] protegerá la organización y el desarrollo de la familia”. Sobre el reconocimiento de la ciudadanía, el art. 34 menciona expresamente a los varones y las mujeres como “ciudadanos”. También hay menciones expresas sobre las mujeres en materia maternidad y trabajo (art. 123, apartados A y B). La Constitución prevé un gran número de acciones afirmativas dirigidas a las comunidades indígenas y con respecto a las mujeres indígenas en particular (art. 2, apartados A y B).

Se trata de un texto constitucional que, si bien menciona a las mujeres en la definición de ciudadanía y reconoce explícitamente la igualdad entre varones y mujeres, lo cual —en principio— sería una característica de una Constitución pluralista, relaciona inmediatamente este último concepto a la familia y el resto de las referencias a las mujeres son de carácter maternalista. En consecuencia, estamos frente a una Constitución maternalista evolucionada.

Con relación a la legislación inferior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴⁶ establece como “derecho de los ciudadanos y obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular” (art. 4); obliga a los partidos políticos a garantizar

44 Ver Cfr. Zovatto, Unión Interparlamentaria, op, cit.

45 Reformada por última vez el 13 de noviembre de 2007.

46 Entrada en vigor desde 1990. Modificación que introduce la cuota de participación femenina en 1996. Última modificación 24 de abril de 2006.

la participación de las mujeres en la toma de decisiones (art. 38, numeral 1, inc. “s”) y a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre varones y mujeres en la vida política del país (art. 175, numeral 3). También establece un tope del 70% para candidatos(as) titulares del mismo género tanto en las candidaturas a diputaciones como a senadores(as) (art. 175 A) y fija la integración por segmentos de tres candidaturas de modo que “en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normativa interna y los procedimientos de cada partido político” (art. 175 B). En caso de incumplimiento se requerirá la rectificación de la lista en un plazo de 48 horas, si no se realiza la sustitución de candidatos(as), el partido político recibirá una amonestación pública y se le solicitará que en un plazo de 24 horas haga la corrección; si existiera reincidencia, se sanciona con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes (art. 175 C). Las cuotas se aplican tanto a nivel nacional, como provincial, municipal y partidario.

Desde antes de su implementación, México contaba con un 17% de participación de mujeres en la Cámara de Diputados y un 15% en la de Senadores. A partir de la instauración de las cuotas de participación femenina, si bien ha aumentado el índice de mujeres en el Parlamento, no se han registrado grandes variaciones: en el 2002 se registró un 16% de mujeres en la Cámara Baja y un 15,63 en la Cámara Alta, mientras que el 2008 arrojó un porcentaje del 23,2% en Diputados(as) y un 18% en Senadores(as)⁴⁷.

La Carta Magna de **Panamá**⁴⁸ no contiene referencia alguna a la igualdad entre varones y mujeres ni respecto de la participación política de estas últimas, y no prevé acciones positivas de ningún tipo. Solo establece en su artículo 19 que

47 Ver Cfr. Zovatto, Unión Interparlamentaria, op, cit.

48 Constitución Política de la República de Panamá de 1972, modificada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994.

“[n]o habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”. Es una Constitución pretendidamente neutra.

Con respecto a la legislación inferior, la Ley nro. 60⁴⁹, en su art. 239, dice: “En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, por lo menos, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres”. El porcentaje se aplica en las elecciones de cargos nacionales, provinciales, municipales y partidarios. Aunque la citada ley no contiene sanción alguna por el incumplimiento del cupo, existe una disposición que establece:

[l]a educación cívica-política con énfasis en la enseñanza de la democracia, la importancia del estado de derecho, del papel que deben jugar las autoridades elegidas mediante el voto popular en una sociedad democrática, de los principios y programas de gobierno de cada partido, en relación con los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales de la nación, y capacitación. Para estas actividades se destinará un mínimo de veinticinco por ciento (25%) de este aporte anual en base a votos, del cual deberán garantizar un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres. El Tribunal Electoral reglamentará, fiscalizará y auditará el manejo del financiamiento público contemplado en este Capítulo para asegurar la eficacia de este. (art. Artículo 182, literal c del numeral 2.4).

Realmente, el porcentaje resulta ínfimo, pero es la única norma electoral nacional concreta de estos países que alude al financiamiento partidario con perspectiva de género, aunque lo centra en la capacitación y no en el empoderamiento.

49 Modificación que introduce las cuotas de participación femenina en 1997. Modificada por última vez el 29 de diciembre de 2006.

Con relación a los resultados electorales y a la participación política de las mujeres, si bien se está lejos de alcanzar el cupo previsto en la legislación, desde la implementación de esta se ha logrado duplicar la presencia femenina en el Parlamento. En efecto, en el año 1996 –antes de la entrada en vigor de la acción afirmativa– la participación de las mujeres era solo de un 8%; para el año 2002 el porcentaje había subido levemente a un 9,86%, pero en el año 2008 se alcanzó un 16,7%⁵⁰ de mujeres en el Parlamento.

En la sociedad civil del **Paraguay** –con motivo de su reforma constitucional– tuvo lugar un proceso de movilización similar al brasileño. En esa oportunidad, las ideas del movimiento de mujeres –expresadas a través de la Bancada de Mujeres Interpartidaria que se conformó en la Asamblea Constituyente– no se limitaron a las denominadas reivindicaciones específicas, sino que expresaron una lista de preocupaciones y formularon excelentes propuestas que respondían a todas sus inquietudes⁵¹. Aunque sus sugerencias no fueron expresamente receptadas, muchos de los reclamos de las mujeres paraguayas han sido consagrados en la nueva Constitución del Paraguay, sancionada el 20 de junio de 1992, convirtiéndola en otra de las cartas magnas que incorporan un criterio de ciudadanía plural, pero evitando por su carácter más esquemático las posibles críticas de técnica legislativa de las que se hace pasible la Constitución de Brasil.

De esta forma, su lenguaje está exento de toda discriminación, utilizando siempre “toda persona”, “las personas”, y, solo por excepción “todo paraguayo”. Se reformula el concepto de igualdad de una manera amplia

50 Ver Cfr. Zovatto, Unión Interparlamentaria, op. cit.

51 Proponían utilizar lenguaje de género; tener presente a la Convención CEDAW; garantizar la igualdad sin discriminación “por razones de nacimiento, sexo, etnia, lengua, religión, estado civil, opción política o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”; garantizar la igualdad de oportunidades y de participación entre mujeres y varones en todos los ámbitos; establecer un cupo femenino para los cargos de representación nacional de al menos un 30% en forma alternada, entre otros. Ver: CDE-Área Mujer. *Nadie dijo que sería fácil* (Anuario mujer 1991). Asunción (Paraguay).

(art. 46: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien”), se lo garantiza (art. 47: “El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1) la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen; 2) la igualdad ante las leyes; 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, y 4) la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura”) y, expresamente, se establece la igualdad entre el hombre y la mujer (art. 48: “El hombre y la mujer tienen derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”). La inclusión –a instancias del movimiento de mujeres– de cláusulas que establecen que las medidas que apuntaran a la igualdad no eran de carácter discriminatorio, fue la base para luego poder incluir acciones positivas en la legislación electoral.

En términos de legislación nacional, Paraguay cuenta con el Código Electoral⁵², en que se indica que los partidos políticos en sus cartas orgánicas deberán contener

“[l]os mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al 20% y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión. A los efectos de garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, su postulación interna como candidatas deberá darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas, de suerte que este estamento podrá figurar en cualquier lugar pero a razón de

52 Ley nro. 834 del 17 de abril 1996. Última modificación: Ley nro. 3.273 del 27 de julio 2007.

una candidata por cada cinco cargos a elegir. Cada partido, movimiento o alianza propiciador de listas queda en libertad de fijar la precedencia. Los partidos políticos, movimientos o alianzas que no cumplan en las postulaciones de sus elecciones internas con estas disposiciones, serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los tribunales electorales respectivos. (art. 32, inc. “r”).

Sin embargo, en los estatutos de varios partidos políticos se registran disposiciones que garantizan un mínimo del 30% al 40% de participación de las mujeres a nivel nacional, departamental, municipal y partidario⁵³. Aunque en todos los casos se trata de cuotas en las listas primigenias que no garantizan resultados.

Paraguay es uno de los países con menor participación política de mujeres a nivel parlamentario. Antes de establecer el cupo contaba solo con un 3% de mujeres en la Cámara de Diputados y un 11% en el Senado; en el año 2002 –luego de la modificación de la legislación– el porcentaje en la Cámara de Diputados bajó medio punto (2,5%), mientras que en el Senado se elevó al 17,78%. Para el año 2008, si bien se recuperó el índice de participación de mujeres en la Cámara Baja –se registró un 10% de diputadas–, bajó el porcentaje en la Cámara de Senadores a un 13,3%⁵⁴.

En el año 2006 se presentó ante el Parlamento un proyecto de ley de modificación de la legislación electoral con la intención de implementar acciones afirmativas que garanticen la paridad entre varones y mujeres, en esa oportunidad el proyecto fue rechazado. Durante el año 2008 se intentará volver a presentar la iniciativa.

53 Cfr. Estatuto del Partido Asociación Nacional Republicana A.N.R. (Art. 72); Estatuto del Partido Encuentro Nacional P.E.N. (Art. 103); Estatuto del Partido País Solidario P.P.S. (Art. 76); Estatuto del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos UNACE (Art.77).

54 Ver Cfr. Zovatto, Unión Interparlamentaria, op, cit.

La Constitución Política del **Perú**⁵⁵ está redactada casi en su totalidad con lenguaje masculino, con algunas excepciones en las que se habla de “personas”. En su art. 2 consagra el principio de igualdad ante la ley⁵⁶, mientras que en su art. 103 establece que “[p]ueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas”; esta norma, dada su ambigüedad, seguramente dependerá de su interpretación jurisprudencial y en qué sentido se aplique. No contiene disposiciones generales sobre la igualdad entre varones y mujeres. Sin embargo, en términos de participación política, en su art. 191, último párrafo, dice: “La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Concejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales”. En consecuencia, se trata de una constitución pretendidamente neutra con algún reconocimiento de las diversidades.

En relación con la legislación nacional, se cuenta con tres leyes que establecen cupo femenino en distintos niveles de participación política: la Ley de Elecciones Municipales⁵⁷, la Ley de Elecciones Regionales⁵⁸ y la Ley de Partidos Políticos⁵⁹; en todos los casos se impone un piso del 30% de acceso a los lugares de decisión “de hombres o mujeres”. Por su parte, la Ley Orgánica de Elecciones⁶⁰ establece que “[l]as listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor al 30% de

55 Texto constitucional del año 1993, modificado por última vez el 30 de marzo de 2005.

56 “Toda persona tiene derecho: [...] 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.

57 Ley nro. 26.864, sancionada el 14 de octubre de 1997. Cfr. art. 10.

58 Ley nro. 27.683, sancionada el 15 de marzo de 2002. Cfr. art. 12.

59 Ley nro. 28.094, sancionada el 1 de noviembre de 2003. Cfr. art. 26.

60 Ley nro. 26.859, sancionada el 1 de octubre de 1997. Cfr. art. 116, modificado por único de la Ley nro. 27.387, sancionada el 29 de diciembre de 2000.

mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer”. Al mismo tiempo, el Jurado Nacional de Elecciones, como autoridad electoral máxima, ha reglamentado la aplicación de cuotas de género para cada proceso electoral, estableciendo la cantidad mínima de mujeres que correspondía incluir en las listas de acuerdo a la cantidad de congresistas que se debían elegir para cada distrito del país. Sin embargo, la legislación no cuenta con la previsión de sanciones en caso de incumplimiento.

A pesar de ello, los resultados de la implementación de las cuotas han sido satisfactorios, si se tiene en cuenta que antes de su puesta en práctica, el porcentaje de mujeres en el Parlamento era de un 11%, se elevó a un 18,3% en el año 2002 y alcanzó un 29,2 en el 2008⁶¹.

La Constitución de **República Dominicana**⁶² hace referencia a los derechos de las personas y en su art. 100 consagra que “condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, entre los cuales no deben contar con otras diferencias que las que resulten de los talentos o de las virtudes”. No existen menciones constitucionales explícitas respecto a la igualdad entre mujeres y hombres, la participación política de las mujeres o las acciones afirmativas.

Respecto a La Ley Electoral⁶³, en ninguno de sus artículos habla acerca de la participación política de las mujeres. Sin embargo, el art. 68 establece un mecanismo de acción afirmativa que reserva un porcentaje específico para las candidaturas femeninas, obligando a las organizaciones políticas a incluir en la composición total de las nominaciones y propuestas a cargos congresionales y municipales “una proporción no menor del 25% de mujeres a esos cargos”;

61 Ver Cfr. Zovatto, Unión Interparlamentaria, op, cit.

62 Votada y proclamada por la Asamblea Nacional el 25 de julio de 2002.

63 Ley nro. 275-97 sancionada el 21 de diciembre de 1997, modificada mediante Ley 02-03 del 17 de enero de 2003.

dicho artículo, modificado por la Ley 12-2000 del 2 de marzo de 2000, amplía el porcentaje de la cuota: “En la composición total de la nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, cuando se trate de cargos de diputados, los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del treinta y tres por ciento (33%) de mujeres a esos cargos. Igual proporción de mujeres incluirán los cargos municipales presentados ante las juntas electorales del municipio correspondiente, excepto el cargo de síndico. Este porcentaje deberá ser colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres.” La cuota se aplica a los cargos electivos nacionales y en municipios. En caso de incumplimiento, se anula la lista de candidaturas y no podrá ser aceptada por el organismo electoral.

Con la aplicación de la cuota, en la Cámara de Diputados las mujeres pasaron del 12% en 1996, al 17,3% en 2002, hasta alcanzar el 19,7% en 2007; en el Senado la representación ha disminuido, pasando del 6,2% en el 2002 al 3,1% en el 2007⁶⁴.

3. Análisis de la aplicación de las acciones afirmativas parlamentarias en América Latina

Se han examinado las constituciones nacionales, la legislación electoral nacional de los países latinoamericanos con sistemas de cuotas⁶⁵ y los resultados obtenidos en cuanto a la participación política de las mujeres. Para completar el estudio y brindar un marco adecuado al análisis, es necesario tener en cuenta –en primer lugar– el modo de **organización política y territorial** que cada Estado ha adoptado.

64 Ver Cfr. Unión Interparlamentaria, op, cit.

65 Es importante destacar que no se han tenido en cuenta para el análisis la legislación electoral local ni los resultados provinciales, estatales o comunales, lo cual sería necesario un estudio futuro a profundidad, ya que varios países de la región cuentan con sistemas electorales regionales dependientes de cada uno de sus distritos.

Cuadro 1: División política de los países estudiados⁶⁶

Estados federales	Estados unitarios	Estados unitarios con elecciones populares departamentales
Argentina	Costa Rica	Bolivia
Brasil	Ecuador	Paraguay
México	Honduras	Perú
	Panamá	
	República Dominicana	

Del análisis de los porcentajes de participación política de las mujeres y el modo de organización política de cada país, se desprende que “independientemente de la cantidad de cargos que estén en juego, la división política no parece tener mayor relevancia para el análisis de los obstáculos para la inclusión de mujeres, ya que la población se ubica en todo el territorio y sus divisiones”⁶⁷.

En otro orden de ideas, es también necesario tener en cuenta el **sistema electoral** que cada país ha adoptado, aunque este factor (por sí solo) no permite explicar acabadamente las diferentes experiencias que se han dado en cada uno de ellos, ni confirma el hecho de que es un conjunto de variables lo que influye en las perspectivas electorales de las mujeres, incluida la cultura política y la índole de los partidos políticos⁶⁸.

Las leyes electorales de la región son relativamente actuales. De hecho, todas las leyes actualmente vigentes fueron adoptadas después de 1980 y coinciden con el derrocamiento de las dictaduras o el final de las guerras civiles, con

66 Fuente: Texto constitucional de cada uno de los países mencionados.

67 Bareiro y otras, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Serie “Mujer y Desarrollo”, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

68 Cfr. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), *Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual*, Génova, 2005.

excepción de algunas leyes de Centroamérica⁶⁹. Los sistemas electorales varían principalmente en la fórmula que se utiliza para transformar los votos en escaños, en la estructura del sufragio y en la magnitud del distrito electoral.

En el grupo de países estudiados se registran dos sistemas de conversión de votos en escaños predominantes, a saber: el sistema de representación proporcional y el sistema de representación semiproporcional. En el primero las personas votantes eligen al partido político de su preferencia y los escaños en el órgano pertinente se asignan en proporción al porcentaje de votos obtenidos por cada partido. En este sistema, la estructura de las listas puede ser “abierta” o “cerrada”. En el primer caso, las personas votantes seleccionan de la lista a sus candidatos(as) de preferencia, mientras que en el sistema de lista cerrada el partido cubre las vacantes con sus candidatos(as) en la proporción de los votos obtenidos (Ej: Si el partido obtiene el 30% de los votos, entonces el 30% de los y los candidatos que aparezcan de primero en la lista cubrirán las vacantes).

En el sistema de representación semiproporcional se puede combinar el mecanismo de listas del sistema proporcional con sistemas de pluralidad/mayoría, por ejemplo, al brindarle a las personas electoras la opción de elegir tanto el partido de su preferencia (el cual asignará candidatos(as) según el porcentaje de votos obtenidos), como un(a) candidato(a) individual para un distrito dado. Se utiliza alternativamente el principio de pluralidad, pero tienen distritos de membresía múltiple.

69 Cfr. Bareiro y otras, op. cit.

Cuadro 2: Sistemas de conversión de votos en escaños⁷⁰

Representación proporcional	Representación semiproporcional
Argentina	Bolivia
Brasil	México
Costa Rica	
Ecuador	
Honduras	
Panamá	
Paraguay	
Perú	
República Dominicana	

De un total de 174 países en los que se contaba con estadísticas en el año 2003, aquellos con sistemas electorales sustentados en la representación proporcional tenían asambleas con un promedio del 16% de mujeres, en tanto que aquellos sin sistemas proporcionales (sistemas de pluralidad/mayoría o semiproporcionales) solo alcanzaban el 11%⁷¹. En los casos bajo análisis se registra hoy el mismo fenómeno, mientras que en los países con representación proporcional el promedio de participación femenina es del 24,1%, en aquellos con representación semiproporcional solo se registra un 15,4%⁷².

70 Fuente: “Global Database of Quotas for Women”, proyecto conjunto de IDEA Internacional y la Universidad de Estocolmo (<http://www.quotaproject.org/>).

71 Cfr. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), *Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual*, Génova, 2005.

72 Ver Cuadro 11: Participación parlamentaria de mujeres en países con y sin cuotas.

Debe tenerse en cuenta también el sistema de listas que se utiliza: el de listas abiertas deja en manos del electorado la posibilidad de influir en el número de mujeres que resultan elegidas, mientras que en los sistemas de listas cerradas son los partidos políticos los que determinan el orden de las candidaturas en las listas. En Perú, Ecuador, Panamá y Brasil, la promoción de las candidaturas femeninas se deja en manos del electorado, en el resto de los países de la región se utiliza el sistema de listas cerradas⁷³. En ambos escenarios pueden presentarse aspectos negativos.

En el caso de las listas abiertas, la dificultad para las mujeres candidatas reside en el costo de la campaña que deben enfrentar para lograr ser electas, ya que —en general— no cuentan con acceso al financiamiento necesario y esto las coloca en desventaja con respecto a sus competidores varones. Por su parte, el obstáculo que presenta el sistema de listas cerradas tiene que ver con la reglamentación de la legislación que implementa la cuota, toda vez que si no existe una disposición expresa que establezca el orden de alternancia de las candidaturas femeninas en las listas, el objetivo de las cuotas tiende a diluirse al dejarse en manos de las cúpulas partidarias, que generalmente están compuestas predominantemente por varones.

73 Cfr. Peschard, Jacqueline, *El sistema de cuotas en América Latina: Panorama general*, en IDEA Internacional, “La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas”, Lima, 2003.

Cuadro 3: Existencia de alternancia en el orden de las candidaturas⁷⁴

País	Alternancia	Descripción
Argentina	Si	Si un partido político se presentara por primera vez o no renovara ningún cargo o bien renovara uno (1) o dos (2) cargos, en uno (1) de los dos (2) primeros lugares de la lista deberá nominarse siempre, como mínimo, una mujer. Cuando se renovaren más de dos (2) cargos, debe figurar una mujer, como mínimo, en alguno de los tres (3) primeros lugares. Cuando se renueve uno (1), dos (2) o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos una (1) mujer cada dos (2) varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige la ley. En todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos (conforme Decreto PEN nro. 451/05).
Bolivia	Si	Al menos una mujer cada cuatro puestos en las listas para Senadores(as) titulares y suplentes de cada departamento; al menos una mujer cada tres puestos en las listas de diputados(as) plurinominales titulares y suplentes por cada departamento.
Brasil	No	

74 Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento de la legislación vigente al mes de marzo de 2008 en cada uno de los países estudiados.

Igualdad para una democracia incluyente

Costa Rica	Si	Garantiza el 40% en los puestos elegibles y el mecanismo para la determinación de los mismos con base en el “promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos reales de ser electos y dentro de ellos, debe ser considerada la participación política de las mujeres en los términos y proporciones señaladas” (resoluciones del TSE nros. 1863 y 2837, del 23 de setiembre y 12 de diciembre, respectivamente, ambas de 1999).
Ecuador	Si	Establece que el 30% de participación femenina en las listas debe ser en forma alternada y secuencial (por lo menos 1 mujer cada tres candidaturas; 2 mujeres cuando sean de 4 a 6 candidaturas; 3 mujeres en caso de 7 a 9 candidaturas y así sucesivamente).
Honduras	No	
México	Si	Fija la integración por segmentos de tres candidaturas de modo que en cada uno de los primero tres segmentos debe haber una candidatura de género distinto.
Panamá	No	
Paraguay	No	
Perú	No	
República Dominicana	Si	Establece que el porcentaje de la cuota deberá ser colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres.

De todas formas, aunque el caso peruano demuestre que el uso de las listas abiertas puede ser beneficioso para las candidatas⁷⁵, coincidimos con la mayoría de las personas

75 Cfr. Schmidt, Gregory, *Éxitos no anticipados: Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de Representación Proporcional*

expertas en la materia en que este último sistema es el menos favorable para el incremento de la participación femenina. Creemos que en el caso peruano, más allá de la movilización del movimiento de mujeres para hacer campaña a favor de votos para mujeres, la crisis de los partidos políticos tradicionales y la corrupción asociada a muchos varones del poder vinieron a colaborar con la idea de que las mujeres candidatas podrían renovar la política. Algo similar ocurrió en Argentina con la aplicación del sistema de “tachas” en la provincia de Tierra del Fuego, donde al tachar más a candidatos varones, fueron beneficiadas las mujeres.

En relación con la magnitud del distrito electoral, para las mujeres son convenientes las circunscripciones electorales grandes, ya que –en estos casos– el efecto proporcional del sistema electoral y de las cuotas de participación política de mujeres es mayor. En las circunscripciones grandes y plurinominales se presentan siempre listas y el electorado se ve obligado a votar por paquetes de nombres sin poder elegir a cada representante, mientras que en las circunscripciones pequeñas y uninominales hay una relación más cercana entre quienes eligen y son elegidos(as)⁷⁶. Incluso en el sistema de representación proporcional –debido al reducido número de candidaturas que resultan elegidas– los partidos pequeños y las circunscripciones reducidas tienen dificultades para aplicar el sistema de cuotas sin que haya una interferencia fundamental en cuanto a las prerrogativas usuales de la organización partidaria local, en lo que respecta a la selección de sus propias candidaturas⁷⁷.

Un aspecto de particular relevancia en cuanto a la introducción de las cuotas es que en casi todos los sistemas

(RP) con listas abiertas, en IDEA Internacional, “La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas”, Lima, 2003.

76 Cfr. Bareiro y otras, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Serie “Mujer y Desarrollo”, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

77 Cfr. Dahlerup, Drude, *Estudios comparativos sobre cuotas de género* en IDEA Internacional, “La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas”, Lima, 2003.

políticos, independientemente del régimen electoral, son los partidos políticos antes que el electorado los que resultan como los verdaderos controladores de los cargos electivos. Por consiguiente, los procesos de nominación de candidaturas al interior de los partidos son de gran importancia, así como también la transparencia en la selección.

La crisis de los partidos políticos en la mayoría de los países estudiados, la falta de democracia interna y la mediatización en la toma de decisiones políticas y partidarias, son fenómenos que se deberían estudiar en profundidad, dado que inciden en la exclusión de las mujeres y de otros colectivos que usualmente no detentan el poder hegemónico.

Las cuotas en el interior de los partidos políticos pueden ser indicadores de una mejor promoción de las mujeres, pero no hemos efectuado un análisis pormenorizado de la actual representación femenina en la conducción y los órganos de diferentes partidos políticos de los respectivos países. Las alianzas y frentes electorales, el surgimiento de nuevos partidos, las candidaturas “independientes”, los cambios de partido y los reagrupamientos políticos hacen complejo el análisis o vuelven estériles los datos de los que se dispone.

Otro elemento de análisis en relación con los partidos políticos tiene que ver con la cuestión ideológica y el tamaño de estos. En este sentido, Araújo señala que las mujeres brasileñas han sido nominadas con mayor facilidad en partidos pequeños y de izquierda⁷⁸. Lo mismo ha sucedido en el caso paraguay, en que algunos partidos pequeños y más progresistas han llegado a establecer una cuota de hasta el 50%. En Argentina, más allá del cupo, hay más mujeres encabezando listas en los partidos pequeños o nuevos, o por esporádicas razones de atractivo electoral de las candidatas. Solo hay paridad entre mujeres y varones en algún partido o alianza electoral nueva con más mujeres en la toma de decisiones.

78 Cfr. Araújo, Clara, *Las cuotas para las mujeres en el sistema legislativo brasileño* en IDEA Internacional, “La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas”, Lima, 2003.

Cuadro 4: Cuota en los estatutos de los partidos políticos⁷⁹

País	Cuota en estatutos de partidos políticos	Detalle de partidos con representación parlamentaria a la fecha
Argentina	Algunos tienen. No es por exigencia de la ley ¹ .	Partido Justicialista (35% en las listas), Unión Cívica Radical (30% en las listas), Partido Socialista (30% en las listas).
Bolivia	Si	El Movimiento al Socialismo (MAS) garantiza la participación de al menos un 30% de mujeres en Congresos nacionales, departamentales, regionales, provinciales, seccionales y sectoriales, y en las listas de candidatos(as) para elecciones nacionales y municipales. El Movimiento Sin Miedo estableció una cuota del 50% de participación femenina, pero no cuenta con representación parlamentaria (información de febrero de 2007).
Brasil	Si	Partido de los Trabajadores (30% en las listas y al interior del partido).

⁷⁹ Fuente: “Global Database of Quotas for Women”, proyecto conjunto de IDEA Internacional y la Universidad de Estocolmo (<http://www.quotaproject.org/>). La información extraída de la fuente citada fue actualizada por última vez en diciembre de 2006 en el caso de Argentina; Bolivia: febrero de 2007; Brasil: febrero de 2008; Costa Rica: mayo de 2006; Ecuador: febrero de 2008; Honduras: marzo de 2006; México: diciembre de 2006; Panamá: enero de 2008; Paraguay: enero de 2008; Perú: octubre de 2006; República Dominicana: enero 2007.

Igualdad para una democracia incluyente

Costa Rica	Si	Partido Liberación Nacional (40%), Partido Unidad Socialcristiana (40%), Partido Acción Ciudadana (50%).
Ecuador	Si	Partido Roldosista Ecuatoriano (25%), Partido Izquierda Democrática (25%), Democracia Popular (25%).
Honduras	Sin información	Sin información
México	Si	Partido Revolucionario Institucional (50%), Partido de la Revolución Democrática (30%).
Panamá	No	---
Paraguay	Si	Asociación Nacional Republicana/ Partido Colorado (20%).
Perú	No	---
República Dominicana	Si	Partido Revolucionario Dominicano (25%).

Otro elemento de análisis en relación a los partidos políticos tiene que ver con la cuestión ideológica y el tamaño del mismo. En este sentido, Araújo señala que las mujeres brasileñas han sido nominadas con mayor facilidad en partidos pequeños y de izquierda⁸⁰. Lo mismo ha sucedido en el caso paraguayo, donde algunos partidos pequeños y más progresistas han llegado a establecer una cuota de hasta el 50%. En Argentina, más allá del cupo, hay más mujeres encabezando listas en los partidos pequeños o nuevos o por esporádicas razones de atractivo electoral de las candidatas. Sólo hay paridad entre mujeres y varones en algún partido o alianza electoral nueva con más mujeres en la toma de decisiones.

80 Cfr. Araújo, Clara, *Las cuotas para las mujeres en el sistema legislativo brasileño*, en IDEA Internacional, “La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas”, Lima, 2003.

También es común que los partidos eviten aplicar las cuotas si no hay sanciones por no hacerlo. El resultado es que, en algunos países, las cuotas no han generado el incremento que se esperaba en el número de mujeres electas. Por ejemplo, Brasil y Panamá han tenido una cuota oficial del 30% de mujeres en sus respectivas asambleas nacionales, pero durante sus elecciones lograron el 10,3% y el 16,7%, respectivamente.

Cuadro 5: Existencia de sanciones ante el incumplimiento de la Ley de Cupo⁸¹

País	Sanción	Descripción
Argentina	Si	En caso de incumplimiento la lista no será oficializada.
Bolivia	Si	En caso de incumplimiento se rechaza la candidatura.
Brasil	No	Si el porcentaje mínimo establecido por ley de candidaturas de un mismo sexo no es alcanzado, las y los candidatos del sexo sobre representado puede ser removidos/as, pero no reemplazados(as) (resolución TSE nro. 22.156 del 14 de marzo de 2006). Sin embargo, esto sólo se aplica si el partido envía candidatos/as por el máximo estipulado de acuerdo al electorado. Con la introducción del cupo, este máximo fue elevado del 100% al 150% sobre el total de las bancas disponibles de acuerdo al electorado. Esta disposición neutralizó el efecto de la cuota.
Costa Rica	Si	Los partidos políticos que no cumplan con la cuota no serán inscriptos.
Ecuador	Si	En caso de incumplimiento deberá negarse la inscripción de las candidaturas.
Honduras	Si	Multa por un valor del 5% de su “deuda política” en caso de incumplimiento de la política de género al interior del partido.

81 Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento de la legislación vigente al mes de marzo de 2008 en cada uno de los países estudiados.

Igualdad para una democracia incluyente

México	Si	1. Pedido de rectificación; 2. apercibimiento; 3. amonestación pública; 4. solicitud de nueva rectificación; y 5. rechazo de la candidatura.
Panamá	No	
Paraguay	Si	En caso de incumplimiento no se inscribirá la lista.
Perú	No	
República Dominicana	Si	En caso de incumplimiento, se anula la lista de candidaturas y no podrá ser aceptada por el organismo electoral

Por otra parte, la implementación de las cuotas se ve crecientemente influida por recomendaciones de organismos internacionales y su adopción en otros países. Sin embargo, la aplicación de las cuotas difiere en contextos políticos ampliamente distintos. A pesar de ello, resulta de interés saber si, como mecanismo de protección internacional, está ratificada la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo porque –llegado el caso– aunque no haya sanciones se podría llevar el caso de violación de los cupos hasta el Comité de la CEDAW.

Cuadro 6: Ratificación de la CEDAW, su Protocolo Facultativo y jerarquía de los instrumentos internacionales en cada país⁸²

Países	CEDAW		Protocolo Facultativo		Jerarquía de instrumentos internacionales
	Firma	Ratificación	Firma	Ratificación	
Argentina	17/07/80	15/07/85	28/02/00	16/11/06	Constitucional (art. 75, inc. 22 CN)
Bolivia	30/05/80	08/06/90	10/12/99	27/09/00	Igual a las leyes
Brasil	03/03/81	01/02/84	13/03/01	28/06/02	Igual a las leyes
Costa Rica	17/07/80	04/04/86	10/12/99	08/03/01	Superior a las leyes (art. 7 CN). Sin embargo, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha reconocido a los tratados referentes a derechos humanos un valor constitucional, que puede incluso resultar supraconstitucional, en la medida que otorguen mayores derechos o garantías a las personas.
Ecuador	17/07/80	09/11/81	10/12/99	17/01/02	Superior a las leyes
Honduras	11/06/80	03/03/83	--	--	Superior a las leyes (arts. 16, 17 y 18 CN). Sin embargo, cuando un tratado internacional afecte una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución antes de ser ratificado por el poder ejecutivo, lo que podría llevar a suponer –desde el plano teórico– que, de algún modo, el texto de la Constitución autoriza la existencia de tratados internacionales contrarios a ella.

82 Fuente: Elaboración propia sobre la base del estudio de los textos constitucionales. Información sobre firma y ratificaciones de la CEDAW obtenida de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>. Información sobre firma y ratificaciones del Protocolo Facultativo de la CEDAW obtenida de <http://www.eclac.org/mujer/proyectos/perfiles/comparados/protocolo.htm> actualizada al mes de marzo de 2008.

Países	CEDAW		Protocolo Facultativo		Jerarquía de instrumentos internacionales
	Firma	Ratificación	Firma	Ratificación	
México	17/07/80	23/03/81	10/12/99	15/03/02	Constitucional (art. 133 CN)
Panamá	26/06/80	29/10/81	09/06/00	28/03/01	Igual a las leyes (arts. 4 y 153, inc. 3 CN). Salvo que mediante una interpretación de la Corte Suprema de Justicia se establezca que determinado instrumento se integra al bloque de constitucionalidad.
Paraguay	--	06/04/87	28/12/99	25/04/01	Superior a las leyes (art. 137 CN)
Perú	23/07/81	13/09/82	22/12/00	05/05/01	Igual a las leyes con aplicación del principio <i>pro homine</i> para casos de conflicto (se trata de una interpretación rígida del texto constitucional que desde 1993 eliminó las disposiciones que expresamente otorgaban jerarquía constitucional a los instrumentos internacionales de derechos humanos. De todas formas, siguen existiendo algunas disposiciones constitucionales sobre las cuales se podría seguir sosteniendo la idea de jerarquía constitucional).
República Dominicana	17/07/80	02/09/82	14/03/00	10/08/01	La Constitución no contiene disposiciones específicas que se refieran a la jerarquía de los tratados internacionales, ha sido la legislación interna la que ha afirmado el carácter suprallegal de ellos. También la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha interpretado la jerarquía de los tratados en relación al derecho interno, y ha considerado que los tratados sobre derechos humanos forman parte del “bloque de constitucionalidad.”

Un factor central que debe tenerse en cuenta al analizar los resultados de la implementación de las leyes de cupo en América Latina, es si las acciones afirmativas se han puesto en marcha con o sin el acompañamiento del movimiento de mujeres.

[C]uando la adopción de las cuotas se apoya en una movilización previa y en la integración de las mujeres en todos los campos de la sociedad, el sistema tiene mejores probabilidades de éxito que cuando no se cumple con esta condición –definiendo tal éxito en términos de un empoderamiento permanente de la población femenina que conduzca a una ciudadanía política igualitaria-. Dado que las cuotas en sí mismas no eliminan todas las barreras que enfrentan las mujeres para alcanzar una ciudadanía plena, la pregunta crucial es si esa meta puede lograrse mediante la implementación de un sistema de cuotas inspirada por el contexto internacional, sin una movilización entre los grupos más amplios de mujeres”⁸³.

Podemos afirmar que contar con una masa crítica de mujeres es crucial, es condición necesaria, aunque no suficiente para cambiar la política. Para ello, la cantidad de mujeres que intervienen directamente en la política formal no constituye el mejor indicador ni de la intensidad de su participación, ni de su eficacia para orientar la formulación de políticas hacia las cuestiones de género, aunque pueda afirmarse que lentamente su número y presencia aumentan los cambios favorables. La cantidad de mujeres en lugares de decisión tampoco refleja necesariamente el nivel de activismo de la sociedad civil sobre los asuntos de género.

83 Cfr. Dahlerup, Drude, op. cit.

Las cifras de mujeres activas en organizaciones de mujeres u organizaciones y movimientos sociales, o aun el número de organizaciones de mujeres que funcionan en un país, podrían ser un indicador de la participación política de las mujeres mucho más útil que el nivel de representación femenina formal en los órganos por elección. Lamentablemente, no se cuenta con estudios que permitan analizar este aspecto en el total de los países estudiados.

En cuanto a la opinión pública en el contexto regional, encuestas de opinión del año 2000 revelaron que en América Latina existe una amplia aceptación sobre las cuotas de género. Los datos arrojados indican que dos tercios de la población consideraron que las cuotas son, en general, beneficiosas para el continente. Asimismo, la mayoría de la población en la región (57%) apoyó la idea de que se incremente el número de mujeres que ocupa cargos políticos, sosteniendo que ello contribuye a la formación de mejores Gobiernos, por cuanto las mujeres son más honestas que los hombres (66%) y son mejores a la hora de tomar decisiones (85%)⁸⁴.

4. Algunas certezas y más interrogantes

La aplicación de las leyes de cupo en América Latina efectivamente funcionó. Aunque en algunos países el proceso sea lento y no se registre un crecimiento homogéneo, el promedio de participación política de las mujeres aumentó significativamente.

84 Diálogo Interamericano/Gallup, *Latinoamérica en el mando. Una encuesta a la opinión pública*. Compendio ejecutivo para la divulgación pública, noviembre 2000, citado en Peschard, Jacqueline, op. cit.

Cuadro 7: Evolución de la participación parlamentaria de las mujeres⁸⁵

Países	Antes de la implementación de acciones afirmativas		Al 2008	
	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)
Argentina	6,0% (1990)	3,0% (1990)	40,0%	38,9%
Costa Rica	14,0% (1996)	---	36,8%	---
Perú	11,0% (1996)	---	29,2%	---
Ecuador	4,0% (1996)	---	25,0%	---
Honduras	0,0% (1990)	---	23,4%	---
México	17,0% (1995)	15,0% (1995)	23,2%	18,0%
Bolivia	11,0% (1996)	4,0% (1996)	16,9%	3,7%
Panamá	8,0% (1996)	---	16,7%	---
Paraguay	3,0% (1995)	11,0% (1995)	10,0%	13,3%
Brasil	7,0% (1996)	0,0% (1996)	9,0%	12,3%
República Dominicana	12,0% (1996)		19,7%	3,1%
TOTALES (promedio)	8,18%		22,7%	14,8%

⁸⁵ Fuentes: La información sobre representación de mujeres en el año anterior a la regulación de cuotas en los países corresponde a Daniel Zovatto, *Regulación de los partidos políticos en América Latina. Lectura Regional comparada*, 2006. Para la información sobre los datos estadísticos del año 2008 ver: Unión Interparlamentaria, “Mujeres en la Política 2008”, información al 1 de enero de 2008 publicada en http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap08_sp.pdf.

Cuadro 8: Niveles de participación parlamentaria de las mujeres⁸⁶

Países con participación	Total Parlamento	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)
Alta (mayor a 35%)	2	2	1
Media (entre 20% y 35%)	4	4	0
Baja (menor a 20%)	5	5	5
Total países considerados	11	11	6

La importancia de la inclusión de la perspectiva de género en las constituciones nacionales y locales es evidente, dado que garantiza e informa al resto de la pirámide normativa, dotando de cierta estabilidad a estos avances en los ámbitos legislativos, de políticas públicas y jurisprudenciales, y permitiendo “operativizaciones” concretas que inciden en la vida cotidiana de mujeres y varones.

Asimismo, el propio proceso de debate social con motivo de las reformas constitucionales, cuando verdaderamente cuentan con la participación popular, incide en la redefinición del pacto de género. Por lo tanto, es necesario impulsar los cambios constitucionales pendientes en el sentido de incluir los derechos de las mujeres como derechos humanos, la plena paridad entre mujeres y varones, la integración de la diversidad y un concepto de ciudadanía plural.

Es imprescindible la eliminación en todas las constituciones de los resabios sexistas o discriminatorios, por imperio de la propia Convención CEDAW y, si se aplica nuestro marco teórico para evaluar la discriminación a partir de los modelos de género diferenciales aún subsistentes en muchos países, es

⁸⁶ Fuentes: Modelo extraído de Bareiro y otras, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Serie “Mujer y Desarrollo”, CEPAL, Santiago de Chile, 2004. Modificado y actualizado con los datos obtenidos de Unión Interparlamentaria, “Mujeres en la Política 2008”, información al 1 de enero de 2008 publicada en http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap08_sp.pdf

muchísimo lo que hay por hacer. Cabe señalar que en aquellos países con un sistema federal existe la oportunidad de que algunas provincias o estados avancen más rápido que la nación e impulsen cambios futuros.

Sin embargo, tampoco es razonable la continua modificación constitucional en nuestros sistemas jurídicos continentales. De allí la importancia de la inclusión con rango constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos -especialmente de la Convención CEDAW y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer- que, obviamente, son un piso de principios y obligaciones básicas del Estado en aras de lograr la igualdad real entre mujeres y varones. Resulta sustantivo garantizar que su inclusión lo sea conforme la interpretación que le atribuyen los organismos internacionales encargados de su aplicación, lo que hace aplicables con rango constitucional todas las recomendaciones generales y a cualquiera de los Estados partes de dichos tratados.

El avance jurídico es innegable. Aparecen “nuevos” derechos reconocidos explícitamente y nuevos instrumentos para garantizar su efectivo ejercicio, robusteciendo la posibilidad de construir ciudadanía por parte de las mujeres.

Por otra parte, aunque es muy importante que avancen los textos constitucionales hacia modelos de ciudadanías plenas y normas que consagren la paridad de varones y mujeres, está claro que esto no ha tenido directa relación en cuanto a la aplicación de la ley de cuotas y no es condición suficiente para su efectivo cumplimiento. Puede darse el caso de una constitución neutra o maternalista, que con una adecuada legislación y un movimiento de mujeres movilizado garantice los mismos resultados en términos de participación política. El ejemplo más evidente es el de Costa Rica, que si bien no ha modificado demasiado su texto constitucional, igualmente tiene una excelente legislación y logró resultados iguales a los de Argentina. En otros casos en los que se cuenta con constituciones de avanzada, no se ha implementado correctamente la ley de cuotas o la legislación no ha sido garantizada por el movimiento de mujeres, y se hace uso de las normas constitucionales o los mecanismos reglamentarios.

Cuadro 9: Clasificación de los textos constitucionales desde una perspectiva de género⁸⁷

Países	Año de última reforma	Tipo de Constitución	Principios
Argentina	1994	Ciudadanía plena / paritaria	Igualdad entre varones y mujeres (CEDAW) / Igualdad real de oportunidades y trato / Acciones afirmativas de participación política y en general
Bolivia	2004	Neutra / “maternalista” evolucionada	No discriminación / Ciudadana / Madre
Brasil	1988	Ciudadanía plena	Igualdad entre varones y mujeres / No discriminación
Costa Rica	2003	Neutra / “maternalista”	Igualdad y no discriminación / No discriminación por género en materia de participación política
Ecuador	1998	Ciudadanía plena / paritaria	Igualdad y no discriminación / Equidad en la participación política / Igualdad de oportunidades entre mujeres y varones
Honduras	2005	“Maternalista” evolucionada(madre + trabajadora)	Igualdad / Declara punible la discriminación
México	2007	“Maternalista” evolucionada (madre + trabajadora)	Igualdad real y efectiva entre varones y mujeres / No discriminación / Acciones afirmativas para mujeres indígenas
Panamá	1994	Neutra	No discriminación

87 Fuente: Elaboración propia sobre la base del estudio de los textos constitucionales y sobre el marco teórico elaborado por la autora en “Nuevas Constituciones para Todos y Todas”, para el Seminario Internacional “Reformas Constitucionales y Equidad de Género” en el marco del Proyecto “Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género”, CEPAL, Bolivia, 2005 (<http://www.eclac.org>).

Igualdad para una democracia incluyente

Paraguay	1992	Ciudadanía plena / paritaria	Igualdad real entre varones y mujeres / No discriminación / Acciones afirmativas
Perú	1993	Neutra	Igualdad y no discriminación / Acciones afirmativas de participación política por género

Se vuelve un dato imprescindible para la efectiva aplicación de las leyes de cuotas que la legislación esté correctamente reglamentada en términos de alternancia, accesibilidad a los cargos, sanciones, organismos encargados la aplicación de estas y un monitoreo que no esté meramente a cargo de los propios partidos políticos.

Al mismo tiempo, es importante que el porcentaje sea un piso y no el tope de participación política a alcanzar, salvo en los casos en los que la norma está redactada de modo que no se supere una cantidad específica de cualquier sexo.

Cuadro 10: Características de las legislaciones que implementan acciones positivas⁸⁸

Países	Porcentaje	Gradualidad	Reglamentación
Argentina	No menos del 30%	No	Mediante los Decretos nro. 1246/00 y 451/05 se estableció la cantidad de mujeres que debían ser incluidas en las listas según la cantidad de cargos a renovar, y cómo debían calcularse los puestos en la lista en el que debían ser ubicadas para garantizar la posibilidad de resultar electas.
Bolivia	No menos del 30%	No	La Corte Nacional Electoral aprobó un reglamento que indicó que la “debida alternancia” citada en la ley exigía la alternancia en las candidaturas titulares entre hombres y mujeres, y en el que la totalidad de la lista debe asegurar la participación femenina de por lo menos 50% de las candidaturas.
Brasil	No menos del 30%	No	Resolução-TSE nro. 22.156, de 14.3.2006. “Art. 20. Cada partido político poderá requerer o registro de candidatos para a Câmara dos Deputados e para as Câmara e Assembléias Legislativas até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher (Lei nº 9.504/97, art. 10, <i>caput</i>). [...]” § 4º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido político ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e respeitar o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo (Lei nº 9.504/97, art. 10, § 3º).”

⁸⁸ Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis de la información provista al IIDH por los organismos electorales de los países que se analizan.

Igualdad para una democracia incluyente

Costa Rica	No menos del 40%	No	El organismo electoral estableció: “El Delegado del Tribunal debe corroborar que se haya elegido al menos un cuarenta por ciento (40%) de mujeres, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 del Código Electoral (ejemplo: de 5 delegados al menos 2 deben ser mujeres). Si se incumpliere lo anterior, se le deberá comunicar de inmediato al encargado de la asamblea, para que pueda ser corregido en el acto. Si no se modifica la situación, se consignará claramente en el informe que debe rendir el delegado a la Dirección General del Registro Civil”.
Ecuador	No menos del 30%	En cada proceso electoral general, en un 5% adicional hasta llegar a la igualdad en la representación	El Reglamento General de la Ley Orgánica de Elecciones establece: Art. 41 (Fórmula de representación).- “La fórmula de representación, de la igualdad de género, en el proceso de inscripción de candidaturas será la siguiente: En elecciones que se elijan tres representantes deberá inscribirse, al menos, una candidata mujer como principal y una como suplente; en elecciones de cuatro a seis representantes por lo menos, dos serán candidatos mujeres principales y dos suplentes; en elecciones de siete a nueve dignidades, al menos, tres candidatos mujeres como principales y tres como suplentes; en elecciones de diez a doce representantes, cuatro mujeres mínimo como principales y suplentes, respectivamente; y, así de manera sucesiva. La alternabilidad y secuencia en la ubicación de puestos de mujeres y hombres, será definida por la organización política el momento de la presentación de la lista, la que contendrá la aceptación de dicha ubicación por parte de todos y cada uno de los candidatos y candidatas. En elecciones donde deban elegirse dos representantes, uno de los candidatos preferentemente será mujer; de igual forma en el caso de los suplentes.”
Honduras	No menos del 30%	No	No
México	No más del 70%	No	No

Igualdad para una democracia incluyente

Panamá	No menos del 30%	No	No
Paraguay	No menos de 20% al interior de los partidos políticos y "el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión". Sin embargo, en los estatutos de varios partidos políticos se registran disposiciones que garantizan un mínimo del 30%.	No	No
Perú	No menos del 30%	No	El Jurado Nacional de Elecciones, como máxima autoridad electoral peruana, ha reglamentado la aplicación de cuotas de género para cada proceso electoral, por ejemplo: Resolución 304-2005-JNE, artículo primero: Establecer el mínimo de mujeres y de varones que deben integrar las listas de candidatos al Congreso de la República que correspondan a cada uno de los distritos electorales para las Elecciones Generales del año 2006, de la siguiente manera: cuadro donde se indica la cantidad mínima de mujeres candidatas sobre la base de la cantidad de cargos a elegir para cada distrito y la cantidad de candidatos/as de cada lista.
República Dominicana	No menos del 33%	No	No

En otro orden de ideas, es posible sacar algunas conclusiones sobre la aplicación de las leyes de cuotas en el sentido de qué mecanismos, sistemas y condiciones favorecen la aplicación y el acceso de mayor cantidad de mujeres a lugares de decisión. Todos los análisis que podemos hacer en América Latina en este sentido son coincidentes con los análisis que se han hecho en Europa y, en general, a nivel global. Podemos decir que favorecen más a las mujeres los sistemas proporcionales, las listas cerradas, los distritos grandes y plurinominales.

También, obviamente, es beneficioso que las acciones afirmativas hayan sido consagradas con rango constitucional y que la CEDAW tenga rango constitucional o suprallegal.

Por otro lado, es razonable plantearse que la movilización de las propias mujeres es una condición imprescindible para la sanción de las leyes y su posterior aplicación. Por supuesto que esa movilización puede ser exclusivamente de las mujeres políticas o también tener un trasfondo de movilización de las mujeres del movimiento social o del movimiento feminista. Si bien ha habido circunstancias o situaciones en las cuales la sanción de las leyes ha tenido que ver con “la voluntad del Príncipe” o coyunturas políticas favorables a las mujeres de los partidos políticos, ha sido vital también el movimiento de mujeres o al menos la presencia activa de algunas mujeres manejando y defendiendo recursos y resortes institucionales de defensa de derechos, herramientas con las que el movimiento de mujeres –en general– cuenta a lo largo de toda la región. Es precisamente por ello que llama la atención el hecho de que, en circunstancias de leyes similares, en algunos países esto haya funcionado y en otros no.

El impacto de las reuniones y de las cumbres internacionales, la influencia de la socialdemocracia, y el impulso de la Fundación Ebert y de la CEPAL a estos debates en Latinoamérica, seguramente han sido decisivos para estos cambios legislativos. Los encuentros nacionales de mujeres en algunos casos, los encuentros feministas latinoamericanos en

general, y las redes de mujeres políticas, han tenido injerencia decisiva en la sanción de las leyes, pero también para la promoción de modificaciones legales o reglamentarias en caso de que las leyes de cuotas no funcionaran eficazmente junto con el sistema electoral o para la aplicación correcta de la acción afirmativa en los casos en los que se trataba de burlarla por medidas judiciales.

Los casos en los que mejor han funcionado las leyes han sido Argentina y Costa Rica. Se trata de países con elevados índices educativos en general y, en particular, de las mujeres, con conciencia ciudadana y un entrenamiento para la “judicialización” de la defensa de derechos. Ecuador, Perú –que a pesar de las condiciones adversas de su sistema electoral casi triplicó sus cifras gracias a la incidencia del movimiento de mujeres–, Honduras y México han logrado avances, aunque en México hayan sido lentos porque se partió de un piso alto.

En el caso de Panamá, si bien se duplicó la cantidad de mujeres, su avance es bastante pobre. Los resultados en Paraguay han sido preocupantemente erráticos y la aplicación de las cuotas en Bolivia y en Brasil definitivamente no ha sido satisfactoria. Para explicar este último fenómeno, si bien debería estudiarse con más profundidad, podemos afirmar que se trata de un problema del sistema electoral y la falta de sanciones, pero es evidente que ha habido además una falta de reacción de las mujeres políticas. La falta de poder político del movimiento feminista y de mujeres puede sostenerse como argumento para explicar el caso de Bolivia, en que puede dudarse de su fortaleza real, pero no cabe duda de que el movimiento de mujeres en Brasil es un movimiento político importante y muy extendido. En consecuencia, en este último caso, probablemente el movimiento desestime o descrea de la importancia de incidir en los espacios de la política partidaria formal.

Cuadro 11: Participación parlamentaria de mujeres en países con y sin cuotas⁸⁹

Países sin cuotas	
País	Porcentaje alcanzado
Venezuela	18,6%
Nicaragua	18,5%
El Salvador	16,7%
Chile	15,0%
Uruguay	12,1%
Guatemala	12,0%
Colombia	8,4%

Países con cuotas		
País	Porcentaje establecido	Porcentaje alcanzado
Argentina	No menos del 30%	39,4%*
Costa Rica	No menos del 40%	36,8%
Perú	No menos del 30%	29,2%
Ecuador	No menos del 30%	25,0%
Honduras	No menos del 30%	23,4%
México	No más del 70%	20,6%*
Panamá	No menos del 30%	16,7%

89 Fuente: Datos Obtenidos de Unión Interparlamentaria, “Mujeres en la Política 2008”, información al 1 de enero de 2008 publicada en http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap08_sp.pdf y de la legislación correspondiente a cada país.

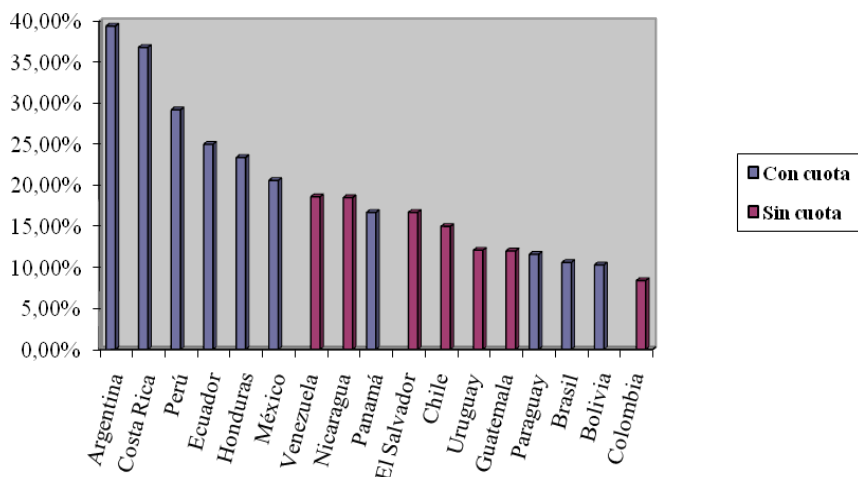
Igualdad para una democracia incluyente

Paraguay	No menos de 20% para partidos políticos y “una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión”. Igualmente, los estatutos de varios partidos políticos garantizan un mínimo del 30%.	11,6%*
Brasil	No menos del 30%	10,6%*
Bolivia	No menos del 30%	10,3%*
República Dominicana	No menos del 33%	11,4%

* Promedio entre Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

Está claro que los países que no tienen cuotas, generalmente no alcanzaron los niveles de participación política de mujeres con respecto a aquellos que sí las han aplicado. Sin embargo, aquellos países en que las cuotas no funcionaron o funcionaron lenta y relativamente, se ven superados por algunos países que sin cuotas alcanzaron porcentajes mayores. Podría afirmarse que, si bien las cuotas en algunos países con alto nivel de conciencia de las mujeres y reflejos para pelear por su aplicación efectiva (o mayor nivel de conciencia por parte de los partidos que aplicaron correctamente los sistemas de cuotas) llevaron a mayores niveles de participación en los niveles de decisión de las mujeres; también podemos observar que hay una tendencia de incremento en la región que hace que -al mismo tiempo- haya habido un aumento en los países que, a pesar de no haber tenido cuotas, se equiparan a los países con peor desempeño en la aplicación de las acciones afirmativas.

Cuadro 12: Índices de participación parlamentaria de mujeres en países con y sin cuotas⁹⁰



América Latina ha sido pionera en el avance de leyes de cuotas. Sin embargo, resulta paradójico que el incremento de las mujeres en lugares de decisión, incluso el arribo de mujeres a las primeras magistraturas, como en el caso de Chile o Argentina, no ha tenido directa correlación con la implementación de acciones afirmativas.

En este sentido, Michelle Bachelet alcanzó la primera magistratura en Chile sin que en su país haya ley de cupos; además, esta ley ha sido resistida por su Parlamento durante los últimos años. Recién ahora, ella, como Presidenta, estaría enviando al Parlamento una ley con acciones afirmativas con alguna probabilidad de resultar sancionada. También fue electa Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en Argentina, pero en este caso podemos afirmar que –entre otros motivos– fue debido a la posibilidad de que sobre la base de la masa crítica de mujeres afirmadas y garantizadas a partir de la aplicación de la ley de cuotas, pudieron comenzar

90 Fuente: Datos Obtenidos de Unión Interparlamentaria, “Mujeres en la Política 2008”, información al 1 de enero de 2008 publicada en http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap08_sp.pdf.

a destacarse diferentes liderazgos femeninos que encabezaron listas en varias elecciones; entre ellas, Cristina Fernández y Elisa Carrió, que encabezaron la disputa electoral final en las últimas elecciones presidenciales.

También resulta paradójico que varios países que iniciaron el debate por una ley de cuotas, no hayan podido llegar a una sanción de la misma, a pesar de haber iniciado este debate junto con los países latinoamericanos que sí lo han logrado. Por ejemplo, en el ámbito del Mercosur ampliado –Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Chile–, las mujeres políticas trabajamos juntas los argumentos y los proyectos de ley durante casi una década. Es bastante sorprendente debido al tiempo que ha durado este debate en sus países y el inexistente resultado, a pesar –en el caso de Uruguay– de tener una red de mujeres políticas muy afianzada, o –en el caso de Chile– de haber podido llegar a tener una mujer Presidenta o un Gobierno paritario con un 50% de mujeres en los ministerios.

Haría falta profundizar el análisis del porqué algunos países no lograron la sanción de leyes de cuotas a pesar de tener al frente Gobiernos progresistas –como es el Frente Amplio en Uruguay y como es la concertación con el Partido Socialista al frente del Gobierno en Chile– o no lograron la correcta aplicación teniendo movimientos de mujeres importantes –como en Brasil–: ¿por qué no tuvieron capacidad de modificar la ley, lograr una mejor reglamentación o avanzar hacia la modificación del sistema electoral? Esto puede tener que ver con los contextos políticos y partidarios. Tal vez a mayor estabilidad de los sistemas de representación y a mayor estructuración de los partidos políticos, más dificultad para irrumpir quebrando los acuerdos y equilibrios masculinos.

No se puede analizar este avance de las mujeres en la región sin profundizar en el análisis de la crisis de representación de los partidos políticos. Aquí habría que hacer un cruce más detallado entre los contextos políticos nacionales y el avance de las mujeres. Hay países, como Uruguay, en los que se quebró el bipartidismo tradicional y avanzó el Frente Amplio compuesto por una serie de diversos partidos de izquierda,

pero, sin embargo, no aumentó la cantidad de mujeres en la participación política ni se sancionó la ley de cupos.

En algunos de los países donde hubo mayor estallido y fragmentación de partidos políticos, como Bolivia, no se avanzó con las mujeres en la representación política.

En otros, como en Argentina, se peleó el cupo sobre la base de los acuerdos transversales de las mujeres políticopartidarias, pero la irrupción de más liderazgos de mujeres se benefició con la crisis de los partidos políticos tradicionales, muchos de los cuales debieron poner más mujeres en lugares de decisión o en las alianzas electorales que los partidos tradicionales rotos o sus fragmentos debieron promover. Buscaron mujeres para ocupar espacios de visibilidad cuando los varones perdieron credibilidad o el electorado estaba desencantado con ellos. Ahora se está dando un reflujo de los partidos políticos y no está claro si las mujeres se van a poder ubicar en esas nuevas conducciones partidarias o si directamente se va a generar un rechazo hacia ellas en el marco de la reestructuración de los partidos políticos tradicionales.

De todas formas, es interesante destacar que los avances políticos de las mujeres en la región son innegables. Tenemos dos mujeres Presidentas y dos Gobiernos paritarios –uno en Ecuador y otro en Chile–; también es importante que haya mujeres Ministras, algunas de ellas en puestos no tradicionalmente femeninos, y en las Cortes Supremas de Justicia nacionales, y que dos países latinoamericanos figuren entre los Estados con mayor participación política parlamentaria de mujeres a nivel global (Argentina en cuarto lugar y Costa Rica en séptimo). Esto tiene mucho que ver con el avance del feminismo en la región, el avance de los movimientos sociales de mujeres, la apropiación por parte de la mayoría de las mujeres de la población de las temáticas de género, la conciencia creciente de la ciudadanía sobre la necesidad de mujeres en lugares de decisión y la incidencia de la opinión pública en estos procesos de cambios y realimentación.

Asimismo, es importante que las mujeres que han alcanzado lugares de decisión hayan ido avanzando en la promoción de legislación que favorece a la mayoría de las mujeres en términos de derechos sexuales y reproductivos, prevención y sanción de la violencia, derechos laborales, etc. Esto nutre la base de sustentación de las mujeres políticas. Entonces, no todas las mujeres en condiciones de acceder a lugares de decisión son feministas, pero muchos de los temas se han convertido en cuestiones de sentido común de las mujeres a pesar de que no tengan una formación ideológica de género. Las mujeres en los Parlamentos han hecho avanzar desde sus propias experiencias cotidianas las temáticas y, a veces, las prácticas que históricamente las feministas impulsamos y eso también ha realimentado la elección de más mujeres.

Cuando se van formando estas masas críticas de mujeres en lugares de decisión, que en la región están rondando el 25% en promedio, se genera también un interesante efecto de visibilidad de las mujeres en las campañas electorales y en los medios de comunicación, que rompe con la lógica gris y patriarcal de la política tradicional. Eso incide en el imaginario de las y los niños y varones y mujeres jóvenes, al ver como algo más habitual la presencia de mujeres en lugares de decisión. De hecho, la paridad no solo tiene que ver con la cuestión cuantitativa, sino también con la cuestión cualitativa. Es decir, va a existir paridad cuando parezca normal que los lugares de decisión estén ocupados 50 y 50 por mujeres y varones. Que no sea motivo de sorpresa que haya mujeres Presidentas en una foto de varones con traje y que haya una alta participación de mujeres en los Parlamentos, y que los medios de comunicación no lo señalen como un gran logro.

Igual, es importante reconocer que la región se va volviendo diversa y plural, que ya no son solo los varones blancos, universitarios, de clase media acomodada, los que aparecen en la foto de las y los Presidentes. La diversidad se comienza a ver en la región y esto se está traduciendo en inclusión social.

El proceso de real equiparación de mujeres y varones seguirá su lento camino, aun por parte de los propios Estados. Dependerá, principalmente, del empuje del movimiento de mujeres y de su conciencia de las herramientas a su alcance, así como también de la sensibilidad de género y convicción de la necesidad de cambios de las y los políticos en lugares de decisión.

Implementar estas acciones supone y contribuye a profundizar la democracia, modernizar el Estado, instalar la igualdad entre varones y mujeres en la agenda estatal, política y social, comprometer a los Gobiernos y lograr mayor eficiencia en la gestión de las políticas públicas. Ello requiere una fuerte interacción entre Estado y sociedad civil, que podrá irse dando gradualmente, pero con una permanente tensión en estos tiempos, dado el legado de retroceso del Estado de bienestar, la falta de tradición en políticas de igualdad y la atomización y desintegración de los partidos políticos en la mayoría de los países del continente. América Latina está tratando hoy de revertir las secuelas del modelo neoconservador de Estados empobrecidos –y, en muchos casos, ineficientes, clientelistas o corruptos– en países saqueados con poblaciones extendidamente pobres y mujeres con escasos presupuestos y dificultades estructurales para actuar horizontalmente con las más altas esferas del poder.

A pesar de estas complejidades, la existencia de las bases legales para producir los cambios resulta sumamente alentadora. A partir de allí, con el avance de más mujeres en los lugares de decisión real de los Estados, con nuevos Gobiernos con mayor sensibilidad social y sentido de la igualdad, las mujeres con conciencia de género y los varones comprometidos con las propuestas de igualdad, dentro y fuera del Gobierno, iremos articulándonos en proyectos y realizaciones que acerquen nuestros sueños a la realidad.

Bibliografía

- Amorós Puente, Celia, *Mujer, participación, cultura, política y Estado*, Bs. As., Ediciones de la Flor, 1990.
- Araújo, Clara, Las cuotas para las mujeres en el sistema legislativo brasileño, en IDEA Internacional, “La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas”, Lima, 2003.
- Archenti, Nélida y Tula, María Inés, Cuotas de género y tipo de lista en América Latina, en “Opinión Pública”, Vol. 13, Nro. 1, Campiñas, Brasil, junio 2007.
- Bareiro y otros(as), “Sistemas electorales y representación femenina en América Latina”, Serie “Mujer y Desarrollo”, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.
- Bareiro, Line, “Paridad y evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres”, para la X Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 8 de agosto de 2007.
- Boyd, Susan, “Derecho y discriminación de género: teorías, métodos y prácticas” (dossier bibliográfico), Bs. As., CESYM, 2 al 4 de junio de 1992.
- CDE - Área Mujer, “Nadie dijo que sería fácil”, Anuario mujer, Asunción (Paraguay), 1991.
- Collin, Françoise. “Borderline. Por una ética de los límites”, en Feminaria, Año VI, nro. 11, Bs. As., noviembre de 1993.
- Cott, Nancy F., Mujer moderna, estilo norteamericano: los años veinte, en Duby, Georges y Perrot, Michelle, *Historia de las mujeres*, Madrid, Taurus, 1993.
- Dahlerup, Drude, Estudios comparativos sobre cuotas de género, en IDEA Internacional, “La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas”, Lima, 2003.
- De Grazia, Victoria. “Patriarcado fascista: las italianas bajo el gobierno de Mussolini, 1922-1940”, en Duby, Georges y Perrot, Michelle, *Historia de las mujeres*, Madrid, Taurus, 1993.

- De Vergottini, Giuseppe. Constitución en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1985.
- Gómez, Patricia. “La ciudadanía como desafío democrático”, en III Coloquio Interdisciplinario de Estudios de Género. Bs. As., 1993.
- Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), “Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual”, Génova, 2005.
- Lechner, Norberto (comp.), *¿Qué es el realismo en política?*, Bs. As., Editora Cat logos, 1987.
- Lubertino, María José, ¿Hacia una Constitución para todos y todas? en Labourdette, Sergio (comp.), *Política y Constitución*, Editorial A-Z, Buenos Aires, 1992.
- Lubertino, María José, “Democracia paritaria en Buenos Aires: Igualdad entre mujeres y varones” en <http://www.acdh.org.ar>.
- Lubertino, María José, “La Participación Política de las Mujeres y la Ley de Cupos en Argentina”, para el Seminario Internacional “Reformas Electorales Pendientes: Fortalecimiento del Sistema Electoral”, Santo Domingo, 2005 (<http://www.pciudadana.com>).
- Lubertino, María José, “Nuevas Constituciones para Todos y Todas”, para el Seminario Internacional “Reformas Constitucionales y Equidad de Género” en el marco del Proyecto “Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género”, CEPAL, Bolivia, 2005 (<http://www.eclac.org>).
- Lubertino, María José, Pioneering Quotas: The Argentine Experience and Beyond, en IDEA International, “The Implementation of Quotas: Latin American Experiences”, Quota Workshop Report Series no. 2, Estocolmo: IDEA International, 2003.
- Mouffle, Chantal, Feminismo, ciudadanía y política democrática radical en “Debate Feminista”, Vol. 7, México, 1993.

- Nash, Mary, Maternidad, maternología y reforma eugénica en España 1900-1939, en Duby, Georges y Perrot, Michelle, *Historia de las mujeres*, Madrid, Taurus, 1993.
- Peschard, Jacqueline, El sistema de cuotas en América Latina: Panorama general, en IDEA Internacional, “La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas”, Lima, 2003.
- Schmidt, Gregory, Éxitos no anticipados: Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de Representación Proporcional (RP) con listas abiertas, en IDEA Internacional, “La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas”, Lima, 2003.
- Sohn, Anne-Marie, Los roles sexuales en Francia e Inglaterra: una transición suave, en Duby, Georges y Perrot, Michelle, *Historia de las mujeres*, Madrid, Taurus, 1993.
- Suazo, Marcela del Mar, Mujer y Ciudadanía Política en Honduras: Valoración Preliminar del Impacto de la Ley de Igualdad de Oportunidades y la Ley Electoral publicación digital en http://www.undp.un.hn/proddal/pdf/Marcela_Suazo_070405.pdf.
- Unión Interparlamentaria, “Mujeres en la Política 2008”, información al 1 de enero de 2008 publicada en http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap08_sp.pdf.
- Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments”, información al 25 de octubre de 2002 publicada en <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html>.
- Zovatto, Daniel “Regulación de los partidos políticos en América Latina. Lectura Regional comparada”, 2006.

Cuotas y sistema electoral en América Latina

*Lilian Soto**

-
- * Paraguaya. Doctora en Medicina por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay, Máster en Administración Pública por la Universidad de Ohio, EEUU, diplomada en Presupuestos Públicos y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Desempeñó cargos de responsabilidad gremial, políticos y públicos, entre ellos, la concejalía de la ciudad de Asunción, la presidencia de la Junta Municipal de Asunción, la secretaria general de la Red de Mujeres Municipales del Paraguay, la secretaria general del movimiento político Asunción para Todos. Se dedica a la investigación sobre políticas públicas y género. Actualmente Ministra de la Función Pública.

Indice

1. Introducción.....	163
2. Las cuotas en el sistema electoral y la presencia de mujeres en el poder público	165
2.1. El efecto del tamaño de las circunscripciones electorales y del principio de representación en la presencia efectiva de mujeres en los Parlamentos	167
2.2. Las presentaciones de candidaturas y las modalidades del voto	175
3. La reglamentación de las cuotas: las cuotas de resultados para los partidos, las cuotas de resultados para el acceso de las mujeres y la alternancia	178
4. Las sanciones, la claridad de las normas y el papel de los organismos electorales	182
5. La importancia de las acciones del movimiento de mujeres	187
6. Otras leyes que propician la participación de mujeres en los espacios de poder	190
7. A modo de conclusión	191
Bibliografía	193

1. Introducción

El derecho de las mujeres a ocupar espacios de poder público es hoy reconocido en todas las sociedades latinoamericanas, aunque su ejercicio aún dista de condiciones de igualdad y ciudadanía plenas. Los mecanismos que impulsan la participación política femenina continúan siendo, en consecuencia, necesarios; entre ellos, las cuotas o cupos obligatorios de participación han probado su efectividad para el acceso de mujeres a espacios de poder político en la mayoría de los países que las han incorporado, aunque con diferencias¹. En América Latina, el auge de la aprobación de las cuotas tuvo lugar durante la década de los noventas y continúa en los primeros años del siglo XXI; antes de su aparición en los corpus legales de la región, la presencia de mujeres en los parlamentos era mínima y empezó a aumentar sostenidamente con la implementación de este mecanismo². El incremento no ha sido, sin embargo, lo suficientemente acelerado como para indicar que la paridad está cercana, como ya lo han expresado algunas autoras³ y, en países como Paraguay y Brasil, los resultados han sido incluso desalentadores; en los principales órganos de representación estos, la cantidad de mujeres no llega al 12%.

Esta realidad centra el debate en los factores coadyuvantes u obstaculizadores de la efectividad de las cuotas. La relación

-
- 1 En América Latina, los estudios por país muestran el efecto positivo de las cuotas, con diferencias cuyas causas se discuten. Ver: Bareiro y Soto, sf, *Cuota de género*, disponible en Internet en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/cuota%20de%20genero.htm (Obtenido: 14 de abril de 2008); Malacalza, Lausana, *Participación política de las mujeres y el rol de las ong en los países del Cono Sur y Brasil*, 2007, <http://www.alop.or.cr/acerca/CONO%20SUR%20Y%20BRASIL.pdf> (Obtenido: 10 de abril de 2008); Libardoni, Marlene, *La cosecha de las cuotas*, 2002, <http://www.isis.cl/publicaciones/perspec/20/pers20parte3.pdf> (Obtenido: 12 de abril de 2008).
 - 2 Registros de la Unión Interparlamentaria y de autores(as) que han recopilado información al respecto, evidencian este crecimiento sostenido, como se verá más adelante.
 - 3 Ver: Bareiro et al, *Obstáculos para la participación electoral de las mujeres*, 2007.

entre estas y los sistemas electorales se convirtió en uno de los ejes principales de ese debate y la discusión apunta principalmente hacia cómo afectan a la implementación de las cuotas el tamaño de las circunscripciones electorales, el principio mayoritario y el proporcional, los sistemas uninominales o plurinominales, y la condición de cerradas o abiertas de las listas y de existencia o no de bloqueos, tachas o preferencias en las votaciones. Varias investigaciones han dado cuenta de que se produce un mayor acceso de mujeres mediante un sistema proporcional, de listas plurinominales largas y cerradas de adjudicación de escaños, así como del perjuicio a las posibilidades de las mujeres cuando se desbloquean las listas o se establecen sistemas de preferencias o tachas⁴. Asimismo, la instalación de dispositivos que resguardan lugares específicos para las mujeres en las listas, denominados también mandatos de posición, ha sido objeto de estudios que han confirmado su importancia⁵.

En el marco de lo ya aprendido, en este artículo se pretende realizar un recuento de la situación en la cual se encuentran estos mecanismos en América Latina y cotejar esto con los resultados electorales en los Parlamentos, a fin de constatar si esas premisas se cumplen hoy en la región. Ello implica verificar si los países que tienen incorporadas las cuotas han reglamentado su uso, evaluar el tenor de estas reglamentaciones y su efecto, repasar las combinaciones y variaciones de los componentes de los sistemas electorales que

4 Ver: Archenti, Nélica y Tula, María Inés, *Cuotas de género y tipo de lista en América Latina*, 2007, <http://www.scielo.br/pdf/%0D/op/v13n1/v13n1a07.pdf> (Obtenido: 10 de abril de 2008); Roa de López, Rosa, *La cuota femenina y las listas cerradas desbloqueadas*, 2003, http://www.pciudadana.com/actividades/2003/cuota_rosa.htm (Obtenido: 13 de abril de 2008); Giménez Polanco, Jacqueline, *Efectos nocivos del voto preferencial en la cuota femenina, la representación proporcional de las minorías y la estabilidad del sistema de partidos*, <http://www.mujerespoliticas.org/documentos/48.pdf> (Obtenido: 14 de abril de 2008); Espinel, Rosario, *Igualdad para las mujeres señor presidente*, http://www.clavedigital.com/Firmas/Articulo.asp?Id_Articulo=9278.

5 Ver: Bolaños Barquero, Arlette, *Las cuotas de participación política y la inclusión de las mujeres en la vida pública en Costa Rica 1996-2003*, <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/esp-genero/2parte/CAP17Arlette.htm>.

se implementan en los países y relacionar esto con la presencia de mujeres en las instancias de poder público.

Por otra parte, si entendemos los sistemas electorales en un sentido amplio, que incluya además de los elementos técnicos que los componen, los factores que influyen en ellos y actúan sobre su desempeño, interesa preguntarse cuáles son estos elementos y su importancia en la región. La información proporcionada por los organismos electorales sobre la práctica de implementación y cumplimiento de las cuotas puede dar pistas con respecto a este punto, necesario para continuar avanzando en el proceso de participación política plena de las mujeres en América Latina.

Se cuenta para el análisis con datos de los once países de América Latina que tienen incorporadas las cuotas en sus legislaciones: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Los datos provienen de las respuestas brindadas por los organismos electorales de cada país (con excepción de Ecuador) al cuestionario preparado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), del análisis de la legislación electoral de cada país, de las cifras sobre participación de mujeres en los Parlamentos de la Unión Interparlamentaria, así como de fuentes bibliográficas diversas.

Con este análisis se intenta aportar algunos elementos al rico debate que continúa siendo clave para el avance de la presencia de las mujeres en los espacios de poder político de la región.

2. Las cuotas en el sistema electoral y la presencia de mujeres en el poder público

Se entiende como sistema electoral al conjunto de principios, normas, leyes y mecanismos por medio del cual se seleccionan los liderazgos de las sociedades o Gobiernos. De acuerdo con Nohlen (2007), el uso restringido del término implica considerar componentes del sistema electoral a los

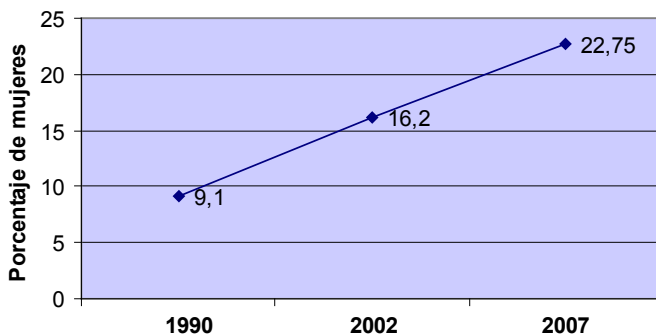
elementos técnicos que establecen la forma en la cual los votos se convierten en escaños parlamentarios o en cargos de Gobierno; incluye, en consecuencia, las circunscripciones electorales, los sistemas de candidaturas y votación, y las fórmulas de conversión de votos en escaños (2007:295). En este marco, el tamaño de los distritos electorales, la existencia de candidaturas uni o plurinominales, de sistemas de votación mayoritarios o proporcionales, y de listas cerradas o abiertas, bloqueadas o desbloqueadas, definen las posibilidades de que las cuotas se apliquen y tengan efecto.

En un sentido más amplio, los sistemas electorales incluyen a las organizaciones en las que se aplican los mecanismos establecidos y las instituciones que los aplican: los partidos políticos y los organismos electorales. Cuando estas instancias son entendidas como parte de los sistemas electorales entran a jugar también factores que influyen en la cultura organizacional, internos o externos a las propias organizaciones.

Es en esta comprensión expandida de los sistemas electorales, en que cabe el análisis amplio de los elementos que pueden estar definiendo la efectividad de las cuotas de participación femenina para el acceso de las mujeres a los espacios de poder público, y podrían explicarse las diferencias en los resultados de estas en el marco de un efecto general positivo. De hecho, la comparación entre las cifras referidas a la presencia de mujeres en los Parlamentos de los años 1990, 2002 y 2007⁶, muestran que a partir de la aplicación de las cuotas en la mayor parte de los países de América Latina, la presencia se ha incrementado sostenidamente, llegando en el 2007 al 21,9%.

6 Fuentes: Unión Interparlamentaria, *Women in National Parliaments*, 2007, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (Obtenida: 10 de abril de 2008). La información sobre representación de mujeres en el año anterior a la regulación de cuotas corresponde a: Zovatto, Daniel, *Regulación de los partidos políticos en América Latina. Lectura Regional comparada*. 2006.

Cuadro 1: Variación de la presencia de mujeres el los Parlamentos de América Latina



Fuente: Unión Interparlamentaria (2007)⁷

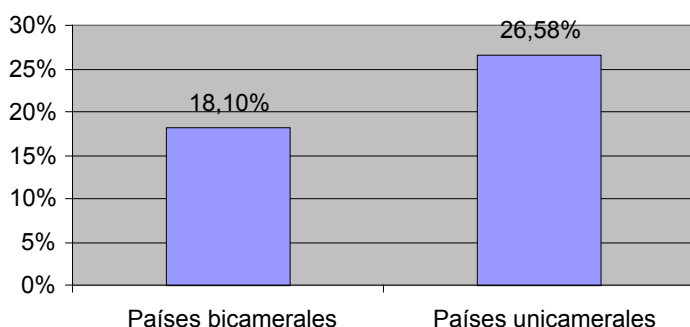
2.1. El efecto del tamaño de las circunscripciones electorales y del principio de representación en la presencia efectiva de mujeres en los Parlamentos

Las circunscripciones electorales establecen la cantidad de escaños que deben ser distribuidos como resultado del proceso electoral; en los Parlamentos, la existencia de una o dos cámaras es una primera diferencia que debe hacerse constar. De los países estudiados, cinco cuentan con cámaras únicas: **Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá y Perú**; mientras que **Argentina, Bolivia, Brasil, México, Paraguay y República Dominicana** cuentan con dos cámaras. El promedio de los porcentajes de mujeres que

⁷ Los datos utilizados en este cuadro y en los siguientes provienen de las fuentes ya citadas. Para 1990, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana; para 2002 todos los anteriores más Honduras, y para 2003, todos los anteriores más Honduras.

ocupan bancas indica que los países unicamerales tienen un porcentaje mucho mayor de mujeres en sus Parlamentos: los bicamerales tienen, en promedio, 18,1% de mujeres y los unicamerales un 28,6%.

Cuadro 2: Porcentajes promedios de mujeres en los Parlamentos de países con cuotas



Todos los países con cámara única, excepto **Ecuador**, integran estas por el principio de representación proporcional y mediante circunscripciones electorales pequeñas y medianas. La proporcionalidad implica que los escaños se distribuyen entre los grupos políticos concurrentes de acuerdo a los votos que obtienen listas plurinominales, a través de distintos sistemas de conversión. Esta plurinominalidad permite la aplicación de las cuotas de representación de mujeres, lo cual no sucede con las candidaturas únicas o uninominales. Ahora, cuando las listas plurinominales son cortas, más aun cuando son bi o trinominales, solo si las mujeres están en los primeros lugares de las listas acceden a las bancas. Distinta sería la situación si en las listas plurinominales cortas rigiese el principio mayoritario, en que el sector con mayoría se lleva todas las bancas, pues en ese caso las mujeres presentes en estas podrían ingresar a los cuerpos colegiados. En este marco,

si bien solo **Panamá** establece explícitamente que existen diputaciones uninominales, en la mayoría de los otros países unicamerales, al aplicarse la distribución de escaños por circunscripciones plurinominales pequeñas -menos de cinco escaños-, el sistema opera en varios casos como uninominal⁸. El cuadro siguiente muestra el sistema de representación y el tamaño de las circunscripciones electorales de los países con cuota que tienen cámaras únicas.

Cuadro 3: Sistema de representación y tamaño de circunscripciones electorales en países con cuota y unicamerales

País	% de mujeres	% de la cuota	Principio de representación/ Tamaño de circunscripciones
Costa Rica	36,8	40%	Proporcional circunscripciones medianas
Ecuador	25	30%	Mayoritario relativo circunscripciones mayoritariamente pequeñas
Honduras	23,4	30%	Proporcional circunscripciones mayoritariamente pequeñas y medianas
Panamá	16,7	30%	Proporcional circunscripciones mayoritariamente pequeñas
Perú	29,2	30%	Proporcional circunscripciones mayoritariamente pequeñas

* El sector político con mayoría se lleva la mayor parte de los escaños y se reservan los restantes para los demás grupos.

8 Se utiliza la clasificación de Nohlen (2007), que considera *pequeñas* a las circunscripciones plurinominales de dos a cinco escaños, *medianas* a las de seis a diez escaños y *grandes* a las de más de diez escaños

Como puede verse, en **Ecuador, Honduras, Panamá y Perú**, la mayor parte de las circunscripciones por las cuales se eligen quienes integran las cámaras son pequeñas⁹. Solo **Costa Rica** tiene circunscripciones medianas en su totalidad, en coincidencia con la mejor representación femenina entre los países unicamerales y de la región. Es decir, el único país que cuenta con un sistema proporcional en circunscripciones medianas, y no pequeñas, es el que mejor porcentaje de representación femenina tiene. Sin embargo, debe considerarse también que este país es uno de los que mejores reglamentaciones han dispuesto para la integración de las listas y el único que cuenta con una cuota del 40%, en tanto en los demás países la cuota es del 30%.

A Costa Rica le sigue **Perú** en el porcentaje de mujeres que integran la cámara única. La situación de este país, al contar con circunscripciones electorales en su mayoría pequeñas y con un sistema proporcional, lo cual pudiera contradecir la conclusión de que los sistemas proporcionales de listas cortas son desfavorables para las mujeres, debe ser analizado a la luz de otros factores. En efecto, como se podrá ver más adelante, en Perú existe una intervención decidida del organismo electoral para la colocación de mujeres en las listas y se cuenta con el sistema de voto preferencial; esto último, de acuerdo a analistas locales, ha favorecido la incorporación de mujeres en la cámara peruana.

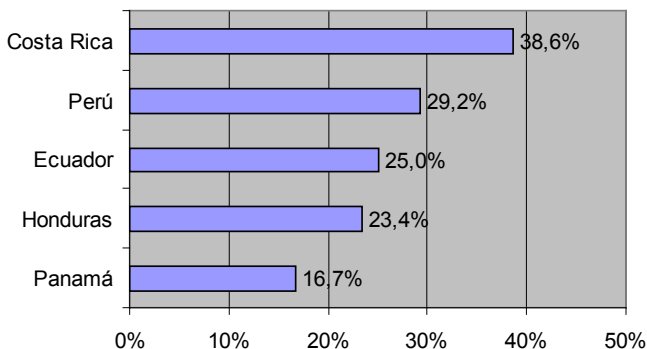
La situación de **Ecuador**, que logró aumentar en 10 puntos porcentuales la cantidad de mujeres en su Parlamento entre la penúltima y la última elección, muestra el efecto de la combinación de una cuota de participación con un sistema mayoritario en circunscripciones electorales en su mayoría pequeñas. En este país, la lucha sostenida de los movimientos de mujeres ha desempeñado un papel clave en la presencia de mujeres en las listas electorales.

9 El recuento de Nohlen (2007) indica que: Ecuador tiene circunscripciones con escaños que varían entre 2 y 18, siendo 71,4% circunscripciones pequeñas; Honduras tiene circunscripciones pequeñas y medianas en su mayoría, sólo dos circunscripciones de las 18 que existen son grandes; en Panamá, de 11 circunscripciones electorales, sólo 1 es mediana y 1 grande, las demás son pequeñas; en Perú, de 25 circunscripciones, sólo La Libertad, Piura y Lima tienen más de 5 escaños.

Honduras y Panamá son los dos países con menor representación de mujeres en Parlamentos unicamerales. En ambos rige el criterio de proporcionalidad. La diferencia entre estos dos países estriba en que mientras **Honduras** tiene circunscripciones pequeñas y medianas, **Panamá** cuenta casi en su totalidad con circunscripciones pequeñas. Como en ninguno de estos dos países existen otras variables importantes referidas a acciones de los organismos electorales o reglamentaciones rígidas, el tamaño de las circunscripciones podría explicar la menor presencia de mujeres en la cámara panameña.

El recuento del tamaño de las circunscripciones electorales y del principio de representación establecidos en cada país, cotejado con los porcentajes de mujeres en los Parlamentos unicamerales, permite concluir que el único país que elige representantes por sistema proporcional y con circunscripciones medianas es el que cuenta con mejor representación femenina. En los demás países, la variación en los porcentajes de mujeres en los Parlamentos, en el marco de una gran mayoría de circunscripciones pequeñas e independientemente del principio de representación utilizado, permite inferir que los factores definidores de una mejor representación femenina son otros y no los relacionados con el tamaño de la circunscripción ni con el principio de representación.

Cuadro 4: Porcentajes de mujeres en los Parlamentos unicamerales



Con respecto a los países con Parlamentos bicamerales, en los Senados y en las Cámaras de Diputados se visualizan múltiples combinaciones para la integración; de hecho, Nohlen (2007:306) identifica doce en toda América Latina. En el siguiente cuadro pueden verse las distintas combinaciones que existen en los países con Parlamentos bicamerales:

Cuadro 5: Sistema de representación y tamaño de circunscripciones electorales en países con cuota y bicamerales

País	Cuerpo colegiado sobre el que se aplica la cuota	% de mujeres	% de cuota de mujeres	Principio de representación	Tamaño de circunscripciones
Argentina	Senado	38,90	30	Mayoritario	Pequeñas
	Cámara de Diputados	40	30	Proporcional implícitamente mayoritario	Pequeñas
Bolivia	Senado	3,7	25	Mayoritario	Pequeñas
	Cámara de Diputados	16,9	30	Mitad uninominal, mayoritario/ Mitad plurinominal	Pequeñas
Brasil	Senado	12,3	30	Mayoritario	Pequeñas
	Cámara de Diputados	8,8	30	Proporcional/ plurinominal 8 a 70 integrantes	Medianas y grandes

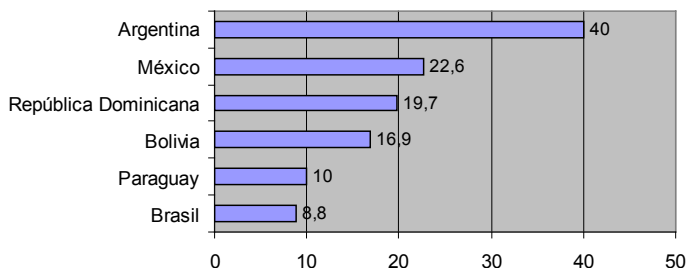
Igualdad para una democracia incluyente

México	Senado	17,2	30	Mitad mayoritario, listas plurinominales de tres Mitad plurinominal nacional por sistema proporcional	Pequeñas y una circunscripción grande nacional compensatoria
	Cámara de Diputados	22,6	30	300 Mayoritario 200 listas de 40 de integración proporcional	Pequeñas y grandes
Paraguay	Senado	13,30		Proporcional	Grande, única
	Cámara de Diputados	10		Proporcional	Pequeñas y medianas
República Dominicana	Senado	3,1		Mayoritario	Pequeñas
	Cámara de Diputados	19,7	33	Proporcional	Pequeñas

En general, en las Cámaras de Diputados prima la integración proporcional, excepto en **México**, donde prevalece el sistema mayoritario, y **Bolivia**, que elige un poco más de la mitad de sus diputaciones por voto uninominal. El tamaño de las circunscripciones electorales por las cuales se integran las Cámaras de Diputados son, en su gran mayoría, pequeñas y medianas. Solo **Brasil** y **México** cuentan con circunscripciones electorales grandes. En estas cámaras, **Argentina** es el país que cuenta con más mujeres, casi duplicando al país que le sigue inmediatamente, **México**. Estos dos países tienen sistemas electorales bien diferentes para la integración de sus Senados: **Argentina** cuenta con un sistema proporcional en circunscripciones pequeñas, de tres integrantes, que opera implícitamente como sistema mayoritario; **México**, en cambio, integra su Cámara de Diputados eligiendo 300 integrantes

por sistema uninominal por mayoría y 200 por listas plurinominales de 40 integrantes por sistema proporcional.

Cuadro 6: Presencia de mujeres en Cámaras de Diputados de Parlamentos bicamerales

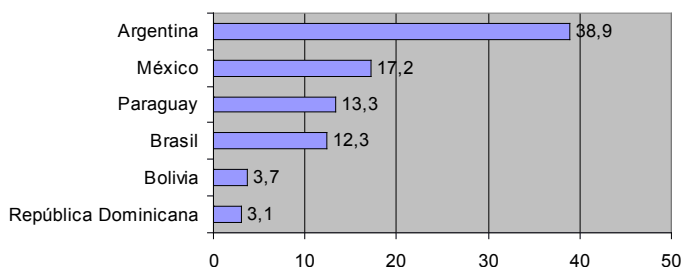


En los Senados, en cambio, rige el principio mayoritario, excepto en **Paraguay**. Con respecto al tamaño de las circunscripciones electorales, en todos los países, los Senados se integran por circunscripciones pequeñas; solo **Paraguay** y **México** tienen variaciones al respecto. **México** elige la tercera parte del Senado por una única circunscripción nacional. En **Paraguay** este cuerpo se integra por representación proporcional de una única circunscripción nacional. **Argentina, Bolivia, Brasil** y **República Dominicana** integran sus Senados por circunscripciones de tres escaños como máximo, incluyendo varias circunscripciones uninominales. De hecho, **República Dominicana** integra el Senado con circunscripciones uninominales en su totalidad.

También en los Senados, **Argentina** es el país que cuenta con mejor presencia de mujeres. En este país, el Senado se integra por elección en circunscripciones electorales de tres escaños, en que el sector ganador se lleva dos bancas y la tercera corresponde a la primera minoría. Dado que la cuota es del 30%, ¿cómo se logra que las mujeres no se ubiquen en el tercer lugar de las listas y pierdan en consecuencia las

posibilidades de ser electas? La respuesta pareciera estar en la reglamentación que establece la obligación de que las mujeres estén en los puestos elegibles; es decir, si un sector político tiene posibilidades de acceder a dos bancas, las mujeres deben estar en uno de los dos primeros lugares y no en el tercero, lo que convierte a la cuota en una paridad práctica.

Cuadro 7: Presencia de mujeres en Senados de Parlamentos bicamerales



2.2. Las presentaciones de candidaturas y las modalidades del voto

La forma de presentación de candidaturas y la modalidad del voto son componentes de los sistemas electorales que también se analizan cuando se estudian los resultados de las cuotas. De los once países que cuentan con cuotas, **Brasil, Panamá, Perú y República Dominicana** permiten la votación desbloqueada. En **Brasil** el electorado puede optar por una sola candidatura de una lista cerrada en cada estado para la integración de la Cámara de Diputados. En **Panamá**, en las circunscripciones plurinominales está habilitado el voto preferencial. En **Perú** se opta por el voto preferencial para la única cámara; lo mismo hace para la Cámara de Diputados **República Dominicana**.

Cuadro 8: Presentación de candidaturas y modalidad de voto en países con cuota

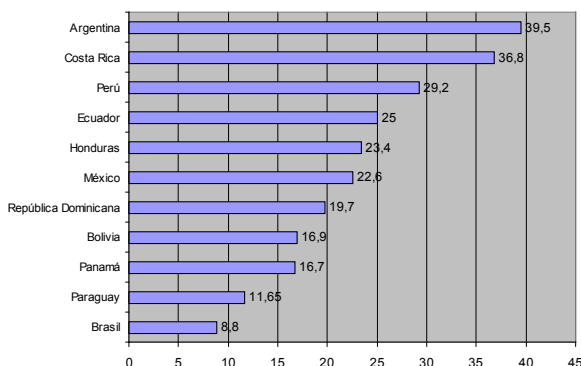
País	Cuerpo colegiado sobre el que se aplica la cuota	Presentación de candidaturas*	Modalidades de voto
Argentina	Senado	Listas cerradas	Bloqueadas
	Cámara de Diputados	Listas cerradas	Bloqueadas
Bolivia	Senado	Listas cerradas	Bloqueadas
	Cámara de Diputados	Mitad uninominal, mayoritario/Mitad plurinominal, listas cerradas	Bloqueadas
Brasil	Senado	Listas cerradas	Bloqueadas
	Cámara de Diputados	Listas cerradas	Desbloqueadas, preferencial
Costa Rica	Cámara única	57 se eligen por provincias	Bloqueadas
Ecuador	Cámara única	Listas de dos	Bloqueadas
Honduras	Cámara única	Candidaturas individuales para las circunscripciones con una diputación Listas para las demás	Bloqueadas
México	Senado	Mixto	Bloqueadas
	Cámara de Diputados	Mixto	Bloqueadas
Panamá	Cámara única	Listas cerradas	Desbloqueadas, preferencial
Paraguay	Senado	Listas cerradas	Bloqueadas
	Cámara de Diputados	Listas cerradas	Bloqueadas
Perú	Cámara única	Listas cerradas	Desbloqueadas Preferencial simple y doble
República Dominicana	Senado	Candidaturas uninominales	N/A
	Cámara de Diputados	Listas cerradas	Desbloqueadas, preferencial

* La presentación de listas se clasifica en *candidaturas individuales*, *listas cerradas* cuando se presentan listas con un orden inmodificable por cada agrupación, *listas semiabiertas* cuando se presentan listas cuyo orden puede modificarse por preferencia o tachas dentro de cada lista presentada, *listas abiertas* cuando quien elige elabora la lista con integrantes de cualquier agrupación.

Los datos de los porcentajes de mujeres en los Parlamentos de América Latina de países que tienen establecidas las cuotas, mirados a la luz de la existencia o no de sistemas cerrados, muestran que en el tercer lugar de países con mejor presencia de mujeres -solo por debajo de **Argentina** y **Costa Rica**- se encuentra **Perú**, país en el que se utiliza el voto preferencial.

En el caso de **Perú**, analistas locales ven en la combinación de la cuota obligatoria -que logra la inclusión de mujeres en las listas-, con el voto preferencial -que posibilita a las mujeres subir en sus posiciones-, un escenario favorable para el aumento de la presencia de mujeres, como lo revelan los resultados de las elecciones de 2006. Ese año fueron electas 35 mujeres para el Parlamento, conformando el 29,2% de ese cuerpo; de acuerdo a los datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), seis de estas mujeres obtuvieron una banca pese a su ubicación en los últimos lugares de las listas, lo que resultó atribuible al voto preferencial¹⁰. La combinación del sistema de preferencias con la actuación “reglamentarista” del Jurado Nacional de Elecciones, podría explicar estos buenos resultados para las mujeres. En cambio, ni en **Brasil**, ni en **Panamá**, ni en **República Dominicana**, el desbloqueo parece favorecer a las mujeres.

Cuadro 9: Presencia de mujeres en Parlamentos de países con cuotas



10 Boletín de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Año III N12, de agosto de 2006, disponible en <http://www.onpe.gob.pe/partidospoliticos/DOCUMENTOS/boletin12.pdf>.

3. La reglamentación de las cuotas: las cuotas de resultados para los partidos, las cuotas de resultados para el acceso de las mujeres y la alternancia

A partir de 1991, cuando **Argentina** aprobó su ley de cupos, se expandió la incorporación de las cuotas femeninas en la región. En la mayoría de los países que las aprobaron, las cuotas femeninas son *de resultado para los partidos políticos*. Esto implica que su acción obliga a los partidos políticos a presentar sus listas, para las elecciones de que se trate, con los porcentajes de mujeres establecidos en la legislación, independientemente de los mecanismos que implementen en sus elecciones internas o primarias. De los once países con cuotas estudiados, solo **Panamá** y **Paraguay** no establecen esta garantía; en ambos la cuota afecta exclusivamente a las listas que se presentan en las primarias o internas partidarias. Ellos dos, junto con **Brasil** y **Bolivia**, se encuentran entre los de más bajo porcentaje de representación de mujeres. En los demás países la exigencia de las cuotas de participación femenina debe ser cumplida por los partidos políticos para la inscripción de sus listas en las elecciones correspondientes.

Por otra parte, aunque en nueve de los once países analizados se exige a los partidos políticos que cumplan con una cuota para las mujeres, solo **Argentina** y **Costa Rica** han establecido en reglamentaciones específicas que las cuotas son *de resultado para la presencia efectiva de mujeres*, al explicitar que el porcentaje debe aplicarse sobre los lugares con posibilidades de convertirse en escaños y no sobre cualquier porción de las listas. Estas disposiciones establecen una diferencia cualitativa fundamental, pues impiden que las listas presentadas por los partidos políticos releguen a las mujeres a sitios que difícilmente se conviertan en escaños. Así, la Ley electoral argentina establece que “Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de un treinta por ciento (30%) de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”. En tanto, en Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones informa que:

Mediante sentencia nro. 1863 de las 9:40 horas del 23 de septiembre de 1999, aclarada y adicionada por otras posteriores, se dispuso que ese mínimo del 40% no sólo debía aparecer reflejado en la lista partidaria globalmente considerada, sino también en sus “puestos elegibles”. Correspondería a los propios partidos diseñar fórmulas estatutarias que así lo garantizaran y el Registro Civil sólo inscribiría aquellas listas que respetaran el mecanismo respectivo. Se agregó que, en caso de inercia en proceder a tal rediseño estatutario, el Registro revisaría las nóminas utilizando el “criterio histórico”; es decir, determinando los “puestos elegibles” de cada partido según el promedio resultante de su historial electoral.

De hecho, **Argentina y Costa Rica** son los dos países de la región con cuotas que mayores porcentajes de mujeres tienen en sus Parlamentos.

Ahora bien, aunque solo estos dos países establecen expresamente la cuota de resultado para la presencia efectiva de las mujeres, la mayoría de los demás países que tiene una cuota de resultado para los partidos políticos establece mecanismos como la *alternancia*. Este mecanismo también constituye garantía para que las mujeres no terminen en el fondo de las listas o en los últimos lugares permitidos por las cuotas. De los países estudiados, fuera de Argentina y Costa Rica, cuatro tienen incluida la alternancia como mecanismo: **Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana**. En **Bolivia**, la Corte Nacional Electoral aprobó un reglamento que indica que la “debida alternancia” citada en la ley exige la alternancia en las candidaturas titulares entre hombres y mujeres y, por lo tanto, que la totalidad de la lista debe asegurar la participación femenina de por lo menos el 50% de las candidaturas. En **Ecuador**, el reglamento general de la Ley Orgánica de Elecciones dispone lo siguiente:

En elecciones que se elijan tres representantes deberá inscribirse, al menos, una candidata mujer como

principal y una como suplente; en elecciones de cuatro a seis representantes por lo menos, dos serán candidatos mujeres principales y dos suplentes; en elecciones de siete a nueve dignidades, al menos, tres candidatos mujeres como principales y tres como suplentes; en elecciones de diez a doce representantes, cuatro mujeres mínimo como principales y suplentes, respectivamente; y, así de manera sucesiva. La alternabilidad y secuencia en la ubicación de puestos de mujeres y hombres, será definida por la organización política el momento de la presentación de la lista, la que contendrá la aceptación de dicha ubicación por parte de todos y cada uno de los candidatos y candidatas. En elecciones donde deban elegirse dos representantes, uno de los candidatos preferentemente será mujer; de igual forma en el caso de los suplentes.

En **Paraguay**, la Ley Electoral establece que la cuota del 20% debe aplicarse en razón de una mujer cada cinco lugares en las listas. En **Perú**, el Jurado Nacional de Elecciones reglamenta la aplicación de las cuotas para cada proceso electoral indicando el mínimo de mujeres y hombres que deben integrar las listas. En tanto, **Brasil, Honduras, México y Panamá** no cuentan con ninguna reglamentación respecto a la alternancia; ello implica que las mujeres pueden ser ubicadas en cualquier sitio para cumplir con las cuotas. Es lo que sucede cuando no existen precisiones en las leyes o reglamentaciones, como lo señala el Tribunal Supremo de Elecciones de **Costa Rica**: “En el proceso electoral de 1998, los partidos políticos respetaron ese porcentaje del 40% de participación femenina mínima en las nóminas globalmente consideradas. Sin embargo, la tendencia fue colocar a las candidatas en el ‘piso’ de las listas; práctica que condujo a que en la Asamblea Legislativa y en los concejos municipales resultantes de esa elección en particular, las mujeres estuvieran presentes en una proporción muy inferior a la señalada”¹¹.

11 Cuestionario IIDH respondido por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Cuadro 10: Países con cuota y su aplicación en las listas

País	Porcentajes de las cuotas	De resultados	Reglamentación, alternancia	Porcentaje de mujeres en los Parlaamentos, año 2007
Argentina	30% con posibilidades de ser electas en la presentación de listas nacionales	SI	SI	39,5%
Bolivia	Senado: 25% de mujeres Diputaciones nacionales: 33% Concejalías: a partir de la segunda 50% alternada.	SI	SI	14,6%
Brasil	No más del 70% de personas del mismo sexo e Cámara de Diputados, Cámara Legislativa, Asambleas Legislativas y Cámaras Municipales	SI	NO	9,2%
Costa Rica	40% de mujeres en las delegaciones para las Asambleas	SI	SI	36,8
Ecuador	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, para todos los cargos pluripersonales	SI	SI	25
Honduras	30% para diputados al Congreso nacional y otros cargos nacionales y municipales	SI	NO	23,4
México	En ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.	SI	SI	21,4%
Panamá	En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, por lo menos, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres.	NO	NO	16,7%
Paraguay	Al menos 20% de mujeres en las listas internas de los partidos	NO	SI	11,6
Perú	Las listas de candidatos al Congreso Nacional deben incluir al menos 30% de mujeres o varones	SI	SI	29,2
República Dominicana	Los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del treinta y tres por ciento (33%) de mujeres para cargos nacionales y municipales	SI	SI	17,1

4. Las sanciones, la claridad de las normas y el papel de los organismos electorales

La existencia de sanciones por el incumplimiento incide de manera importante en la aplicación de las cuotas, así como la claridad en las normas y las resoluciones de los organismos electorales que sientan jurisprudencia; estos factores son identificados por varios organismos electorales como coadyuvantes para el cumplimiento de las cuotas. Así, el Tribunal Superior Electoral de **Brasil** considera que la inexistencia de sanciones precisas ha sido un obstáculo para la efectiva implementación de las cuotas. Los organismos electorales de **Argentina** y **Costa Rica** resaltan la importancia de la claridad de las normas y de sus resoluciones a favor de la participación femenina.

En la mayoría de los países que establecen sanciones existe un periodo de subsanación de las listas que incumplen las cuotas y si ello no sucede se procede a su rechazo. Es lo que sucede en **Argentina**, **Costa Rica** y **México**; las estipulaciones en **Costa Rica** son específicas al respecto. En **Ecuador** también la legislación electoral es expresa:

Art. 61.- [negación de la inscripción de listas de candidaturas que no incluyan un mínimo de mujeres como candidatas].- El Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, negarán, de oficio o a petición de parte, la inscripción de aquellas listas de candidaturas pluripersonales que no incluyan un mínimo de treinta por ciento (30%) de mujeres como candidatas principales y de (30%) de entre los suplentes, de forma alternada y secuencial, en las listas presentadas por las organizaciones políticas y candidatos independientes.

[...]

Art. 68.- [prohibición de inscripciones de candidaturas].- [...] También se negará la inscripción de aquellas listas de candidaturas pluripersonales que no incluyan un mínimo de treinta por ciento (30%)

de mujeres como principales y de treinta por ciento (30%) de mujeres como suplentes.”

Aún cuando existen sanciones, en algunos países estas no se han aplicado, como ha sucedido en **Ecuador**, país que según la información disponible es recién a partir de las elecciones de 2007 que el organismo electoral ha procedido a obligar al cumplimiento de las cuotas:

Desde que la cuota electoral para las mujeres entró en vigencia en Ecuador, hasta la presente fecha [nota de las editoras: el cuestionario fue entregado en 23 de agosto de 2007] han tenido lugar seis procesos electorales (1997, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006). En ninguna de estas contiendas el Tribunal Supremo Electoral (TSE) dispuso la aplicación íntegra de dicha cuota, que además de un porcentaje mínimo de participación de mujeres, establece su ubicación en las listas de manera alternada y secuencial (sistema cremallera; uno a uno). Hasta las elecciones celebradas en 2004, el organismo electoral no procedía a negar la inscripción de hecho de las listas que no cumplieran con el porcentaje mínimo de candidatas; únicamente las devolvía luego de que eran impugnadas por parte del movimiento de mujeres ecuatoriano (y aun en estos casos hubo ocasiones en las cuales se pasaba por alto la impugnación)¹².

12 Cuestionario IIDH respondido por el Centro para la Investigación y el Desarrollo de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME), específicamente por María Fernanda Cañete y Viviana Mosquera, del Programa Participación Política y Mujer de dicho centro: “[L]a información proporcionada en el presente formulario ha sido recogida del CEDIME, del CONAMU (Consejo Nacional de la Defensa de los Derechos de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, de la Defensoría del Pueblo) y Gustavo Tamariz (Director de Organizaciones Políticas del Tribunal Supremo Electoral). También se consultaron diversas fuentes documentales y bibliográficas”. Nota de las editoras: CEDIME se encargó de complementar el cuestionario en el caso de Ecuador, debido a que el Tribunal Supremo Electoral no respondió al mismo. De esa

En países que establecen la obligatoriedad pero no cuentan con sanciones precisas -entre los que se cuentan **Brasil, Panamá, Paraguay y Perú**- el compromiso de los organismos electorales con el cumplimiento de las cuotas hace la diferencia. Si estas instancias ejercen un papel activo, se implementa la cuota, si no, los partidos políticos no se ocupan de cumplirla. Esto último sucede en **Panamá y Paraguay**, en donde solo ante impugnaciones se pone en movimiento el mecanismo de obligar al cumplimiento, lo cual no ha sucedido en ninguno de los dos países que no reportan impugnaciones por incumplimiento de la cuota.

En cambio, en **Perú**, donde tampoco hay sanciones precisas, el Jurado Nacional de Elecciones rechazó de oficio todas aquellas listas que incumplían la cuota de género; se ocupó en primer término de calificar las listas de candidatos a cargos de elección popular a las que les eran aplicables las cuotas de género y, finalmente, declaró “inadmisibles las listas que no cumplieran este requisito y respetando el principio de doble instancia, resolvió las apelaciones interpuestas contra lo resuelto en primera instancia”.

El papel clave de los organismos electorales para que la cuota sea efectiva es reconocido por estos. Así, en opinión de la Corte Nacional Electoral de **Bolivia**, este organismo “ha desarrollado programas para controlar rápidamente las cuotas femeninas y ha exigido el cumplimiento de las cuotas, su política firme ha contribuido a que las organizaciones políticas presenten listas conforme a las exigencias de la ley”. En cambio, como ya se dijera, en **Ecuador**, de acuerdo con la información brindada: “[e]l organismo electoral no ha tenido como prioridad la exigencia del cumplimiento de la cuota electoral. Sus vocales han argumentado persistentemente que las candidaturas de mujeres deben ser “peleadas” en el terreno de los propios partidos políticos y que no le compete al Tribunal Supremo Electoral intervenir en ello”.

manera se evitó que Ecuador quedara fuera de los países objeto de estudio.

La existencia de mecanismos específicos mediante los cuales se produce la verificación del cumplimiento de las cuotas, es otro elemento clave para la efectividad de estas, estableciéndose medidas muy detalladas en algunos de los países. Por ejemplo, el organismo electoral de **Costa Rica** ha instruido específicamente a sus delegados electorales sobre la verificación que deben realizar del cumplimiento del 40% establecido, de acuerdo al Instructivo para Delegados a Asambleas de los Partidos Políticos, que reza: “El Delegado del Tribunal debe corroborar que se haya elegido al menos un cuarenta por ciento (40%) de mujeres, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 del Código Electoral (ejemplo: de 5 delegados al menos 2 deben ser mujeres). Si se incumpliere lo anterior, se le deberá comunicar de inmediato al encargado de la asamblea, para que pueda ser corregido en el acto. Si no se modifica la situación, se consignará claramente en el informe que debe rendir el delegado a la Dirección General del Registro Civil”¹³.

En **Perú**, de acuerdo al Jurado Nacional de Elecciones, los jurados electorales especiales de las circunscripciones electorales que se conforman para cada elección, operan de la siguiente forma: “Ingresan la información de los candidatos que postulan en una lista, incluyendo la cuota de género a un sistema web, denominado Sistema de Información de Procesos Electorales-Secretaría General (SIPE-SG), que mostraba en tiempo real la información del contenido de las listas de candidatos inscritos para postular en procesos electorales. De este modo, equipos de abogados especialistas de la Secretaría General del JNE, realizan un permanente monitoreo del cumplimiento de este mecanismo”.

En los demás países, los controles del cumplimiento de los requisitos se realizan en forma inespecífica por parte de los organismos electorales, aunque el organismo electoral de **Bolivia** afirma que se realizan análisis estadísticos de las listas que se presentan. En **México**, en virtud de la Ley General para

13 Cuestionario IIDH respondido por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

la Igualdad entre Mujeres y Hombres, se estableció que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe actuar dando seguimiento, evaluación y monitoreo a las cuestiones relativas a la igualdad de las mujeres.

Por otra parte, en los países donde las cuotas han tenido mejores resultados, como **Argentina**, **Costa Rica** y **Perú**, los organismos electorales se ocuparon de desarrollar tareas de formación y capacitación tanto de sus cuadros como de los partidos políticos y candidatos(as), así como de trabajar conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil. En **Perú** el Jurado Nacional de Elecciones desarrolló programas de educación destinados a mejorar los niveles de participación de mujeres en procesos electorales, y fuera de los periodos electorales prevé programas educativos destinados a mejorar la participación política de la mujer. En **Costa Rica**, el Tribunal Supremo de Elecciones ha realizado un trabajo coordinado con el Instituto Nacional de las Mujeres. Otros países con menores resultados también han desarrollado acciones de formación. Así, **México** informa: “Se trabajó con las organizaciones de la sociedad civil que participaron como observadores electorales en el proceso electoral federal 2006, en diversas reuniones se les proporcionó información útil y precisa para contribuir al ejercicio de los derechos ciudadanos que la Ley en la materia les otorga; de igual manera se buscó fortalecer la participación ciudadana y promover el conocimiento de los derechos político-electorales del ciudadano, en especial en materia de género”¹⁴.

Los partidos políticos y las cuotas

La mayor parte de los organismos electorales de la región mencionaron como dificultad más importante para el cumplimiento de las cuotas, la falta de conciencia de los partidos políticos al respecto y la resistencia activa que en muchos casos ejercen. Así, en **Argentina**, la Cámara Nacional

14 Cuestionario IIDH respondido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

Electoral refiere “la existencia de resistencias de algunas agrupaciones políticas en tanto existía poca claridad de las normas iniciales y ausencia de reglamentación”¹⁵ como uno de los principales obstáculos para la implementación de las cuotas. Los organismos electorales de **Costa Rica, Panamá y Perú** mencionan igualmente este tema.

Esta resistencia de las agrupaciones políticas a la inclusión de las mujeres en los espacios de poder, percibida claramente por los organismos electorales, indica que las medidas obligatorias, reglamentadas con la mayor especificidad, continúan siendo necesarias para la plena ciudadanía política de las mujeres.

5. La importancia de las acciones del movimiento de mujeres

Sartori plantea que las mayorías intensas son efímeras y ocasionales y que, por el contrario, las minorías intensas terminan gobernando por su permanencia y constancia (1987:277). Es posible afirmar que los grupos feministas y del movimiento de mujeres han constituido en muchos de los países estudiados, esas minorías intensas que lograron la modificación de pensamientos con la lógica de los argumentos y la incorporación en las normas del derecho de las mujeres a la participación política. Varios organismos electorales de la región han resaltado la importancia de la acción de estos grupos en la exigencia y el control del cumplimiento de las cuotas; si bien no en todos los países se han desarrollado luchas en el terreno de la exigencia de cumplimiento vía impugnaciones, demandas legales o de control mediante procesos de monitoreo, en la totalidad han sido los grupos organizados de mujeres los impulsores de las cuotas.

Así, en **Argentina** “[l]a lucha permanente y unida de las mujeres” es percibida como facilitadora para la implementación de las cuotas. En **Bolivia** el activismo de las

15 Cuestionario IIDH respondido por la Cámara Nacional Electoral de Argentina.

organizaciones de mujeres “ha ayudado a que los partidos se muestren atentos a cumplir con las cuotas y evitar problemas de imagen pública”¹⁶. De acuerdo al organismo electoral de este país, “[n]ormalmente consorcios de organizaciones no gubernamentales de mujeres realizan una verificación de las listas en las oficinas del organismo electoral el día de presentación de listas. Normalmente estas organizaciones solicitan autorización al organismo electoral para presenciar la entrega de las listas y verificar el cumplimiento de las cuotas de participación femenina, luego completan su trabajo en los días siguientes”.

En **Paraguay**, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) ha sido la impulsora de la incorporación de las cuotas en el Código Electoral, y las organizaciones de mujeres llevan hoy adelante las propuestas de paridad.

Un país paradigmático al respecto es **Ecuador**, en donde las organizaciones de mujeres actuaron sistemáticamente desde las elecciones del 2000, en la exigencia del cumplimiento de la cuota. En efecto, durante los años 2000, 2002 y 2004, diversas organizaciones de mujeres, entre las que se cuentan la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas (elecciones 2000 y 2002), veedurías de las organizaciones de mujeres y la Comisión por los Derechos Políticos de las Mujeres de Quito (elecciones 2004), llevaron a cabo acciones de exigencia del cumplimiento de la cuota. Las organizaciones relatan:

En el 2004 se producen impugnaciones de listas por parte del movimiento de mujeres ante los tribunales provinciales electorales y el Tribunal Supremo Electoral, por no respetar alternabilidad y secuencia. Todos estos reclamos de los movimientos de mujeres fueron sistemáticamente rechazados por el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador hasta el año 2007, cuando ante las acciones emprendidas por la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador, Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana

16 Cuestionario IIDH respondido por la Corte Nacional Electoral de Bolivia.

y Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas se produce la reforma por parte del Tribunal Supremo Electoral al Reglamento General de la Ley Orgánica de Elecciones, con la cual se estableció, por primera vez en la historia del Ecuador, la paridad, alternancia y secuencia en la conformación de las listas de elección pluripersonal¹⁷.

De igual forma, los mecanismos nacionales estatales responsables de políticas de igualdad han desempeñado un papel importante en algunos países. En **Argentina**, “[l]a acción sistemática del Consejo Nacional de la Mujer” es vista por el organismo electoral como un elemento facilitador para el cumplimiento de las cuotas. En **Costa Rica**, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) ha sido clave en el monitoreo del cumplimiento de las cuotas. De acuerdo al Tribunal Supremo de Elecciones, esta instancia ha desarrollado acciones en los siguientes aspectos:

- Realizando talleres dirigidos a los partidos políticos, así como a las mujeres interesadas en participar en política, en puestos de elección popular.
- Informando al Tribunal Supremo de Elecciones y a los partidos políticos sobre el incumplimiento de las cuotas de participación femenina.
- Desarrollando asesorías en la Asamblea Legislativa para concientizar sobre la importancia de que se llegue a la paridad de géneros en la asignación de puestos de elección popular.
- Emitiendo informes, estudios e investigaciones sobre el cumplimiento de la aplicación de la cuota de participación femenina; para ello se lleva un control de los resultados de la asignación de plazas en puestos de elección popular en cada elección, para poder evidenciar de esa forma

17 Cuestionario IIDH respondido por el Centro para la Investigación y el Desarrollo de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME).

el comportamiento de los partidos políticos sobre la incorporación de la mujer en sus nóminas.

6. Otras leyes que propician la participación de mujeres en los espacios de poder

En algunos de los países estudiados existen otras disposiciones que apuntan a garantizar la presencia de las mujeres en espacios de poder de otras organizaciones. Algunos ejemplos de ello son:

- En **Argentina**, la Ley de Participación Femenina en las Unidades de Negociación Colectiva de las Condiciones Laborales (Cupo Sindical Femenino) o Ley nro. 25.674, de noviembre de 2002, establece que la representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales será de un mínimo del 30%, cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentual sobre el total de los trabajadores.
- En **Bolivia**, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Ley nro. 2771, del 7 de julio de 2004) establece en su artículo 8 lo siguiente: “Las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, establecerán una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres, en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia”.
- En **Costa Rica**, el Decreto nro. 8322 de la Asamblea Legislativa (25 de setiembre de 2002) establece para los órganos del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (Junta Directiva Nacional, Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras, Juntas de Crédito Local) que deberán estar integrados por al menos un 50% de mujeres.
- En **Honduras**, la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (2000), en materia de participación y toma de decisiones dentro de la estructura de poder establece que la cuota debe implementarse también en las agrupaciones sociales.

Estos datos indican que la lucha de las mujeres por la incorporación en los espacios de poder -si bien se ha dirigido con mayor énfasis hacia el poder público-, tampoco ha descuidado los espacios de poder en las organizaciones, aunque no en todos los países que cuentan con cuotas de participación política para las mujeres se hayan instalado en igual medida cuotas para las demás instancias organizadas de la sociedad.

7. A modo de conclusión

El análisis de los sistemas electorales y de los resultados parlamentarios de los países de América Latina con cuota de género indica que, pese a la gran diversidad de combinaciones existentes, pueden inferirse algunos patrones respecto a cómo afecta la variación de los componentes de los sistemas electorales a la presencia femenina en los espacios de poder público.

Por una parte, se puede visualizar que los países con mejor representación femenina cuentan con *cuotas elevadas*, de *resultados*, e integran sus cuerpos colegiados nacionales por el *principio de representación proporcional en circunscripciones medianas* o por el *principio mayoritario en circunscripciones pequeñas*. Estos países cuentan, además, con reglamentaciones explícitas respecto de los lugares que deben ocupar las mujeres en las listas, y con sanciones precisas, a lo cual se suma que los organismos electorales tienen intervenciones decididas para el cumplimiento de las cuotas. Es lo que sucede en Argentina y Costa Rica, los países que tienen mayor presencia de mujeres en sus Parlamentos.

En contrapartida, los países que cuentan con menor representación de mujeres a nivel parlamentario, Brasil y Paraguay, tienen en común la inexistencia de sanciones precisas y la escasa intervención de sus organismos electorales en compeler la implementación de las cuotas. Aunque Paraguay podría contradecir el patrón de que con circunscripciones grandes y sistema proporcional se eligen

más mujeres, este es el país que cuenta con la cuota de menor porcentaje en la región, apenas 20%, y aplicable a las listas primarias en las internas de los partidos políticos.

Por otra parte, no es posible identificar un patrón con respecto al efecto de la apertura de las listas en la elección de mujeres. En tanto en Brasil, Panamá y República Dominicana no es posible visualizar un efecto positivo, en Perú los datos indican claramente que más del 15% de las mujeres electas en el último proceso electoral, ha accedido escalando en sus listas gracias al voto preferencial. Sin embargo, como ya se dijera, en este último país, el organismo electoral ejerció un papel muy importante, lo que al parecer no ha sucedido en los otros países.

Finalmente, es necesario decir que la gran variedad de combinaciones de los componentes de los sistemas electorales obliga a comparaciones que probablemente sean deficitarias. Sin embargo, algunos de los elementos que surgen son categóricos. Entre ellos resaltan el papel de las reglamentaciones explícitas, el interés y la capacidad de acción de los organismos electorales para el cumplimiento de las cuotas, y la persistencia y el monitoreo permanente del movimiento organizado de mujeres.

La resistencia de los partidos políticos a la inclusión de mujeres en las listas indica, además, que en este camino hacia la igualdad política entre hombres y mujeres, las medidas compulsivas no solo son indispensables, sino que requieren estar lo más reglamentadas posible y deben ser, sin dudas de resultados.

Bibliografía

- Archenti, Nélica y María Inés, Tula, 2007, *Cuotas de género y tipo de lista en América Latina*, disponible en Internet, en <http://www.scielo.br/pdf/%0D/op/v13n1/v13n1a07.pdf> [obtenido el 10 de abril de 2008]
- Bareiro, Line, Clyde, Soto y Lilian, Soto, 2007, *La inclusión de las mujeres en los procesos de reforma política en América Latina Washington DC*, Banco Interamericano de Desarrollo]
- Bareiro, Line y Clyde, Soto [sf], *Cuota de género*, disponible en Internet, en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/cuota%20de%20genero.htm [Obtenido el 14 de abril de 2008]
- Bolaños Barquero, Arlette [sf], *Las cuotas de participación política y la inclusión de las mujeres en la vida pública en Costa Rica, 1996-2003*, <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/esp-genero/2parte/CAP17Arlette.htm>
- Boletín de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú (ONPE) Año III. N12 de agosto de 2006, disponible en Internet, en <http://www.onpe.gob.pe/partidospoliticos/DOCUMENTOS/boletin12.pdf>
- Espinell, Rosario [sf], *Igualdad para las mujeres señor presidente*, disponible en Internet, en http://www.clavedigital.com/Firmas/Articulo.asp?Id_Articulo=9278 [obtenido el 15 de abril de 2008]
- Giménez, Polanco, Jacqueline [sf], *Efectos nocivos del voto preferencial en la cuota femenina, la representación proporcional de las minorías y la estabilidad del sistema de partidos*, disponible en Internet <http://www.mujerespoliticas.org/documentos/48.pdf> [Obtenido el 14 de abril de 2008]
- Libardoni, Marlene, 2002, *La cosecha de las cuotas*, disponible en <http://www.isis.cl/publicaciones/perspec/20/pers20parte3.pdf> [Obtenido el 12 de abril de 2008]

- Malacalza, Lausana, 2007, *Participación política de las mujeres y el rol de las ong en los países del Cono Sur y Brasil*, disponible en Internet, en <http://www.alop.or.cr/acerca/CONO%20SUR%20Y%20BRASIL.pdf> [Obtenido el 10 de abril de 2008],
- Nohlen, Dieter, 2007, “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, Instituto Federal Electoral
- Roa de López, Rosa, 2003, *La cuota femenina y las listas cerradas desbloqueadas*, disponible en Internet, en http://www.pciudadana.com/actividades/2003/cuota_rosa.htm [Obtenido el 13 de abril de 2008].
- Sartori, Giovanni, 1988, *Teoría de la democracia*. Bs. As.: Ed. REI Argentina
- Valdés, Teresa e Indira, Palacios, 1999, *Participación, liderazgo y equidad de género en América latina y el caribe*. Comisión Económica para América Latina

La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. Las experiencias costarricense y argentina en comparación con las de otros países de la región

*Rocío Villanueva Flores**

* Peruana, Doctora en Derecho, Universidad de Castilla La Mancha, España. Diploma de Especialización en derechos humanos en la Universidad Complutense de Madrid. Profesora de Filosofía del derecho y teoría jurídica de los derechos fundamentales en la Pontificia Universidad Católica de Perú. Fue Defensora Adjunta para los Derechos de la Mujer y Defensora Adjunta para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo de Perú. Consultora del IIDH y del UNFPA.

Indice

1.	Introducción.....	199
2.	Justicia constitucional y electoral favorable a las cuotas	202
2.1.	Costa Rica	202
	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia	202
	Tribunal Supremo de Elecciones	208
	Otras resoluciones.....	215
2.2.	Argentina	220
	Cámara Nacional Electoral.....	224
3.	Jurisprudencia constitucional contraria a las cuotas electorales	235
3.1.	Colombia	235
3.2.	Venezuela.....	236
4.	Jurisprudencia y actuaciones de los tribunales electorales contrarias a las cuotas	241
4.1.	Perú.....	241
4.2.	Ecuador.....	245
5.	Jurisprudencia diversa en otros países	253
5.1.	México	253
5.2.	Brasil	255

1. Introducción

En el mundo, al mes de enero de 2007, solo diecinueve países habían alcanzado la meta del 30% de representación de mujeres en sus Parlamentos¹. Como se sabe, el 30% “es visto como una masa crítica necesaria para que las mujeres puedan realizar un aporte significativo en un dominio que de lo contrario es masculino”². En América Latina, solamente Costa Rica y Argentina superan ese porcentaje, con un 39%³ y un 38%⁴ de parlamentarias, respectivamente.

En Costa Rica hay una cuota electoral mínima del 40% de mujeres y en Argentina del 30%. En ambos países se vota por lista cerrada y bloqueada y las candidatas deben ser colocadas en puestos elegibles. Además, el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense y la Cámara Nacional Electoral argentina han expedido jurisprudencia en materia de cuotas. Por otro lado, en Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones también ha desarrollado una interesante actividad consultiva y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha dictado importantes sentencias sobre acciones afirmativas para promover la presencia de mujeres en cargos públicos, una de ellas a propósito de una demanda de inconstitucionalidad contra las cuotas electorales. Se ha señalado que la Constitución es una norma positiva que adquiere su máximo vigor por vía jurisdiccional⁵ y así lo

1 Larserud, Stina y Taphorn, Rita, *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA, Estocolmo, 2007, p. 4.

2 Ibid., p. 4.

3 www.ipu.org/wmn-e/classif.htm (visita: 14 de diciembre de 2007).

4 En Argentina, de un total de 217 diputados, 83 son mujeres (38,24%), y de un total de 72 senadores, 28 son mujeres (38,8%). Véase www.diputados.gov.ar/ y www.senado.gov.ar/ (visita: 18 de diciembre de 2007).

5 García Figueroa, Alfonso, “El paradigma jurídico del neo-constitucionalismo. Un análisis metateórico y una propuesta de desarrollo”, en *Racionalidad y Derecho*, Alfonso García Figueroa (coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 265-266.

demuestra la jurisprudencia en materia del derecho a la participación política de las mujeres en los dos países antes mencionados.

En la actualidad se tiene claro que la eficacia de las leyes de cuotas está también relacionada con el sistema electoral. Por ello, adicionalmente al porcentaje que establece la ley, se analiza si las elecciones se llevan a cabo con listas cerradas y bloqueadas, cerradas y no bloqueadas, dependiendo del tamaño de la circunscripción electoral, si se trata de distritos unipersonales o pluripersonales, etc. En este artículo se plantea que, al evaluar la eficacia de las leyes de cuotas, no solo se señale –de manera general- la necesidad de contar con mecanismos para el cumplimiento de la acción afirmativa, sino que además se estudien con detenimiento las resoluciones que sobre la materia hayan sido dictadas por los tribunales electorales y por la justicia constitucional.

Las experiencias costarricense y argentina evidencian que los órganos de justicia constitucional y los tribunales electorales son un factor clave en el cumplimiento de las leyes de cuotas electorales y, de esta manera, en el acceso de las mujeres a los puestos de decisión. Evidentemente, no es suficiente que se expidan resoluciones que protejan el derecho de las mujeres a la participación política, sino que estas tienen que ser oportunas y acatadas.

La jurisprudencia en América Latina está lejos de ser uniforme en el tema de cuotas electorales. Además de Costa Rica y Argentina, hay un segundo grupo de países, como Colombia y Venezuela, en que la justicia constitucional ha expedido sentencias contra las cuotas electorales. Hay un tercer grupo, que integran países como Perú y Ecuador, en que los propios tribunales electorales, a través de sus resoluciones, han incumplido las cuotas electorales, las han interpretado de manera restrictiva o no han respetado el mandato de posición.

Si bien no sería correcto sostener que en Costa Rica y Argentina la aplicación de la mencionada acción afirmativa ha estado exenta de problemas, lo cierto es que, desde hace algunos años, es posible identificar una línea jurisprudencial (constitucional y/o electoral) *pro* derecho a la participación política de las mujeres. En cambio, las marchas y contramarchas de las cuotas son mucho más comunes en los órganos electorales del segundo y tercer grupo de países mencionados.

Las resoluciones y sentencias expedidas sobre cuotas electorales en América Latina, evidencian las dificultades que estas han tenido que enfrentar en su aplicación. Ellas ponen de manifiesto que, en ocasiones, son los propios partidos políticos, representados por varones, los que las han tratado de incumplir; y que son los militantes varones quienes, al ser desplazados a otros lugares de las listas para colocar a las mujeres en puestos elegibles, han cuestionado las cuotas electorales o el mandato de posición. Tales resoluciones y sentencias demuestran –igualmente– el papel determinante que han desempeñado las mujeres, quienes se han enfrentado a sus propias agrupaciones políticas, demandando el cumplimiento de las cuotas o una mejor ubicación en las listas electorales; o han cuestionado la constitucionalidad de las resoluciones dictadas por los órganos electorales para restringir o eliminar la mencionada acción afirmativa. Es gracias a ellas que se ha expedido una parte importante de la jurisprudencia a la que hace referencia este trabajo y es también a ellas a quien lo dedico. Ha sido también muy importante el papel que han desempeñado instituciones públicas como el Instituto Nacional de las Mujeres, en Costa Rica, el Consejo Nacional de las Mujeres, en Argentina, o el Consejo Nacional de la Mujer, en Ecuador, al exigir, a través de distintos mecanismos, el cumplimiento de las cuotas electorales.

2. Justicia constitucional y electoral favorable a las cuotas

2.1. Costa Rica

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

La Sala Constitucional ha dictado tres sentencias que han sido muy importantes para promover la presencia de mujeres en puestos de decisión. Posteriormente, estas sentencias han servido de fundamento para las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones sobre la aplicación de las cuotas electorales.

Sentencia nro. 00716-98

La primera de las mencionadas sentencias fue expedida el 6 de febrero de 1998, a raíz de una demanda de amparo presentada por la diputada Marlene Gómez Calderón contra el Consejo de Gobierno, presidido por el Presidente de la República, y contra el Presidente de la Asamblea Legislativa, por no incorporar, el primero, a ninguna mujer como directora dentro de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; y no haber objetado, el segundo, la propuesta del Poder Ejecutivo, pues la Asamblea Legislativa ratificó los nombramientos realizados por aquel. Este caso reviste un interés singular, pues no se demandaba la aplicación de una cuota establecida en la ley, sino que se cuestionaba el nombramiento exclusivo de hombres a una junta directiva, al considerar que vulneraba el principio de igualdad, reconocido en el artículo 33 de la Constitución de Costa Rica, así como en los artículos 1 y 2, incisos a), b), c), d) y f), 3, 6 y 7, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

El Vicepresidente, en ejercicio de la Presidencia de la República, señaló que la recurrente no tenía legitimidad para actuar pues a ella no se le había amenazado o violentado ningún derecho fundamental con la designación de la citada Junta Directiva, y que tampoco había individualizado a ninguna mujer que hubiera sido candidata a la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, a la que el Consejo de Gobierno le hubiera violentado sus derechos fundamentales. Además, el mencionado funcionario público afirmó que, de darse alguna violación a la Ley de Promoción Social de la Mujer, se trataría “de un problema de legalidad y no de constitucionalidad”⁶. Posteriormente, el Presidente de la República agregó que la ley no determinaba que el nombramiento tuviera que realizarse por concurso público, si no que bastaba con abrir un expediente personal y de antecedentes a quien se postulara para integrar la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, lo que hacía recaer la facultad de nombramiento en el Consejo de Gobierno⁷.

A través de la sentencia nro. 00716-98, la Sala Constitucional declaró que había lugar al recurso de amparo presentado por la diputada Marlene Gómez, afirmando que en no pocas ocasiones la discriminación de la mujer formaba parte del *statu quo* socialmente aceptado. Por ello, según la referida sala, se debe llamar la atención “sobre el hecho de

6 Sentencia nro. 00716-98, de 6 de febrero de 1998, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, considerando IV. De acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer: “La Defensoría General de los Derechos Humanos tomará las medidas necesarias y apropiadas para garantizar la igualdad de oportunidades a favor de la mujer, con el propósito de eliminar la discriminación de ella en el ejercicio de cargos públicos, en la administración centralizada o descentralizada”.

7 El Presidente de la Asamblea Legislativa sostuvo que no se había vulnerado el principio de igualdad ante la ley, pues sí había habido participación femenina en el proceso de designación de integrantes de la Junta Directiva, y que la Asamblea Legislativa solo podía objetar los nombramientos realizados por el Poder Ejecutivo, cuando existieran razones motivadas y fundamentadas que pusieran en peligro la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública.

que tal discriminación no sólo se produce por una actuación positiva del Estado, sino que muchas veces es producto de una omisión, como lo es denegar el acceso a cargos públicos a la mujer”⁸. Además, reconoce que dada la discriminación histórica de la mujer y el peso cultural que ello implica, se hace necesario promulgar normas nacionales e internacionales para reforzar el principio de igualdad, en especial en lo que se refiere al acceso de las mujeres a cargos públicos de decisión política.

La Sala Constitucional reconoció que muchas veces se exige a la mujer demostrar su idoneidad para ocupar determinados cargos, mientras que tratándose de un hombre su idoneidad se da por sentado. Adicionalmente, señaló que, no obstante la capacidad y formación de la mujer, su acceso a los puestos de decisión política es mucho más difícil. De allí que esta discriminación solo puede ser superada “dándole una protección y participación de forma imperativa a la mujer en los puestos de decisión política...”⁹. Por ello, “al negársele a la mujer en forma vedada o no su participación en puestos de decisión, se olvida que se ha dejado de lado, tomar en cuenta el punto de vista que sobre esa realidad de nuestras sociedades, tengan las mujeres. Reconocer esa diferencia en la apreciación de la realidad, es verdaderamente fundamental, ya que ello fortalece la democracia y hace que los núcleos familiares compartan las responsabilidades en el interior de sus hogares”¹⁰.

La Sala Constitucional estimó que si bien el Consejo de Gobierno tenía “total discrecionalidad” para nombrar a los miembros de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, dicha discrecionalidad debía ser ejercida con apego al principio democrático y al principio de igualdad, reconocido en el artículo 33 de la Constitución, desarrollado por la Ley de Promoción de la Igualdad Social de

8 Sentencia nro. 00716-98, considerando V.

9 Ibid.

10 Ibid.

la Mujer. La Sala Constitucional también hizo referencia a la CEDAW. Por ello, afirmó que el ordenamiento jurídico impone “a la Administración la obligación de nombrar un número significativo de mujeres en los cargos de decisión política”¹¹, pues “la igualdad de acceso a los cargos públicos implica que la Administración debe promover el nombramiento de mujeres en equilibrio con el de hombres, con excepción de los casos en que se presente inopia comprobada, ya sea de hombres o de mujeres”¹².

Por las razones expuestas, la Sala Constitucional consideró que, al designar el Consejo de Gobierno solo a hombres a los cuatro puestos disponibles en la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, se había producido una “situación que implica una discriminación contra la mujer por un acto de omisión -la no postulación y designación de mujeres en el puesto- contrario al principio democrático de igualdad establecido en el artículo 33 de la Constitución Política”¹³, independientemente de la idoneidad de los miembros designados.

La Sala Constitucional declaró que había lugar a la demanda de amparo contra el Consejo de Gobierno, pero no contra la Asamblea Legislativa, pues su actuación se limitó a ratificar los nombramientos¹⁴.

Sentencia nro. 1998-03666

La segunda sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica que debe mencionarse, es la nro. 03666, dictada el 9 de mayo de 1998, como consecuencia

11 Ibid., considerando VI.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Habida cuenta de que los nombramientos cuestionados vencían el 1 de mayo de 1998, y dado el desequilibrio social que su destitución podía crear, la Sala Constitución consideró que las personas designadas debían continuar en sus cargos, y que las consideraciones expuestas en la sentencia debían ser tomadas en cuenta en la siguiente elección.

de una demanda de inconstitucionalidad presentada por Clara Zomer Rezler, Presidenta del Instituto Nacional de Aprendizaje, contra los artículos 19 y 20 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social, básicamente por vulnerar los principios de razonabilidad e igualdad. La mencionada Presidenta sostuvo que tales artículos eran inconstitucionales porque el primero de ellos obliga al Instituto Nacional de Aprendizaje a desarrollar un sistema de formación profesional para la mujer y, el segundo, a crear un Departamento de Formación Profesional para la Mujer, al que debe destinar no menos del 1% de su presupuesto.

La Sala Constitucional declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad, pues sostuvo que la realidad histórica y social del país demostraba que el acceso a los servicios prestados por las instituciones se había llevado a cabo en clara desventaja para las mujeres, por ello resultaba indispensable que el Estado, “con el objeto de lograr el equilibrio ordenado por la Constitución Política”¹⁵, respondiera políticamente frente a esa realidad, garantizando que un mínimo de mujeres accediera a la preparación técnica que presta el Instituto Nacional de Aprendizaje. Las medidas cuestionadas no producían discriminación alguna y no podían ser consideradas contrarias al artículo 33 de la Constitución. Igualmente, la Sala Constitucional afirmó que, si bien la recurrente no había fundamentado el alegato de la irracionalidad de las disposiciones cuestionadas, de su simple lectura se desprendía que no eran desproporcionadas, y que más bien constituían normas adecuadas a los propósitos de la ley, además de implicar una ejecución directa del mandato constitucional relativo al principio de igualdad¹⁶.

15 Sentencia nro. 03666, de 9 de mayo de 1998, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema, considerando IV.

16 Ibid.

Sentencia 2001-03419

A través de la Sentencia nro. 03419, de 2 de mayo de 2001, la Sala Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 60, párrafo final y transitorio del Código Electoral de Costa Rica, que había sido modificado por la Ley nro. 7653, de 23 de diciembre de 1996. A partir de la reforma el mencionado artículo 60 quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 60°.- Organización de los partidos políticos.

[...]

Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas, al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres.

Transitorio.- Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las medidas citadas en el último párrafo del artículo 60 del Código Electoral podrán cesar por resolución de ese Tribunal.

La referida demanda de inconstitucionalidad fue presentada por Omar Obando Suárez, por considerar que el artículo reformado: a) vulneraba la igualdad entre hombre y mujer así como la libertad de elegir y ser elegido sin importar el sexo; b) atentaba contra el principio democrático de libre elección del ciudadano, en virtud del cual debía otorgarse el triunfo a quien fuera apoyado por la mayoría; y, c) desconocía “la sacrosanta decisión del ciudadano y de las mayorías”.¹⁷ En opinión del demandante, el mencionado transitorio también colocaba al hombre en una situación de desventaja en relación a las mujeres.

17 Sentencia nro. 03419, de 2 de mayo de 2001, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema, resultando 1.

Sin embargo, la Sala Constitucional señaló, con fundamento en las sentencias nro. 00716 y nro. 03666, que las partes impugnadas del artículo 60 del Código Electoral propusieron una estructura “que satisface un porcentaje mínimo destinado a evitar o a atenuar el proceso histórico de discriminación y desigualdad que se ha dado en perjuicio de la mujer, en los órganos de los partidos políticos, sin que ello signifique, en modo alguno, un trato distinto para los varones que llegue al extremo de impedir su participación”¹⁸. La Sala Constitucional volvió a señalar que dada la clara desventaja de la mujer en algunas esferas de la vida social, el Estado tenía la obligación de responder políticamente “y así garantizar el ejercicio igualitario y equilibrado de los derechos fundamentales tanto por los hombres como las mujeres; acción estatal que se pone de manifiesto con la creación de normas como la que está siendo impugnada que, en aras de no repetir el desarrollo histórico desigual, pretende lograr el equilibrio entre los géneros a nivel práctico”¹⁹.

Por lo tanto, la Sala Constitucional estimó que la norma impugnada no violaba el principio de igualdad sino que resultaba adecuada para lograr el fin perseguido, esto es, el equilibrio en la participación en los órganos de expresión partidaria. Añadió que la norma impugnada es razonable pues a través de una acción afirmativa se permite “la participación de la mujer en los procesos políticos a los cuales, anteriormente, no tenía ningún acceso garantizado...”²⁰.

Tribunal Supremo de Elecciones

En el caso de Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones ha expedido varias resoluciones sobre la cuota electoral mínima del 40% de mujeres, pues ante él se han presentado amparos electorales y acciones de nulidad, y formulado apelaciones o consultas sobre esa materia. El citado

18 Ibid., considerando VI.

19 Ibid., considerando VII.

20 Ibid.

tribunal ha emitido no menos de 23 resoluciones vinculadas a esta acción afirmativa, entre 1999 y 2005.

Es importante recordar que el artículo 58, inciso n) del Código del Código Electoral costarricense, señala que:

[l]os estatutos de los partidos deberán contener:

n) El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular.

Adicionalmente, el Instructivo para Delegados a las Asambleas de los Partidos Políticos (2001) del Tribunal Supremo Electoral, establece:

El Delegado del Tribunal debe corroborar que se haya elegido al menos un cuarenta por ciento (40%) de mujeres, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 del Código Electoral (ejemplo: de 5 delegados al menos 2 deben ser mujeres). Si se incumpliere lo anterior, se le deberá comunicar de inmediato al encargado de la asamblea, para que pueda ser corregido en el acto. Si no se modifica la situación, se consignará claramente en el informe que debe rendir el delegado a la Dirección General del Registro Civil.

Resolución nro. 1863 del 23 de septiembre de 1999

Esta resolución fue expedida ante la solicitud planteada por Gloria Valerín Rodríguez, Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres y Ministra de la Condición de la Mujer, para que el Tribunal Supremo de Elecciones revisara el acuerdo tomado en la sesión nro. 11.112, del 25 de marzo de 1997. En dicho acuerdo el referido tribunal había señalado que:

- Cada partido debía incluir el 40% de mujeres en cada una de las papeletas provinciales para diputados.
- El 40% debía calcularse considerando por separado la lista de propietarios y de suplentes.

Sin embargo, en el proceso electoral de 1998 se presentaron varios problemas en relación con el cumplimiento de la cuota, como el hecho de que los partidos políticos no fijaran el mecanismo para garantizar la participación de las mujeres en el porcentaje establecido, pese a lo cual sus estatutos fueron inscritos en el Registro Civil, o que los partidos no cumplieran con presentar un mínimo de 40% de candidatas en sus listas electorales²¹.

Por ello, como he señalado, la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres solicitó al Tribunal Supremo de Elecciones que revisara el acuerdo de la sesión nro. 11.112, a fin de establecer, principalmente, que:

- El 40% de la cuota de participación de las mujeres debía ubicarse en puestos elegibles tanto en las papeletas para diputados(as) como en las municipales, dejándose sin efecto el criterio de que "...salvo el caso de que la elección se hubiera realizado por el voto popular o que ninguna o pocas mujeres se hayan postulado".
- Se estableciera que las delegaciones en las asambleas de provincia, cantón y distrito debían estar compuestas por ese mínimo y no en forma absoluta.
- Se reglamentara en forma clara y precisa los parámetros o criterios o interpretación para la aplicación efectiva de los artículos 58 y 60 del Código Electoral.

Si bien el Tribunal Supremo de Elecciones estableció que el Instituto Nacional de las Mujeres no estaba legitimado para procurar una interpretación normativa, señaló que procedería a interpretar el ordenamiento electoral de oficio. Aunque en efecto procedió de oficio, a lo largo de la resolución se hace referencia a los puntos fundamentales de la solicitud de la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, de allí que su

21 Véase Lara, Silvia, "Claroscuros de una elección", en *Otra Mirada*, pp. 50-53. También véase Villanueva Flores, Rocío, "Participación política de las mujeres: ¿favor, mérito o ejercicio de un derecho? El camino de las cuotas electorales en América Latina", en *Debate Defensorial*. Revista de la Defensoría del Pueblo, nro. 2, 1999-2000, Lima, pp. 44-48.

participación haya sido clave para la evolución de las cuotas electorales en Costa Rica.

Mediante la Resolución nro. 1863 el Tribunal Supremo de Elecciones revocó parcialmente el artículo decimotercero de la sesión 11.112. El mencionado tribunal señaló que los preceptos legales para facilitar la participación de las mujeres en la vida política constituían el desarrollo de las normas constitucionales, y daban concreción a las obligaciones que el Estado había adquirido en la comunidad internacional por la vía de los tratados. Por otro lado, el Tribunal Supremo de Elecciones afirmó que la Sala Constitucional había avalado el sistema de cuotas implementado en la legislación costarricense²². Adicionalmente, sostuvo que en la práctica no se habían implementado los mecanismos necesarios para el efectivo cumplimiento de la normativa nacional e internacional ni se había garantizado el principio de democracia participativa. Ello convertía en imperiosa la necesidad de evitar que se avalara o tolerara la resistencia que habían tenido quienes estaban llamados a respetar y hacer efectivas las cuotas de participación femenina. En consecuencia, estableció que el 40% de participación femenina en las papeletas para diputados(as) y municipales tenía que darse necesariamente en puestos elegibles, y no cabía justificación alguna para que los partidos políticos incumplieran lo señalado. De esta forma, se revocó ese punto del acuerdo sometido a revisión.

Respecto a que las delegaciones de las asambleas de provincia, cantón y distrito debían estar compuestas por un mínimo de 40% y no en números absolutos, el Tribunal Supremo de Elecciones estableció que resultaba indiscutible que los partidos políticos en todas y cada una de las asambleas de distrito, cantón y provincia, en que se designaran delegados, estaban en la ineludible obligación de respetar la participación de la mujer en la proporción señalada. En consecuencia,

22 Resolución nro. 1863, del 23 de septiembre de 1999, del Tribunal Supremo de Elecciones, considerando VI. “Revisión del acuerdo tomado en el artículo decimotercero de la sesión nro. 11.112, de 25 de marzo de 1997 sobre la cuota de participación de las mujeres en las papeletas diputadiles y municipales”.

afirmó que se mantenía lo resuelto en el artículo decimotercero de la sesión nro. 11.112, con la aclaración de que el 40% de representación de mujeres debía respetarse en todas y cada una de las asambleas en que se hiciera una elección y no en forma global.

En cuanto a la solicitud para reglamentar los parámetros, los criterios o la interpretación para la aplicación efectiva de los artículos 58 y 60 del Código Electoral, referidos a la obligación de que los partidos políticos establecieran en sus estatutos el mecanismo que asegurara la participación de las mujeres en un porcentaje del 40% tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para puestos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas, el Tribunal Supremo de Elecciones declinó su competencia. Señaló que los artículos 58, inciso n), y 60 del Código Electoral imponían una reserva al establecer que era en los estatutos de los partidos en que se debían fijar los mecanismos que aseguraran las cuotas de participación. Sin embargo, para no hacer ilusorios los dispositivos legales ni la interpretación que se les había dado, el Tribunal Supremo de Elecciones impuso la obligación a cada partido político de que, antes de la designación de candidaturas a diputaciones y municipales para los próximos comicios, así como de la integración de las y los delegados en las asambleas de los distritos, cantones y provincias, hiciera en sus estatutos los ajustes, esto es, las reformas, incorporaciones o derogatorias, que resultaran necesarios para garantizar el cumplimiento de lo acordado.

El Tribunal Supremo de Elecciones señaló que el Registro Civil no inscribiría las nóminas de candidaturas que no cumplieran con estos parámetros, ni acreditaría las reformas estatutarias ni las actas de las asambleas que no cumplieran con lo establecido. Además, se reservó el derecho a fiscalizar el cumplimiento de esta disposición por los diferentes mecanismos legales.

Resolución nro. 2837 del 22 de diciembre de 1999

La Resolución nro. 2837 adiciona y aclara la Resolución nro. 1863. Se dictó con ocasión de que el licenciado Otto Guevara Guth, miembro del Comité Ejecutivo del Partido Movimiento Libertario, solicitara al Tribunal Supremo de Elecciones, entre otros, que le indicara cuáles eran los puestos elegibles de diputados(as) a los que se refería la Resolución nro. 1863, tomando en consideración el diferente número que correspondía a cada provincia. Por su parte, el licenciado Walter Coto, Presidente del Partido Social Costarricense, solicitó al Tribunal Supremo de Elecciones que se pronunciara, entre otros, sobre si se debía dejar de hacer una asamblea “distrital” por cuestión de género en el caso de que el quórum se lograra solo con hombres; si se debía buscar a la mamá de un dirigente para ser designada delegada (aunque en realidad no participara) en los casos que no asistieran mujeres a la asamblea “distrital”; y qué mecanismos preveía el mencionado tribunal cuando, por razones culturales, no hubiera participación femenina a pesar de que el partido promoviera tal participación.

En relación con el significado de puesto elegible, el Tribunal Supremo de Elecciones afirma que “es el que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electo, marcándose así una diferencia con la simple postulación”²³. El mencionado tribunal recuerda que en el sistema de listas cerradas y bloqueadas el orden de precedencia es determinante para ser electo. Si bien insiste en que no le corresponde establecer los mecanismos para ello, sostiene que, con fines meramente ilustrativos, estima viable, a la luz de la experiencia de algunos partidos nacionales y, a lo establecido en la legislación extranjera, el sistema de listas alternas, es decir el orden alternativo de género, pues permite la elegibilidad proporcional y con ello la efectividad de la cuota

23 Resolución nro. 2837, del 22 de diciembre de 1999, del Tribunal Supremo Elecciones de Costa Rica, considerando V.

femenina²⁴. Para el Tribunal Supremo de Elecciones otra opción es el método histórico, a partir del cual el promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en las que ha participado la agrupación política da:

un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y, dentro de ellos, debe ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas. Con esta fórmula se descarta la posibilidad de que se les incluya en cualquier lugar de la papeleta, lo que haría ilusoria su participación, pues a la fecha, ningún partido ha obtenido la designación total de candidatos, de suerte que el orden de preferencia en las papeletas de listas cerradas y bloqueadas es determinante²⁵.

El mencionado tribunal sostiene que no se ignora el riesgo de que haya una variación del comportamiento del electorado, pero que ello tendría igual incidencia en los hombres y en las mujeres en lo relativo a la determinación de los puestos elegibles.

En cuanto a la consulta sobre las asambleas de distrito, el Tribunal Supremo de Elecciones recuerda que la Resolución nro. 1863 precisa que la cuota de representación debe respetarse en cada asamblea independientemente de su conformación y no en forma global como producto de la sumatoria de las diferentes delegaciones. Más bien, las asambleas de distrito de

24 Ibid. Sobre el hecho de que la alternancia no vulnera derechos fundamentales, el Tribunal Supremo de Elecciones volvió a pronunciarse en la Resolución nro. 2110-E-2001, del 16 de octubre de 2001. En este último caso, se trataba de un recurso de amparo electoral presentado por una candidata en las elecciones internas al puesto de regidora propietaria en el municipio de Carrillo, de Guanacaste. La recurrente había empatado con otra mujer, ante lo cual y de acuerdo al reglamento para la elección de candidatos a regidores propietarios y suplentes, y a síndicos propietarios y suplentes, del Partido Unión Social Cristiana, se sorteó el primer lugar. A la perdedora del sorteo (la recurrente) tampoco se le colocó en el segundo lugar porque ese reglamento establecía que las listas eran alternadas, y que el segundo lugar le correspondía al género opuesto. El Tribunal Supremo Electoral rechazó por el fondo el recurso interpuesto.

25 Resolución nro. 2837, considerando V.

los partidos políticos pueden llevarse a cabo sin tener en cuenta la cuota, en virtud del principio de libre participación, pero si se designan delegados(as) debe respetarse la participación de la mujer como mínimo en un 40%.

Respecto a las razones culturales que podrían afectar la participación política de las mujeres, el Tribunal Supremo de Elecciones insiste en la obligación legal de los partidos políticos de fomentar en sus estructuras internas un sistema democrático y participativo que facilite la incorporación de las mujeres en la toma de decisiones. Para el Tribunal Supremo de Elecciones, el sistema de cuotas, como acción afirmativa, impone desigualdades formales tendientes a lograr una igualdad real, procurando evitar aquellas acciones u omisiones “que, en forma directa o velada, provoquen tratos desiguales o discriminatorios contra un sector importante de la población y, por el contrario, garantizar su plena incorporación”²⁶.

Otras resoluciones

Mediante Resolución nro. 2096-E-2005, del 1 de agosto de 2005, el Tribunal Supremo de Elecciones resolvió el recurso de apelación planteado por Rose Mary Madden Arias, en representación de la Presidenta del Comité Ejecutivo Superior del Partido Nueva Liga Feminista, contra una resolución dictada por la Dirección General del Registro Civil²⁷, que había negado la inscripción de dicho partido a escala

26 Resolución nro. 2837, considerando VI. Debe indicarse que la importancia de ubicar a las mujeres en puestos elegibles también se ha evidenciado en Costa Rica en las elecciones municipales. En 2002, el porcentaje de regidoras titulares (propietarias) aumentó de 193 (1998) a 236. Esta cifra representó el 47,10% del total de regidores(as). En las elecciones de 2006, han sido elegidas 238 regidoras titulares (propietarias), lo que representa el 47,6% del total de regidores(as). Sobre los resultados de las elecciones municipales, véase www.inamu.go.cr/indicadores-de-genero/ejercicio-politico.html?Itemid=385 (consulta: el 8 de octubre de 2007) y los resultados de las elecciones de 2006, publicados por el Tribunal Supremos de Elecciones.

27 El artículo 112 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil establece que toda resolución de la Dirección General del Registro Civil puede apelarse en el plazo de tres días posteriores a su notificación.

provincial por considerar que la participación de un solo género en el citado partido hacía que se perdiera la equidad, en la medida en que el 40% de participación femenina obedecía a la necesidad de integrar a la mujer en condiciones equitativas con relación a la participación masculina²⁸. La referida inscripción fue rechazada a través de la Resolución 120-05-PPDG, del 4 de agosto de 2005, y por lo tanto apelada ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

El Tribunal Supremo de Elecciones señala que el sistema de cuotas femeninas es una acción afirmativa del Estado para incorporar a las mujeres en el ámbito electoral ante la escasa presencia de estas, reflejada históricamente en el campo político, y que sirve para contrarrestar los obstáculos sociológicos que se oponen a que las mujeres disfruten de los derechos de ciudadanía en condiciones de igualdad²⁹. En esa medida, señala que el 40% de la participación de la mujer previsto en la normativa electoral es un mínimo y no un máximo, pues la norma no establece un tope máximo, como sí lo hace con respecto a los hombres, cuya participación no puede superar el 60%. Según el Tribunal Supremo de Elecciones, no puede entenderse que el 40% comprende también al hombre ya que sería admitir que estos han sido igualmente discriminados, cuando lo cierto es que en las actividades político-electorales los hombres se encuentran en una condición ventajosa respecto de las mujeres³⁰. Además,

28 Resolución nro. 2096-E-2005, del 31 de agosto de 2005, considerando III. Objeto del reclamo.

29 Ibid., considerando IV. Marco normativo del derecho a la mujer de participar en la actividad política del país en condiciones de igualdad.

30 Ibid, considerando V. “Sobre el fondo, Segundo: el término ‘mujer’ contenido en los artículos 58 y 60 del Código Electoral no puede entenderse como sinónimo de persona”. El Tribunal Supremo de Elecciones recordó que en la sentencia nro. 3495-92, la Sala Constitucional había advertido que el fin de entender los términos hombre y mujer como sinónimo de persona en la legislación, era eliminar toda posible discriminación legal en razón de género. Pero, en este caso, como se trataba de una acción afirmativa el término mujer no podía aplicarse como sinónimo de persona, porque implicaría contradecir la política de diferenciación otorgada exclusivamente a la mujer.

el Tribunal Supremo de Elecciones señala que de la revisión de las actas de las asambleas en distritos, cantones e incluso provincias, del Partido Nueva Lista Feminista, se observa una participación activa de los hombres, quienes incluso habían sido electos como delegados.

El Tribunal Supremo de Elecciones citó la normativa nacional e internacional en materia de igualdad y derechos de las mujeres, así como la sentencia nro. 00716-98 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema, y concluyó que el hecho de que el Partido Nueva Liga Feminista cuente en su estructura interna con un porcentaje mayor al 60% de mujeres no es obstáculo para su inscripción como partido a escala provincial. Por ello, revocó la Resolución nro. 120-05-PPDG expedida por la Dirección General del Registro Civil, ordenando la inscripción del mencionado partido.

El Tribunal Supremo Electoral también ha resuelto varias demandas presentadas por integrantes varones de los partidos políticos relativas a la cuota mínima del 40% de mujeres. Entre ellas cabe citar las siguientes:

- a) Amparo electoral presentado por Carlos Luis Pérez Vargas contra el Tribunal de Elecciones Internas del Partido Liberación Nacional, por haber sido desplazado de la lista de candidatos, luego de las elecciones internas, a fin de colocar a una mujer, que había obtenido una cantidad menor de votos. Se trataba de la elección de delegados a la Asamblea Nacional, y el demandante figuraba en una de las dos papeletas que habían obtenido menor votación, razón por la cual debieron ceder su espacio a las mujeres que ocupaban el segundo lugar de la misma papeleta. El Tribunal Supremo de Elecciones declaró sin lugar el recurso³¹.
- b) Acción de nulidad de la adjudicación de plazas realizada por el Partido Liberación Nacional representado por Franklin Alfaro Rojas, quien era candidato a delegado del distrito de San Francisco, y ocupaba el primer lugar

31 Resolución nro. 2412-E-2000 de 26 de octubre de 2000.

de la papeleta 5, mientras que la señora Mayra Rocío Fernández Rodríguez fue postulada en el segundo lugar de la misma papeleta. La papeleta número 5 obtuvo derecho a un delegado, y fue la de menor votación dentro de las que alcanzaron plaza. El Tribunal de Elecciones Internas declaró electa a la Mayra Rocío en lugar de Franklin. El Tribunal Supremo de Elecciones declaró sin lugar la acción de nulidad³².

En los dos casos anteriores, el Tribunal Supremo de Elecciones consideró que “aunque la conformación de la lista supone un orden que en principio debe ser respetado, existe una excepción en virtud del necesario cumplimiento del principio de no discriminación por género establecido en el artículo 95 inciso 8) de la Constitución Política. Esto no resulta violatorio de principios legales ni constitucionales, porque, precisamente, la persona a sustituir lo es por una de la misma lista y no de otra”³³. Debe señalarse que en este tipo de casos han sido fundamentales las normas que los propios estatutos de los partidos han tenido que incluir para promover la participación política de las mujeres (Resolución nro. 1863 del Tribunal Supremo de Elecciones), y la interpretación que de estos han hecho los tribunales de elecciones internas de los partidos políticos³⁴.

- c) Acción de nulidad presentada por Luis Alberto Azofeifa Solís contra las candidaturas a diputaciones, regidores(as) y síndicos municipales de los partidos Liberación Nacional, Fuerza Democrática y Unidad Social Cristiana. Tratándose del Partido Liberación Nacional, cuestiona, adicionalmente, la modalidad de elección de la cuota de mujeres, por considerarla discriminatoria con los hombres. El Tribunal Supremo de Elecciones rechazó el recurso,

32 Resolución nro. 2413-E-2000 de 26 de octubre de 2000.

33 Resolución nro. 2412-E-2000, considerando III y Resolución nro. 2413-E-2000, considerando IV. En el segundo caso, quien contestó la demanda fue la secretaria del Tribunal de Elecciones Internas del Partido Liberación Nacional.

34 El Presidente del Tribunal de Elecciones Internas era el licenciado Álvaro Sánchez González.

pues no resultaba admisible la acción de nulidad al no tratarse de la defensa de los derechos subjetivos o intereses de su promotor, y porque tampoco cabía un amparo pues se acusaba la violación genérica y abstracta de varios derechos fundamentales³⁵.

- d) Recurso de apelación presentado por Egidio Gamboa Leiva y Frankxinia Delgado Mata, candidatos a regidor propietario y regidora suplente, respectivamente, por el Partido Acción Ciudadana, por el cantón de la Unión, Cartago, contra la Dirección General del Registro Civil, que les denegó la inscripción de candidaturas para regidores por no cumplir con el 40% de participación de la mujer³⁶. El Tribunal Supremo de Elecciones rechazó la apelación por vencimiento del plazo para interponerla. Sin embargo, consideró conveniente aclarar a los recurrentes que en Resolución nro. 804-E-2000, de 4 de mayo de 2000, había establecido que: "... y en lo que las papeletas para la elección de regidores y síndicos respecta, el cuarenta por ciento (40%) de participación femenina debe darse tanto a nivel de los puestos de propietario como en los de suplente"³⁷.
- e) Recurso de amparo electoral interpuesto por Alberto Cabezas Villalobos contra la resolución de la Dirección General del Registro Civil nro. 2971-IC-2005, por la que rechazó la subsanación del Partido Patria Primero, que inicialmente no había cumplido con el 40% de participación

35 Resolución nro. 1855-E-2001 del 5 de septiembre de 2001.

36 Originalmente los demandantes plantearon un amparo, pero el Tribunal Supremo de Elecciones resolvió tramitar el pedido como apelación, en atención a que la Resolución nro. 2357-1-E-2001, de 7 de noviembre de 2001, estableció que los recursos de amparo se dirigían al conocimiento y resolución de situaciones de amenaza o lesión a los derechos fundamentales, pero se excluía de su ámbito los actos de naturaleza electoral. Los actos del Registro Electoral podían ser impugnados, pero no por la vía del amparo, lo que hizo caer las impugnaciones bajo la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones. En esa misma resolución se señaló que los amparos se tramitaban ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; véase Resolución nro. 0530-E-2002, del 15 de abril de 2002, considerando único.

37 Resolución nro. 1855-E-2001, del 5 de septiembre de 2001.

de la mujer en la inscripción de las candidaturas a regidores propietarios del cantón de Santo Domingo de Heredia. Esta subsanación se había presentado fuera del plazo de ley. El Tribunal Supremo de Elecciones señaló que la Resolución nro. 2357-1-E-2005 se refería a la improcedencia de atacar mediante el recurso de amparo las resoluciones que en materia electoral dictaba la Dirección General del Registro Civil. El mencionado tribunal rechazó el recurso de amparo presentado y sostuvo que el perjuicio aludido era atribuible al partido al no apelar a tiempo, “o no solicitar prórroga para subsanar las inconsistencias que le fueron señaladas, como sí lo hizo a propósito de otras denegatorias dictadas por la Dirección General del Registro Civil (a modo de ejemplo, resoluciones nro. 2719-E-2005 y 2836-E-2005, folios 3-11, expediente nro. 596-Z-2005)”³⁸.

2.2. Argentina

La justicia nacional electoral argentina está compuesta por 24 jueces federales electorales de primera instancia y la Cámara Nacional Electoral como tribunal de apelaciones. Solo la Cámara Nacional Electoral ha dictado cerca de un centenar de fallos vinculados a la ley de cupo, entre 1993 y 2005. Son especialmente relevantes los fallos dictados entre 1993 y 1996 sobre el número de mujeres en las listas y los puestos que deben ocupar, así como la legitimación para impugnar listas electorales por incumplimiento de la norma conocida como la ley de cupo.

El artículo 1 de la Ley nro. 24.012, Ley de Cupo, modificó en 1991 el artículo 60 del Código Electoral Nacional, el cual quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 1.- Sustitúyase el art. 60 del decreto 2135/83, del 18 de agosto de 1983, con las modificaciones introducidas por las leyes 23.247 y 23.476, por el siguiente:

38 Resolución nro. 3053-E-2005, del 1 de diciembre de 2005.

Artículo 60.- Registro de candidatos y pedido de oficialización de listas. Desde la publicación de la convocatoria y hasta 50 días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el juez electoral la lista de los candidatos públicamente proclamados, quienes deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en algunas de las inhabilidades legales.

[...]

Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos...

Esta norma fue reglamentada por el decreto reglamentario nro. 379, de 8 de marzo de 1993, el mismo que fue derogado por el decreto nacional 1.246, de 28 de diciembre de 2000. Los artículos 4 y 5 de este último han sido modificados por el decreto 451/2005 del 5 de mayo de 2005.

Sin lugar a dudas el caso más conocido en Argentina es el de María Merciadri de Morini, quien en 1993, sin ser candidata, impugnó la lista de candidaturas a diputaciones nacionales en Córdoba, presentada por su partido, la Unión Cívica Radical. Ella cuestionó la ubicación en la lista de una de las candidatas, por considerar que se violaba la Ley nro. 24.012, Ley de Cupo, y su reglamento aprobado por decreto nro. 379/93. En la lista de seis candidaturas a diputaciones nacionales se había colocado en los puestos tercero y sexto a dos mujeres, sin tener en cuenta que el partido solo renovaba a cinco diputados(as) nacionales.

La señora Merciadri impugnó la lista ante la Junta Electoral, pero la impugnación fue rechazada el 20 de mayo de 1993, al considerar “que la lista de candidatos surgió del consenso de todos los núcleos del partido, que acordaron una

lista única”³⁹. Tras cuestionar dicha decisión, el 22 de junio de 1993 la justicia federal rechazó su solicitud y aceptó la excepción de falta de legitimación para actuar, la cual había sido opuesta por la contraparte. La señora Merciadri apeló esta última decisión y la Cámara Federal Electoral rechazó la apelación el 13 de agosto de 1993⁴⁰. El 26 de agosto de 1993 presentó un recurso extraordinario, que fue rechazado el 7 de octubre de 1993. El 18 de octubre de 1993 la peticionaria interpuso recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que fue desestimado el 2 de diciembre de 1993, con el argumento de que “la petición de la recurrente resulta abstracta desde que –celebradas las elecciones el 3 de octubre de 1993–, la Unión Cívica Radical obtuvo en el distrito en cuestión, un caudal de votos que le produjo la consagración de cuatro diputados nacionales y en autos se debate quien debería haber ocupado la quinta candidatura”⁴¹.

El 15 de junio de 1994 la señora Merciadri presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra Argentina, por violación del debido proceso (artículo 8), de los derechos políticos (artículo 23), de la igualdad ante la ley (artículo 24) y del derecho a un recurso efectivo (artículo 25), reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En 1994 se reformó el artículo 37 de la Constitución, y quedó redactado de la siguiente manera:

39 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe nro. 102/99. Caso 11.307. María Merciadri de Morini. Argentina, 27 de septiembre de 1999, párrafo 8.

40 Fallo nro. 1565/93 del 13 de agosto de 1993 (Merciadri de Morini María Teresa s/representación-Unión Cívica Radical). De este fallo se desprende que en la contestación de la demanda el apoderado del partido pidió su rechazo y adujo, además de la falta de legitimación procesal de la actora, que había confundido la “probabilidad” de las mujeres de ser electas con la “posibilidad” de serlo (considerando 1).

41 Resolución del 2 de diciembre de 1993, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, considerando 3. La referida corte aclaró que esta resolución no implicaba pronunciamiento sobre la legitimación de la recurrente.

Artículo 37.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantiza por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

Por su parte, la segunda disposición transitoria de la Constitución dispone lo siguiente:

Segunda. Las acciones positivas a que alude el artículo 37 en su último párrafo no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine. (Corresponde al artículo 37)

El 8 de marzo de 2001 se suscribió el acuerdo de solución amistosa entre el Estado argentino y María Merciadri. Según consta en el informe nro. 103/01 de la CIDH, a fin de llegar a ese acuerdo, el entonces Presidente de Argentina, doctor Fernando de la Rúa, dictó, el 28 de diciembre de 2000, el Decreto nro. 1246, que derogó el Decreto reglamentario nro. 379/93⁴². Según el Estado argentino, de esta forma, contribuía a garantizar de manera más eficaz los derechos reconocidos en la Ley nro. 24.012 y en el artículo 37 de la Constitución. A su vez, la señora Merciadri desistió de la presentación efectuada ante la CIDH, registrada bajo el nro. 11.307, por entender que el Decreto nro. 1246/00 contemplaba adecuadamente los aspectos fundamentales que habían sustentado su denuncia⁴³.

42 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe nro. 103/01. Caso 11.307. María Merciadri de Morini. Argentina, 11 de octubre de 2001, IV. Solución amistosa, Acuerdo de solución amistosa, punto 2.

43 Ibid., puntos 3 y 4. Sobre el caso: Villanueva Flores, Rocío, “El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad.” en este libro.

Sin duda, la petición presentada por María Merciadri ante la CIDH, contribuye a entender la evolución de la jurisprudencia electoral en Argentina en materia de cuotas.

Cámara Nacional Electoral

Como se ha señalado, diversos son los fallos expedidos por la Cámara Nacional Electoral relacionados con las cuotas electorales. Los respectivos procesos legales han tenido origen en distintos lugares de Argentina como Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, además de versar sobre controversias respecto de distintas agrupaciones políticas. A continuación se hará un listado de algunos casos resueltos por la Cámara Nacional Electoral.

- a) La apelación presentada por un candidato contra la resolución del juzgado federal electoral, que dejó sin efecto la proclamación de candidatos por parte de la Junta Electoral partidaria, ordenó proceder a una nueva proclamación y dispuso conminar a las autoridades partidarias a que adecuaran su carta orgánica a la Ley 24.012. La Cámara Nacional Electoral confirmó la resolución apelada, revocando la intimación del último párrafo resolutivo. La referida cámara afirmó que:

la recta aplicación de la ley 24.012 no resulta posible con base en el art. 51 de la carta orgánica tal como está redactado en la actualidad. En efecto, cuando dicha ley dice que la lista debe estar integrada por un 30% de mujeres 'en proporciones con posibilidades de resultar electas' debe entenderse que se refiere a posibilidades 'reales' o 'efectivas', no simplemente teóricas. Lo que el legislador ha querido es posibilitar efectivamente el acceso de las mujeres a la función legislativa, en una determinada proporción. Si así no fuera, la existencia misma de la ley carecería de todo sentido, lo que no es dable suponer, toda vez que la inconsecuencia del legislador no se presume. Si esto es así, la integración de la mujer en las listas debe efectivizarse de tal modo que resulte, con un

razonable grado de posibilidad su acceso a la función legislativa en la proporción mínima establecida por la ley. Y tal razonable grado de posibilidad sólo puede existir si se toma como base para el cómputo del 30% la cantidad de bancas que el partido renueva⁴⁴.

- b) La apelación presentada por una integrante de la lista de una alianza política, contra la decisión del juez electoral federal, que rechazó la impugnación que ella formuló a esa lista en la que se encontraba ubicada en el tercer lugar, lo que le imposibilitaba ser electa. La Corte Nacional Electoral señaló que la “accionante” había aceptado su

44 Fallo nro. 1566/93 de 13 de agosto de 1993 (Martín, Florencio Esteban apoderado con representación Comité Provincial y otra c/Junta Electoral partidaria Unión Cívica Radical s/apelación proclamación candidatos) considerando 3. En este caso, el candidato que ocupaba el tercer lugar en la lista proclamada señaló que recurriría ante la CIDH. En otros fallos, dictados antes de la reforma constitucional de 1994, se advierte que integrantes o representantes varones de las agrupaciones políticas cuestionaban la constitucionalidad de la Ley nro. 24.012 por provocar una discriminación hacia los hombres. Por ejemplo, el representante de un movimiento político planteó, entre otros, la inconstitucionalidad de la Ley nro. 24.012 y de su Decreto reglamentario nro. 379/93, a propósito de que la Junta Electoral partidaria dispuso, después de las elecciones internas, que el orden de colocación en la lista de candidatos a diputados nacionales debía ser alterado para cumplir las disposiciones legales sobre cupo femenino. Uno de los afectados por esta decisión fue quien la recurrió. Este caso fue resuelto por el fallo nro. 1585/93 del 27 de agosto de 1993 (Bousquet, Jorge Luis s/planteo de inconstitucionalidad de la Ley 24.012 y sus decretos reglamentarios Unión del Centro Democrático). Respecto de la inconstitucionalidad planteada, el citado fallo es muy escueto, simplemente se limita a señalar que la juez de primera instancia rechazó el planteamiento. La Cámara Nacional Electoral confirmó la resolución apelada, siendo interesante destacar que el citado fallo se pronuncia sobre la relevancia de los lugares en las votación por lista cerrada y bloqueada: “no resulta indiferente el lugar en que los representantes de cada una de las listas internas se encuentren ubicados en forma definitiva en la lista ‘resultante’, pues según cuáles sean esos lugares y la consecuente mayor o menor posibilidad de que los candidatos que los ocupan resulten electos las líneas internas a que pertenecen dichos candidatos tendrán mayores o menores posibilidades de llevar su propia visión política al ámbito legislativo nacional o municipal, efectivizando así una auténtica representación de las minorías en todos los niveles”, considerando 4. También véase el fallo nro. 1617/93, del septiembre de 1993 (Gómez de la Fuente de Amadeo, Ana del Carmen s/impugna integración de lista de diputados nacionales Alianza Pacto Autonomista Liberal-Partido Demócrata Progresista-Movimiento Línea Popular-UCeDé), del que se desprende que la propia alianza política demandada cuestionó la constitucionalidad de la Ley nro. 24.012.

candidatura, que no constaba que hubiera objetado su ubicación, y que si un partido renovaba un solo diputado de los tres que se elegían por Corrientes, “es indiferente la ubicación de una mujer, siempre y cuando figure la misma entre los cuatro primeros lugares”⁴⁵.

- c) Recurso extraordinario presentado por un candidato varón que había sido desplazado de lugar a fin de cumplir la Ley 24.010. La Cámara Nacional Electoral resolvió que no había lugar en este caso al recurso extraordinario, que se concedía restrictivamente⁴⁶.
- d) Apelación presentada por una militante de partido, no candidata, quien había impugnado la lista de su partido por la ubicación en ella de las mujeres. La Cámara Nacional de Elecciones reconoció legitimación procesal a la actora e hizo saber al partido político que en la lista de candidaturas a diputaciones nacionales deberían figurar dos mujeres entre los cinco primeros lugares⁴⁷.

45 Fallo nro. 1617/93 del 16 de septiembre de 1993 (Gómez de la Fuente de Amadeo Ana del Carmen s/impugna integración lista de diputados nacionales Alianza “Pacto Autonomista Liberal-Partido Demócrata Progresista-Movimiento Línea Popular-UCeDé), considerando 3. Sobre la ubicación en la lista véase también el fallo nro. 1584/93 del 27 de agosto de 1993 (Fernández Norma B. s/solicita se intime remisión apelación Unión del Centro Democrático)

46 Fallo nro. 1631/93 del 29 de septiembre de 1993. En el caso que dio origen al fallo nro. 2649/99 del 28 de septiembre de 1999 (Concertación Justicialista para el Cambio s/solicita oficialización de candidatos) el candidato desplazado en la lista apeló la decisión del juez de primera instancia, quien previamente, debido a la impugnación del fiscal, había resuelto modificar el orden de candidatos a diputados nacionales de la lista. La Cámara Nacional Electoral confirmó la decisión del juez federal electoral. El fallo nro. 2878/2001 del 25 de junio de 2001 (Ambort, Martín y Font, Jorge –su apelación- incidente en autos Unión Cívica Radical – su presentación), también fue dictado a propósito de la apelación del apoderado del partido y un candidato a diputado, desplazado de lugar en la lista reformulada por el juez de primera instancia. La Cámara Nacional Electoral confirmó la decisión del juez federal electoral.

47 Fallo nro. 1836/95, del 30 de marzo de 1995 (Merciadri de Morini María Teresa s/representación Unión Cívica Radical). Sobre el reconocimiento de la legitimación de María Virginia Franganillo, Presidenta del Consejo Nacional de la Mujer, Marcela Durrieu y Gloria Bonder, por su propio derecho y en el carácter de Consejeras Presidenciales, para impugnar listas de diputados nacionales por el incumplimiento de la

- e) Recurso extraordinario presentado por un partido político contra la sentencia que admite legitimidad a la actora para accionar impugnando una lista de candidatos(as), aunque ella no lo fuera. La Cámara Nacional Electoral resolvió no hacer lugar al recurso⁴⁸.
- f) Apelación de una agrupación política contra la resolución del juez federal electoral, que no oficializó la lista de candidaturas a diputaciones nacionales por incumplir la Ley nro. 21.012 y su reglamento nro. 379/93. Dicha agrupación renovaba dos cargos, y en los dos había colocado a hombres. La Cámara Nacional Electoral confirmó la sentencia apelada, y señaló que:

claro está que puede objetarse que la inclusión de una mujer en el segundo lugar de la lista llevaría la representación femenina al 50%, pero debiéndose optar entre este porcentaje y el cero por ciento que constituye la otra alternativa, y teniendo por otro lado en cuenta que el 30% que establece la norma constituye un mínimo, según resulta del art. 60, segundo párrafo, del Código Electoral Nacional y de lo establecido por el art. 37 y la cláusula transitoria segunda de la Constitución Nacional, no puede ofrecer duda que el cumplimiento del propósito de la ley sólo queda debidamente asegurado con la

Ley nro. 24.012 de las agrupaciones políticas Frente del País Solidario (FREPASO), Partido Justicialista, Unión Cívica Radical, MODIN y Fuerza Republicana, véanse los Fallos nro. 1919/95, del 12 de mayo de 1995 (Consejo Nacional de la Mujer s/impugnan listas); y nro. 2047/95, del 13 de octubre de 1995 (Consejo Nacional de la Mujer s/representación). En este tema hubo un cambio en la jurisprudencia pues, por ejemplo, en el fallo nro. 1634/95, del 29 de septiembre de 1993 la Cámara Nacional Electoral confirmó la resolución de primera instancia que no reconoció legitimidad procesal a Marcela Durrieu, María Virginia Franganillo, Gloria Bonder, Liliana Gurdilich de Correa, Zelmira Mireya Regazzolli y Matilde Sautetz de Menéndez, quienes por derecho propio e invocando su carácter de miembros del Consejo Nacional de la Mujer y de Consejeras Presidenciales, pretendieron apelar la resolución del juzgado electoral que oficializó la inscripción de una lista que no cumplía con la Ley nro. 24.012.

48 Fallo nro. 1882/95, del 27 de abril de 1995 (Merciadri de Morini María Teresa s/representación Unión Cívica Radical).

incorporación de una mujer entre los dos primeros puestos en la lista⁴⁹.

- g) Apelación del Ministerio Público contra la resolución de primera instancia que oficializa la lista de una alianza partidaria que iba a renovar tres cargos de diputados(as), y que ubicó a la candidata en el cuarto lugar de la nómina. El apoderado de la alianza señaló que todas las mujeres habían aceptado su ubicación en la lista. La Cámara Nacional Electoral revocó la resolución apelada y dispuso que la alianza recompusiera la lista de candidatos a diputados nacionales incluyendo a una mujer en los tres primeros lugares. La Cámara Nacional Electoral afirmó que la justicia podía disponer de oficio la adecuación de la lista puesto que de lo contrario ella no podía ser oficializada, de acuerdo con el artículo 60 del Código Electoral Nacional. Sostuvo que “tampoco cabe anteponer al cumplimiento de dicha disposición de raíz constitucional (art. 37 y la cláusula transitoria segunda de la Constitución Nacional) –como lo es la previsión sobre ‘cupos femeninos’ contenida en el art. 60 del Código Electoral Nacional- la alegada voluntad del electorado partidario. Ello es así porque la voluntad no es omnímoda sino que debe ejercerse dentro del referido marco constitucional y legal...”⁵⁰. Citando jurisprudencia previa la mencionada cámara señaló que el razonable grado

49 Fallo nro. 1854/95, del 17 de abril de 1995 (Movimiento Popular Fuegoño s/reorganización y designación veedor judicial, incidente Dr. Cappelli interpone recurso de apelación, solicita oficialización de lista de candidatos), considerando 3.

50 Fallo nro. 1865/95, del 21 de abril de 1995 (Frente de la Esperanza s/oficialización de lista de candidatos) considerando 3. Véanse también los fallos nro. 1863/95, del 20 de abril de 1995 (Partido Fuerza Republicana s/oficialización de candidatos), y nro. 1862/95, del 20 de abril de 1995 (Frente Justicialista para la Victoria-Frejuvi- s/ reconocimiento como alianza de distrito). En este tema también se advierte un cambio en la jurisprudencia, pues en casos anteriores la Cámara Nacional Electoral había rechazado apelaciones de mujeres ubicadas en lugares sin posibilidad de resultar electas, señalando que ellas habían aceptado ese lugar, véase fallo nro. 1617/93, del 16 de septiembre de 1993 (Gómez de la Fuente de Amadeo, Ana del Carmen s/impugna integración lista diputados nacionales Alianza Pacto Autonomista Liberal-Partido Demócrata Progresista –Movimiento Línea Popular-UCeDé) considerando 2.

de posibilidad de acceder a la función pública sólo podía existir si se tomaba como base para el cómputo del 30% la cantidad de bancas que el partido renovaba⁵¹.

- h) Apelación presentada por diversas agrupaciones políticas contra la resolución de la jueza federal electoral que resolvió que los partidos que presentaran lista de candidaturas para senador(a) nacional titular y senador(a) nacional suplente debían designar por lo menos a una mujer en una de las dos candidaturas. La acción había sido incoada por un grupo de ciudadanas y por la representante del Consejo Nacional de la Mujer. La Cámara Nacional Electoral revocó la resolución apelada y declaró inaplicable a la elección de senador(a) nacional titular y de senador(a) nacional suplente por la ciudad de Buenos Aires la disposición contenida en el art. 60, 3^{er} párrafo del Código Electoral Nacional. Uno de los argumentos invocados fue que el mencionado artículo se refería a “listas”, y que para que existiera una de ellas

51 Ibid., considerando 5. En el fallo nro. 1854/95 (Movimiento Popular Fuegoño s/reorganización y designación veedor judicial, incidente Dr. Cappelli interpone recurso de apelación, solicita oficialización de lista de candidatos), también se estableció que el 30% que exige la ley debía calcularse sobre las bancas que renovaba cada partido y no sobre las bancas que renovaban en cada distrito. En este tema también se advierte un cambio jurisprudencial pues, por ejemplo en los fallos nro. 1594/93, del 2 de septiembre de 1993 (Unión Cívica Radical s/oficialización lista de candidatos), nro. 1617/93, del 16 de septiembre de 1993 (Gómez de la Fuente de Amadeo, Ana del Carmen s/impugna integración lista diputados nacionales Alianza Pacto Autonomista Liberal Partido Demócrata Progresista Movimiento Línea Popular UCeDé) y nro. 1622/93, del 17 de septiembre de 1993 (Medina de Araujo Vásquez, Ramona s/impugna lista del Frente para la Victoria), la Cámara Nacional Electoral afirmó que cuando la agrupación política renovaba un(a) solo(a) diputado(a) de los(las) tres que se elegían en el lugar, era indiferente la ubicación de la mujer, siempre y cuando figurara la misma entre los primeros cuatro lugares, considerando 2, 3 y 2, respectivamente. En el primer caso, el juez, atendiendo a la opinión fiscal, había resuelto que la mujer debía ser colocada en segundo lugar, y el partido político apeló la decisión. En el segundo y el tercer caso fueron las candidatas quienes impugnaron la oficialización de la lista, y el juez de primera instancia desestimó la impugnación. En otro fallo la Cámara Nacional Electoral había afirmado que “la composición de las listas dentro de cada partido hacía a la vida interna de los mismos”, véase fallo nro. 1603/93 de 8 de septiembre de 1993 (Alianza Frente Justicialista Federal FREJUPE s/oficialización de listas de candidatos a diputados nacionales para la elección del 3-10-93), considerando 2.

se requería pluralidad de candidatos(as) para una misma categoría de cargos (diputados o concejales) y, además, debía tratarse de candidaturas de la misma naturaleza (titulares o suplentes)⁵².

- i) Apelación del fallo del juez federal que rechazó la demanda de una mujer, que cuestionaba que otra mujer integrante de la lista minoritaria, hubiera sido colocada en el tercer lugar de la lista. La Cámara Nacional Electoral ha establecido que:

la eventual adecuación que un partido debe hacer de la lista resultante de sus comicios internos para dar debido cumplimiento a las exigencias de la Ley 24.012 y su decreto reglamentario debe respetar, asimismo, la representación y posiciones obtenidas por cada lista participante. [...] Por ello, la aplicación debe ser coherente y armónica respetando ambos principios, y cuando sea menester el desplazamiento de un hombre por una mujer –para cumplimentar la exigencia del cupo femenino-, ambos deben ser de la misma lista participante en la interna partidaria⁵³.

52 Fallo nro. 2020/95, del 8 de septiembre de 1995 (Durrieu, Marcela M y otras s/inician acción declarativa de derechos, medida de no innovar –cupos femeninos-, considerando 3. Véase también el fallo nro. 2026/95, del 14 de septiembre de 1995 (Incidente de oficialización de listas de candidatos del Partido Unión Cívica Radical Cap. Fed. Elecciones 8-10-95).

53 Fallo nro. 2598/99, del 9 de agosto de 1999 (Junta Electoral del Partido Justicialista s/eleva actuaciones González de Cuccioletta Marta s/apela acta final), expedido con ocasión de la apelación interpuesta contra una resolución de la justicia federal que rechazó la demanda de la mencionada mujer. La recurrente, candidata a concejal municipal impugnó la conformación de los lista de candidatos de su partido, pues luego de las elecciones internas, renunció el primer candidato de la lista perdedora (que ocupaba el tercer lugar en la lista resultante), y la Junta Electoral del partido lo reemplazó por la mujer que ocupaba el segundo lugar en la lista minoritaria. La recurrente era la mujer mejor posicionada de la lista ganadora. La Cámara Nacional Electoral confirmó la resolución apelada, basándose en las normas del estatuto del partido sobre la promoción de la participación de las mujeres y la conformación de listas: “En el caso, frente a la renuncia del Sr. Ponce, correspondía su reemplazo por un candidato de la minoría. Casualmente, éste resultó ser la señora Nilda Pérez, con lo que quedó perfectamente satisfecho lo establecido sobre representación de la mujer.

- j) Una candidata a diputada solicitó a la Junta Electoral Nacional de Córdoba que, ante la renuncia de la diputada electa que ocupaba el segundo puesto en la nómina, se le proclamara a ella en su lugar por ser la candidata mujer que seguía en la lista. La recurrente ocupaba la novena posición en la lista de candidaturas nacionales, pero invocó el artículo 9 del Decreto 1246/2000 en defensa de su reclamo. La citada junta no accedió a lo solicitado y esta decisión fue apelada. La Cámara Nacional Electoral confirmó la resolución apelada, sosteniendo lo siguiente:

Que una interpretación armónica del Código Electoral Nacional, indica que el procedimiento electoral consta de tres etapas: la primera de ellas es previa a la realización de los comicios, la segunda está constituida por el acto electoral propiamente dicho y la tercera y la última etapa es aquella en la que se llevan a cabo todos los actos referidos a la actividad post-electoral. Respecto de la primera etapa cabe destacar que el art. 60, tercer párrafo, del mencionado cuerpo legal establece que [...]. Al respecto, ha expresado este Tribunal que [...] es al momento de la presentación de las listas ante el juez a los efectos de su oficialización que las agrupaciones políticas deben acreditar haber satisfecho los pertinentes requisitos constitucionales y legales referidos al 'cupó' bajo apercibimiento de no oficializarse dichas listas (Fallo

Por lo demás, la nombrada era también la mujer 'mejor posicionada' en los términos del art. 42 inc 2). Debe entenderse, en efecto, que cuando el estatuto partidario se refiere a mujer mejor posicionada lo hace respecto de la lista a la que corresponde —por mayoría o por minoría— el cargo que debe cubrirse para asegurar la representación femenina. Es ésta la única forma de conciliar los dos principios cuyo respeto debe asegurarse: el de representación de las minorías y el de la representación femenina.” (considerando 3). El artículo 40 inciso d) del estatuto establece que la distribución de cargos se hará en proporción de dos para la mayoría y el tercero para la minoría en forma sucesiva, de tal modo que los cargos se adjudiquen intercalados entre la mayoría y las minorías, según el orden numérico de votos obtenidos por las respectivas listas. Según los estatutos, cuando la lista así confeccionada no satisface lo establecido sobre representación femenina, corresponde ascender a la mujer mejor posicionada de la mayoría.

2265/97 CNE). Por su parte, el Decreto 1246/00 reglamentario de la Ley 24.012 (modificatoria del art. 60 ya citado) en su art. 9 prevé el procedimiento a seguir para el caso de vacancia de una candidata mujer en una lista previamente oficializada antes de los comicios, disponiendo que será reemplazada por la candidata que le sigue en la lista respectiva⁵⁴.

Que el artículo 37 de la Constitución Nacional establece en su última parte 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", siendo evidente que las condiciones existentes en materia de participación de la mujer al momento de reformarse la Constitución Nacional en 1994 no sólo no han disminuido sino que, por el contrario, se han visto aumentadas con la sanción del Decreto 1246/00 y reforzadas por la jurisprudencia de esta Cámara Nacional Electoral: todo ello enmarcado en una concepción progresiva de los derechos fundamentales que manda al Estado remover los obstáculos que en pasado dieron lugar a injustas discriminaciones⁵⁵.

k) Apelación presentada por una candidata suplente contra la resolución del Juzgado Electoral Federal, pues pretendía

54 Fallo nro. 2985/2001, del 28 de diciembre de 2001 (Estela Mary Funes s/solicita Alianza Unión por Córdoba H.J.E.N), considerando 3. Años más tarde la Cámara Federal Electoral ha afirmado: "por otra parte, cabe destacar que la ley de elecciones internas, abiertas y simultáneas, tiene por objeto que sólo se puedan oficializar –en los términos del artículo 60 del Código Electoral Nacional- aquellos candidatos que se hayan sometido a dicho proceso, cumpliendo todos los pasos que prevé el cronograma electoral o que hayan sido presentados en una lista única. En este sentido, resulta clara la letra del artículo 8 del Decreto 292/2005 en cuanto establece que sólo podrán ser registrados como candidatos a cargos nacionales aquellos que resultaren electos o proclamados por las juntas electorales partidarias", véase el Fallo nro. 3507/2005, del 6 de septiembre de 2005 (Junta Electoral del Partido Nacionalista Constitucional s/certificación de calidades de precandidatos y registro de listas oficializadas o proclamadas) considerando 5.

55 Fallo nro. 2985/2001, considerando 4.

reemplazar al diputado nacional que había renunciado (había ocupado el primer lugar de los candidatos titulares en la lista). La actora alegó que la mujer que había ocupado el segundo lugar se encontraba incapacitada física y mentalmente, lo que había motivado que se le otorgara la jubilación por invalidez, por ello consideraba que era inhábil a los fines electorales. Entre sus argumentos invocó lo dispuesto en la Ley nro. 24.012 y sus normas reglamentarias. La Cámara Nacional Electoral confirmó la resolución apelada, y señaló “que esta Cámara tiene ya resuelto en su Fallo nro. 2985/01, que es en la etapa previa a la realización de los comicios –precisamente en el momento de la oficialización de las listas- cuando las prescripciones referidas al denominado ‘cupo femenino’ resultan de aplicación efectiva”. Con posterioridad, se dijo que “es de aplicación el artículo 164° del Código Electoral Nacional y, en consecuencia, el lugar que deja vacante quien renuncia debe ser ocupado por el primero de los candidatos titulares que no ha resultado electo”⁵⁶.

- l) Recurso extraordinario presentado por un partido contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que confirmó la sentencia de primera instancia, que resolvió que un partido no cumplía con la Ley nro. 24.012, y por lo tanto la lista de candidaturas no fue oficializada. La Cámara Nacional Electoral denegó el recurso extraordinario⁵⁷.
- m) Apelación presentada por un partido político contra la decisión del Juzgado Federal Electoral, que reordenó la lista de candidaturas a diputaciones nacionales de la agrupación política, ubicando a una mujer en segundo lugar a fin de cumplir con la Ley nro. 24.012. El apelante

56 Fallo nro. 3072/2002, del 26 de diciembre de 2002 (María Elena Medel s/solicita medida cautelar-declaración de nulidad Partido Justicialista) considerando 3. Véase también el fallo nro.1984/95, del 7 de julio de 1995 (Frente de la Esperanza s/oficialización de lista de candidatos).

57 Fallo nro. 2944/2001, del 4 de octubre de 2001 (Incidente de oficialización de candidatos a diputados y senadores nacionales del Partido Unión del Centro Democrático).

cuestionó la competencia del juez de primera instancia para reordenar la lista. La Cámara Nacional Electoral confirmó la sentencia apelada⁵⁸.

- n) Apelación presentada por un partido político cuya lista de candidaturas a diputaciones nacionales estaba compuesta exclusivamente por mujeres, situación ante la cual el Juzgado Federal Electoral le hizo saber que la nómina de candidatos a diputados(as) debía adecuarse a lo prescrito en el artículo 4 del decreto 1246/00. La Cámara Nacional Electoral confirmó la resolución apelada, señalando que el mencionado artículo 4 establecía que el segundo lugar en la lista de candidatos a cargos electivos nacionales debía ser ocupado por una persona de sexo distinto a la que figuraba en el primer puesto⁵⁹.
- o) Apelación presentada por una alianza política contra la resolución del juez de primera instancia, que señaló que, como en la lista presentada figuraban dos mujeres en los dos primeros lugares, se incumplía el tercer párrafo del artículo 60 del Código Electoral Nacional y su Decreto reglamentario nro. 1246/00, razón por la cual había que reemplazar a la segunda candidata por un varón. La alianza y la candidata ubicada en el segundo lugar sostuvieron que no era posible interpretar el artículo 4 del Decreto nro. 1246/00, de modo que importara restringir las posibilidades de las mujeres en el acceso a cargos electivos. El fiscal electoral estimó que la decisión del juez debía revocarse, poniendo de manifiesto la relevancia de la conductora de la

58 Fallo nro. 2935/2001, del 28 de septiembre de 2001 (Partido Acción por la República s/oficialización de listas de candidatos a senadores y diputados para la elección del 14 de octubre de 2001). En el fallo nro. 2669/99, del 13 de octubre de 1999 (Graciela Martínez de Barberis su presentación), la Cámara Nacional Electoral, revocando la resolución de primera instancia, ordenó reordenar la lista de candidatos a diputados nacionales para colocar a la demandante en el quinto lugar, a fin de cumplir con la Ley nro. 24.012.

59 Fallo nro. 2931/2001, del 25 de septiembre de 2001 (Partido Acción por la República s/personería jurídico político-incidente oficialización candidatos) considerando 2.

alianza. La Cámara Nacional Electoral revocó la resolución de primera instancia, y afirmó que “en circunstancias de hecho como las que caracterizan el caso, una adecuada observancia de la Ley nro. 24.012 impone concluir que no resulta de aplicación la previsión contenida en el primer párrafo del artículo 4 del Decreto nro. 1246/00”⁶⁰.

La Cámara Nacional Electoral ha afirmado que ella “ha asumido de un modo cabal, el rol que se le ha asignado de garante del cumplimiento de las medidas que procuren la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios”⁶¹.

3. Jurisprudencia constitucional contraria a las cuotas electorales

3.1. Colombia

En Colombia la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-371-00, declaró que las cuotas electorales eran inconstitucionales. En la mencionada sentencia, la Corte Constitucional aclaró que ello no significaba que los partidos y movimientos políticos colombianos no pudieran adoptar medidas encaminadas a garantizar una mayor participación femenina. Sin embargo, las cifras demuestran que ello no ha ocurrido, pues el porcentaje de mujeres en el Congreso colombiano es solo de 8,4% en la Cámara de Diputados y del 11,8% en la Cámara de Senadores⁶².

Sorprende que esta corte declarara inconstitucionales las cuotas electorales, pues su jurisprudencia se ha caracterizado

60 Fallo nro. 3193/2003, del 14 de agosto de 2003 (Alianza Afirmación para una República Igualitaria. ARI s/oficialización de lista de candidatos a Diputados Nacionales en la elección del 14 de septiembre de 2003), considerando 4. En este caso, quien encabezaba la lista era Elisa Carrió.

61 Fallo nro. 3005/2002, del 28 de febrero de 2002 (Merciadri de Morini, María Teresa s/impugnación listas en elecciones internas de la UCR).

62 www.ipu.org/wmn-e/classif.htm (visita: 15 de diciembre de 2007).

más bien por proteger los derechos de las mujeres. En todo caso, la sentencia C-371-00 confirma el papel determinante que puede desempeñar o no la justicia constitucional para lograr que haya un mayor número de mujeres en el Parlamento. Sobre esta sentencia me he ocupado en extenso en otro lugar⁶³.

3.2. Venezuela

Venezuela es un país en el que la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado contra las cuotas electorales, mientras que el órgano electoral (Consejo Nacional Electoral) ha tenido marchas y contramarchas en relación a esta acción afirmativa.

El artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, dictada antes de la aprobación de la Constitución de 1999, establecía que:

[L]os partidos políticos y grupos de electores, deberán conformar la postulación de sus candidatos por listas a los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales, de manera que se incluya un porcentaje de mujeres que representen como mínimo el treinta por ciento (30%) del total de sus candidatos postulados. No se oficializará ninguna lista a partidos políticos o grupos de electores que no cumplan con estas especificaciones. Esta disposición no es aplicable en aquellos casos de elecciones uninominales.

Mediante la resolución electoral nro. 000321-544, del 21 de marzo de 2000, el Consejo Nacional Electoral acordó desaplicar y derogar el artículo 144 de la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, a los efectos de las elecciones nacionales, estatales, municipales y de los representantes al Parlamento

63 Véase Villanueva Flores, Rocío, “El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad” en este libro.

Latinoamericano y Andino, que se celebrarían el 28 de mayo de 2000. A través de la circular nro. 31, del 21 de marzo de 2000, el Consejo Nacional Electoral se dirigió a las Juntas Regionales y Municipales Electorales para comunicarles que se había decidido desaplicar el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, al interpretar que este había sido derogado⁶⁴.

El 7 de abril de 2000, Sonia Sgambatti presentó un recurso contencioso electoral ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia contra los actos administrativos contenidos en la resolución electoral nro. 000321-544 y en la circular nro. 31. La demandante alegó que tales actos vulneraban, entre otros, los artículos 21, 118, 131, 136, 137 y 187 de la Constitución venezolana.

Sonia Sgambatti señaló que el Consejo Nacional Electoral, al ordenar desaplicar y derogar el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, había desconocido el principio fundamental de que “las leyes sólo se derogan por otras leyes”⁶⁵. Adicionalmente, adujo que una de las razones invocadas por el Consejo Nacional Electoral para no aplicar la cuota electoral, había sido que las personas candidatas a cargos de elección popular debían ser elegidos(as) mediante elecciones internas, lo que tampoco había sucedido.

Entre otros argumentos, el Consejo Nacional Electoral alegó que el artículo 67 de la Constitución establecía que los candidatos a cargos de elección popular debían ser seleccionados en elecciones internas y que el porcentaje establecido en el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política vulneraba el artículo 4.1 de la CEDAW⁶⁶. Además, añadió que tal artículo 144

64 Sentencia nro. 52, del 19 de mayo de 2000, I. Fundamentos del recurso.

65 Ibid.

66 Ibid., II. Del informe presentado.

coludía con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pues esta introducía “una serie de cambios en las organizaciones políticas, obligándolas a reestructurarse por métodos democráticos, permitiendo en consecuencia que en igualdad de condiciones puedan acceder tanto mujeres como hombres a la vida política del país, lo cual no era posible bajo la vigencia de la Constitución de 1961”⁶⁷.

Mediante la sentencia nro. 52, del 19 de mayo de 2000, el Tribunal Supremo de Justicia resolvió el recurso contencioso electoral planteado contra los actos administrativos del Consejo Nacional Electoral. En la referida sentencia, dicho tribunal señaló que, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se había instaurado en Venezuela un nuevo orden político y social, y que al establecer el artículo 144 una cuota mínima del 30%, revelaba “una ostensible contradicción con el artículo 21 de la Constitución”⁶⁸, pues cuando el legislador “configura el presupuesto de hecho de la norma creando una mejor posición para una persona o grupo de personas, y dotándolo de esta manera de un régimen jurídico más favorable que el de otros, incurre en una infracción del principio de igualdad...”⁶⁹. Adicionalmente, el mencionado tribunal afirmó que, del artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana, se desprendía que la “selección de los postulados por cada organización con fines políticos se realizará mediante mecanismos democráticos, y con total prescindencia del sexo al que pertenecen”⁷⁰.

Por otro lado, el Tribunal Supremo de Justicia señaló que constituía una irregularidad que el Consejo Nacional Electoral hubiera desaplicado y derogado el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que en cualquier otro caso habría dado lugar a la nulidad de los actos

67 Ibid.

68 Ibid.

69 Ibid. III. Motivación para decidir.

70 Ibid.

recurridos. Sin embargo, como en ese momento se trataba de una inconstitucionalidad sobrevenida o derivada de la nueva Constitución, declaró improcedente el recurso contencioso electoral⁷¹.

Años más tarde, el Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución nro. 050401-179, del 1 de abril de 2005, estableció: “Primero: Exigir a las organizaciones con fines políticos, a los grupos de electoras y electores y a las asociaciones de ciudadanas y ciudadanos a conformar la postulación de sus candidatas y candidatos a los cuerpos deliberantes nacionales, municipales y parroquiales de forma alternativa y paritaria”⁷².

Las marchas y contramarchas de las acciones afirmativas para las mujeres en materia electoral se reflejan en la Resolución nro. 050401-179, pues esta, paradójicamente, se sustenta, entre otros, en el artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el mismo que invocó el Tribunal Supremo de Justicia para opinar por la inconstitucionalidad de las cuotas electorales. Adicionalmente, la Resolución nro. 050401-179 se fundamenta en el hecho de que: “en las postulaciones realizadas por las organizaciones con fines políticos, grupos de electores y electoras y las asociaciones de ciudadanas y ciudadanos en los procesos electorales, las candidatas a cargos de representación popular no son colocadas en las listas de manera igualitaria o alternativa y menos aún en puestos preferenciales o salidores”⁷³.

Los resultados de las elecciones municipales y parroquiales llevadas a cabo el 7 de agosto de 2005, demuestran que la disposición sobre paridad no se cumplió. A nivel nacional,

71 Lo anecdótico es que en la página electrónica del Consejo Nacional Electoral está publicada la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, incluido el artículo 144. Véase www.cne.gob.ve/documentos/leyesorg.php (visita: 15 de diciembre de 2007).

72 Resolución nro. 050401-179, del 1 de abril de 2005.

73 Sentencia nro. 52, del 19 de mayo de 2000, III. Motivación para decidir.

de un total de 1337 concejales(as) elegidos(as) nominalmente, solo el 23,1% (298) son mujeres. Solo en 4 de los 24 estados las mujeres sobrepasaron el 30%. En todo el país, por listas en las circunscripciones electorales, fueron elegidas un total de 26% de concejales titulares (611) y 54% (1234) de concejales suplentes⁷⁴.

Es preciso señalar que la Resolución nro. 050401-179 del Consejo Nacional Electoral no establece sanción ante el incumplimiento del artículo primero citado, sino que se limita a señalar que: “Tercero.- El Consejo Nacional Electoral se reserva el derecho a informar públicamente el incumplimiento de la presente resolución”.

En marzo de 2007, Sonia Sgambatti presentó un escrito al Tribunal Supremo de Justicia, solicitando que resuelva, a favor de los grupos discriminados, el recurso extraordinario de revisión constitucional que presentó ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el 18 de agosto de 2004, a través del cual pidió la nulidad absoluta de la sentencia nro. 52 y de los actos administrativos emanados del Consejo Nacional Electoral el 21 de marzo de 2000. No se conoce aún la respuesta del Tribunal Supremo de Justicia a tal pedido⁷⁵.

Venezuela tiene un 18,6% de mujeres en el Congreso^{76 77}.

74 CISFEM, *Observatorio venezolano de los derechos humanos de las mujeres. Módulo ciudadanía y derechos políticos, Informe sobre ciudadanía y derechos políticos de las mujeres*, Caracas, 2007, p. 56.

75 Ibid., p. 59.

76 www.ipu.org/wmn-e/classif.htm (visita: 15 de diciembre de 2007). Las elecciones para diputaciones a la Asamblea General tuvieron lugar en diciembre de 2005. Según Marcela Ríos Tobar el porcentaje de mujeres parlamentarias en Venezuela es de 18%, véase *Representación política de las mujeres, ¿Por qué los números sí importan?*, FLACSO, Chile, enero, 2007, p. 5.

77 Nota de las editoras: El proceso de investigación y análisis había finalizado, cuando el Consejo Nacional Electoral de Venezuela emite la resolución nro. 080721-658 del 21 de julio de 2008, donde establece para las elecciones de los distritos metropolitanos de Caracas y Alto Apure, en noviembre de 2008, que las candidaturas “deberán tener una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo”.

4. Jurisprudencia y actuaciones de los tribunales electorales contrarias a las cuotas

4.1. Perú

El Perú es el tercer país con el mayor porcentaje de mujeres congresistas en América Latina (29%). Hay una cuota electoral mínima del 30% para las elecciones parlamentarias, y se vota por lista cerrada pero no bloqueada, pues hay voto preferencial. La legislación peruana también establece una cuota mínima del 30% para las listas de candidaturas en las elecciones municipales⁷⁸ y regionales⁷⁹, pero en estas dos últimas se vota por lista cerrada y bloqueada.

La Ley nro. 27387, del 28 de diciembre de 2000, modificó el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, aumentando la cuota electoral inicialmente fijada en 25%⁸⁰, a 30%: “Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada distrito electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en las que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer”.

En el caso peruano ha sido el propio Jurado Nacional de Elecciones el que ha desconocido las cuotas electorales. En efecto, con ocasión de las elecciones generales de abril de 2001, el mencionado órgano electoral expidió la Resolución nro. 068-2001-JNE, del 22 de enero de 2001, determinando el número mínimo de mujeres y de varones que debían integrar las listas al Congreso de la República, en cada uno de los distritos electorales. Sin embargo, en tres de los veinticinco distritos electorales el Jurado Nacional de Elecciones estableció un número de candidatos(as) inferior al 30%. Estos

78 Artículo 10 inciso 3), de la Ley nro. 26864, Ley de Elecciones Municipales. Este artículo fue modificado por Ley nro. 27734, en el 2002, para introducir las cuotas electorales, y por la Ley nro. 28869, en el 2006, para incorporar una cuota de 20% de jóvenes menores de 29 años en las listas de candidaturas a los gobiernos municipales.

79 Ley nro. 27683, Ley de Elecciones Regionales (2002), artículo 12.

80 La Ley nro. 26864 estableció una cuota de 25%.

distritos fueron Ica y Callao, donde la cuota solo representó el 25%, así como La Libertad, donde representó el 28,5%. Si bien el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones hace referencia a un porcentaje mínimo de hombres o de mujeres, es obvio que se trata de una acción afirmativa para promover la participación política de las mujeres, pues son ellas quienes históricamente han sido excluidas del ámbito público.

A pesar de que la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos, así como la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso de la República, solicitaron la corrección de la Resolución nro. 068-2001-JNE para fijar un número de candidatas(as) equivalente al mínimo de 30%, el Jurado Nacional de Elecciones resolvió que esos pedidos eran improcedentes a través de la Resolución nro. 122-2001-JNE, del 5 de febrero de 2001, en cuya parte considerativa afirmó que:

La legislación electoral sobre reserva de cuotas para la participación política de los ciudadanos no se dirige exclusivamente al sexo femenino; por lo que no puede considerarse discriminatoria dichas medidas que contribuyen, además, a consolidar la igualdad jurídica entre ambos géneros;

Que mediante Resolución nro. 068-2001-JNE de fecha 22 de enero de 2001, se estableció de manera general, proporcional y equitativa el mínimo de mujeres y de varones que deben integrar las listas de candidatos al Congreso de la República, por lo que no existe discriminación por razón de género;

Que, por otra parte, la participación política es un derecho de las personas cuyo requisito esencial es el del libre consentimiento, de conformidad con lo prevista en el artículo 118° de la Ley nro. 26859.

Por otro lado, en la Resolución nro. 295-2001, del 3 de abril de 2001, expedida a propósito de otro recurso planteado por la Defensoría del Pueblo para que se cumpliera con la

cuota mínima del 30%, el Jurado Nacional de Elecciones, demostrando desconocimiento sobre las acciones afirmativas, señaló lo siguiente:

Que [...] el señor Walter Albán Peralta, solicitó al Jurado Nacional de Elecciones la modificación de la Resolución nro. 068-2001-JNE por considerar que estaría reduciendo las oportunidades de participación política de las mujeres; pedido que fue declarado improcedente mediante Resolución nro. 122-2001-JNE de fecha 05 de febrero del año 2001, por cuanto la legislación electoral sobre reserva de cuotas para garantizar la participación política de las ciudadanas y de los ciudadanos está dirigida hacia ambos sexos, sin que se favorezca exclusivamente a uno en perjuicio del otro, lo que implicaría por el contrario, discriminación en razón de género.

Por ello, la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos presentaron una petición ante la CIDH contra el Estado peruano, por vulneración de los derechos a la no discriminación, a la participación política de las mujeres y a la igualdad, consagrados en los artículos 1.1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicha petición fue admitida por la CIDH en octubre de 2002⁸¹. Con fecha 13 de enero de 2003, la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos, expresaron a la CIDH su disposición a llegar a una solución amistosa con el Estado peruano. Si bien aún no se ha llegado a un acuerdo de solución amistosa, lo cierto es que el Jurado Nacional de Elecciones calculó correctamente la cuota en las elecciones generales de abril de 2006.

81 Sobre este caso véase Villanueva Flores, Rocío, “El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad” en este libro. Tanto la petición ante la CIDH como la documentación que se acompañó han sido publicadas en el libro *En defensa de las cuotas electorales*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2003.

Sin embargo, ha habido problemas en la aplicación de la cuota electoral en las elecciones municipales y regionales de 2002 y de 2006, lo que evidencia la poca disposición de las autoridades electorales para respetar dicha acción afirmativa.

En las elecciones subnacionales del año 2002 se incluyó, en el cálculo de la cuota electoral mínima del 30%, a las candidatas a alcaldesa así como a Presidenta y Vicepresidenta de la región⁸². Este criterio fue expresamente modificado en las elecciones de 2006, mediante resoluciones nro. 1234-2006-JNE y nro. 1247-2006-JNE, en las que se estableció que el porcentaje de 30% se aplicaría solo a las listas de regidores(as) y consejeros(as), sin incluir a la candidata a alcaldesa o a la candidata a la presidencia o vicepresidencia de la región⁸³. No obstante, el Movimiento Manuela Ramos denunció que fueron inscritas un total de 82 listas que no cumplían con la cuota mínima de 30% de mujeres: 46 listas de candidatos(as) a elecciones municipales “distritales”, 19 listas de candidatos(as) a elecciones provinciales y 17 listas de candidatos(as) a elecciones regionales⁸⁴.

82 Resoluciones nro. 372-2002-JNE y 185-2002-JNE, respectivamente.

83 En las elecciones regionales y municipales realizadas en el 2006, el Jurado Nacional de Elecciones dictó las resoluciones nro. 1230-2006-JNE y 1231-2006-JNE, que establecían el número de candidaturas equivalente al 30% de varones o de mujeres en cada región y municipio, respectivamente. En la parte considerativa de dichas resoluciones se señaló que para el establecimiento de la cuota de género debía tenerse presente que en aquellos casos en los cuales el 30% del número total de candidatos fuera equivalente a un número entero y una fracción, el concepto de cantidad mínima correspondía a la unidad superior, es decir, la cifra obtenida sería redondeada al número entero superior.

84 Movimiento Manuela Ramos, *Construyendo la igualdad real para el acceso de las mujeres al poder político. La experiencia de Tumbes, Piura y Lambayeque*, Lima, 2007, pp. 47-48. Véase también el *Informe alternativo al Sexto Informe periódico del Estado peruano al Comité de la CEDAW*, Cladem, Flora Tristán, Manuela Ramos y Demus, Lima, noviembre 2006, p. 126.

En el Perú, hay un 28% de mujeres consejeras regionales⁸⁵, 25% de regidoras provinciales⁸⁶ y 29% de regidoras “distritales”⁸⁷.

4.2. Ecuador

El artículo 58 de la Ley de Elecciones de este país establece que “[l]as listas de candidatos 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 de representación. Se tomará en cuenta la participación étnica y cultural”⁸⁸.

Por su parte, el artículo 61 de la Ley de Elecciones, señala que el Tribunal Supremo Electoral negará de oficio o a petición de parte la inscripción de aquellas listas de candidaturas pluripersonales que no cumplan con la cuota mínima, de forma alternada y secuencial.

El Tribunal Constitucional ecuatoriano ha dictado dos sentencias a propósito de sendas demandas de inconstitucionalidad presentadas por mujeres que impugnaron la interpretación dada por el Tribunal Supremo Electoral a la forma “alternada y secuencial” de configurar las listas electorales. Sin embargo, en ninguna de las elecciones llevadas

85 Movimiento Manuela Ramos, *El Cuarto Femenino*, nro. 24, Año 8, diciembre 2006, p. 23. En efecto, según cifras del Jurado Nacional de Elecciones, de un total de 228 consejeros, 63 son mujeres y 165 hombres, véase Boletín estadístico, Elecciones Regionales y Municipales, 2006, Estadísticas Generales, Lima, p. 78.

86 Jurado Nacional de Elecciones, Boletín estadístico, op. cit. p. 81.

87 Movimiento Manuela Ramos, *El Cuarto Femenino*, nro. 25, Año 9, agosto, 2007, p. 21.

88 Este artículo fue reformado en febrero de 2000.

a cabo en 2000, 2002, 2004 y 2006 se cumplió con ubicar a las mujeres de manera alternada y secuencial.

La primera demanda de inconstitucionalidad contra un instructivo del Tribunal Supremo Electoral

En marzo de 2000 el Tribunal Supremo Electoral resolvió poner en vigencia el “[i]nstructivo a ser aplicado en las inscripciones de candidaturas para las elecciones de prefectos provinciales, alcaldes municipales, consejeros provinciales, concejales municipales y miembros de las juntas parroquiales rurales”. Tal instructivo, además de reproducir lo señalado en la Ley de Elecciones en lo relativo a la cuota del 30% de mujeres, establecía que solo en los dos primeros puestos se respetaría la alternabilidad, mas no en el resto de la lista, la misma que podía configurarse con dos hombres o dos mujeres juntos, e incluso en los casos de elección de siete representantes, podían colocarse tres hombres en forma seguida⁸⁹.

La entonces diputada Anunziatta Valdez Larrea, en su calidad de Presidenta de la Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso ecuatoriano, presentó un recurso administrativo de reposición y una demanda de inconstitucionalidad contra el mencionado instructivo, alegando que no respetaba la participación alternada y secuencial de las mujeres, y que vulneraba los artículos 3 número 2), 17, 23 número 3), 22 y 26 de la Constitución ecuatoriana.

En sesión del día 7 de abril de 2000, el pleno del Tribunal Supremo Electoral resolvió dejar insubsistente el mencionado instructivo. Por ello, el Tribunal Constitucional expidió la Resolución nro. 133-2000-TP, del 19 de julio de 2000, mediante la cual dispuso el archivo del expediente al considerar que “si bien es evidente que en el instructivo objeto

89 Resolución 133-2000-TP del 19 de julio de 2000, Vistos 1.

de la presente demanda no se respeta la participación alternada y secuencial de las mujeres, no es menos cierto que habiendo sido derogado el mismo, un pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional se tornaría en inoficioso”⁹⁰.

Sin embargo, cuando el Tribunal Supremo de Elecciones declaró la insubsistencia del instructivo en cuestión, ya había vencido el plazo para la inscripción e impugnación de candidaturas para las elecciones del 2000. Las elecciones a alcaldes, prefectos, concejales(as) municipales, consejeros(as) provinciales e integrantes de juntas parroquiales tuvieron lugar en mayo de 2000⁹¹.

En abril de 2002 se intentó modificar en el Congreso ecuatoriano la Ley de Elecciones, afectando varios de los artículos referidos a la igualdad de género. La ex diputada Anunziatta Valdez se opuso a lo que en la práctica significaba la eliminación de las cuotas electorales, y tal reforma finalmente no prosperó.

La segunda demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 de la Ley General de Elecciones aprobada por el Tribunal Supremo Electoral

El Tribunal Supremo de Elecciones aprobó el reglamento de la Ley General de Elecciones, que fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial nro. 39, del 20 de marzo de 2000, cuyo artículo 40 señalaba:

Las candidaturas pluripersonales deberán presentarse con, al menos 30% de mujeres entre los principales y el 30% entre los suplentes.

90 Ibid., Vistos 2.

91 Vega Ugalde, Silvia, “La cuota electoral en Ecuador: nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador”, en León, Magdalena, editora, *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, UNIFEM, UNFPA, Universidad Nacional de Colombia, IEP, CEDEM y FLACSO, Bogotá, 2005, p. 175.

La alternabilidad y secuencia en la presentación de listas deberá seguir el orden par o impar.

Alternabilidad es la distribución en la lista en forma sucesiva entre hombres y mujeres.

Secuencia es la serie de combinaciones que pueden realizarse en la lista saltando los lugares de inscripción en la lista, al tratarse de representaciones de 3 a 5 dignidades, saltando uno o dos puestos; de 6 dignidades en adelante, pasando entre dos y tres puestos y así sucesivamente.

Con fecha 9 de julio de 2002 el Tribunal Supremo Electoral expidió el “[i]nstructivo para la inscripción y calificación de candidaturas”, cuyo artículo 13 establecía: “Igualdad de género.- En las elecciones pluripersonales las listas deberán contener al menos el 35 por ciento de candidatas mujeres entre los principales y 35 por ciento entre los suplentes, de conformidad con lo establecido en la ley.” Las elecciones de Presidente, Vicepresidente, diputados(as) y minorías de consejos municipales y consejos provinciales, iban a tener lugar en octubre de 2002.

Las señoras Margarita de Lourdes Carranco y Anunziatta Valdez, entonces Coordinadora de Turno de la Coordinadora Política de Mujeres y diputada, respectivamente, presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra el mencionado artículo 40. En cuanto al reglamento, adujeron, entre otros, que el Tribunal Supremo Electoral no tenía la facultad de interpretar los términos de alternancia y secuencia (a los que hace referencia el artículo 58 de la Ley de Elecciones), pues de acuerdo con los artículos 130 número 5) y 141 número 7) de la Constitución, solo el Congreso podía interpretar la ley a través de la promulgación de otra ley. Contrariamente, en cuanto al instructivo, afirmaron que no solo debía referirse a la cuota de género, sino que debía instruir a los partidos políticos sobre cómo aplicar los principios de alternabilidad y secuencia en las

listas electorales⁹², los mismos que, según las demandantes, determinaban que aquellas debían “integrarse de dos formas: una mujer, un hombre, una mujer, etc.; o, un hombre, una mujer, un hombre, etc. hasta completar el porcentaje mínimo de mujeres, que para estas elecciones corresponde en un 35%”⁹³. Además, las demandantes afirmaron que el artículo 40 del Reglamento de la Ley Electoral, así como el mencionado instructivo vulneraban, entre otros, los artículos 23 inciso 3), 26 y 102 de la Constitución, así como instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Debe señalarse que en esta segunda demanda de inconstitucionalidad, las demandantes afirmaron que, el 17 de enero de 2002, la Comisión Especializada Permanente de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso ecuatoriano, la subcomisión Mujeres, el Consejo Nacional de las Mujeres, la Dirección Nacional de la Mujer de la Defensoría del Pueblo y la Coordinadora Política de las Mujeres Ecuatorianas, habían presentado al Tribunal Supremo Electoral una petición para que dejara sin efecto el artículo 40 del Reglamento de la Ley de Elecciones, y diera cumplimiento a lo señalado en esta última. Al momento de presentar la demanda de inconstitucionalidad, las peticionarias no habían recibido respuesta alguna del Tribunal Supremo de Elecciones⁹⁴.

El Tribunal Constitucional corrió traslado de la demanda de inconstitucionalidad al Presidente del Tribunal Supremo Electoral, pero este no la contestó⁹⁵.

El Tribunal Constitucional de Ecuador, mediante resolución 028-2002-TC, del 12 de noviembre de 2002,

92 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 del Reglamento de la Ley General de Elecciones, II. Demanda, 3.6.

93 Ibid., 3.2.2. Sobre el principio de alternabilidad y secuencia.

94 Ibid., II. Demanda, 3.7.

95 Resolución nro. 028-2002-TC, del 12 de noviembre de 2002, Antecedentes.

declaró inconstitucional el artículo 40 del Reglamento de la Ley de Elecciones, por vulnerar los artículos 23 número 3), 130 número 5), 141 número 7) y 102 de la Constitución ecuatoriana. El Tribunal Constitucional sostuvo que:

- a) Las acciones afirmativas son medidas reguladas en el artículo 4.1 de la CEDAW, cuyo espíritu es combatir la discriminación sufrida históricamente por las mujeres al haber sido excluidas de la toma de decisiones políticas;
- b) En los artículos 102 de la Constitución y 58 de la Ley de Elecciones se busca la participación equitativa de hombres y de mujeres, razón por la cual el citado artículo 58 establece que en cada proceso electoral el porcentaje de la cuota femenina se incrementará en un 5% hasta llegar a la igualdad en la representación;
- c) La interpretación realizada en el artículo impugnado sobre la alternabilidad y la secuencia, no garantiza la participación equitativa entre varones y mujeres, menos aún cuando al referirse a la secuencia regula la forma en la que deben realizarse las combinaciones en serie, pues se atenta contra la igualdad de condiciones al establecer que una mujer pueda ser ubicada en la papeleta electoral luego de haber sido ubicados dos o tres varones;
- d) En la comprensión de que el Estado debe eliminar las condiciones de desigualdad en la participación electoral entre hombres y mujeres, es necesario evitar los efectos de toda disposición que menoscabe ese objetivo pues resultaría inconstitucional, y constituye una obligación de toda autoridad u órgano administrativo regular en beneficio de lo que se conoce como acciones positivas⁹⁶.

Sin embargo, las elecciones generales habían tenido lugar el 20 de octubre de 2002, por lo que, al dictarse esta sentencia en noviembre de ese año, no se evitó que las listas

96 Ibid., considerando.

se elaboraran de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Elecciones.

En julio de 2004 el Tribunal Supremo Electoral promulgó un nuevo artículo (artículo 41) del Reglamento de la Ley de Elecciones, cuyo último párrafo establecía que la alternabilidad y secuencia en la ubicación de puestos de mujeres y hombres, sería definida por la organización política al momento de la presentación de la lista, la que contendría la aceptación de dicha ubicación por parte de todos y cada uno de los candidatos y candidatas. Se ha señalado que de esta forma el órgano electoral eludió su responsabilidad “del cumplimiento de la resolución del Tribunal Constitucional, evitando pronunciarse sobre el contenido de la ‘alternatividad y secuencia’ y dotando a los partidos políticos de la capacidad interpretativa sobre el texto legal”⁹⁷.

En el mes de octubre de 2004 mujeres candidatas cercanas al movimiento de mujeres impugnaron en Quito 66 listas de consejeros(as) provinciales y concejales(as) municipales de la provincia de Pichincha, que representaban el 77% de las listas inscritas, por el incumplimiento de la alternancia y secuencia ante los tribunales provinciales electorales y el Tribunal Supremo Electoral⁹⁸. En otras provincias como Guayas, Loja, Imbabura y El Oro, también se impugnaron las listas. En 2004 las impugnaciones fueron presentadas por las candidatas, pues en el Tribunal Supremo Electoral rechazó las impugnaciones realizadas por las organizaciones de mujeres, por no considerarlas “sujetos políticos”⁹⁹. Sin embargo, los tribunales electorales provinciales rechazaron

97 Entrena Vásquez, Luz, “Constitución y acciones positivas. El sistema de cuotas de participación política para mujeres en Ecuador”, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, p. 513. versión electrónica en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20052/pr/pr5.pdf (consulta: 24 septiembre de 2007).

98 Vega Ugalde, Silvia, “La cuota electoral en Ecuador: nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador”, op. cit., p. 180.

99 Ibid., p. 180, nota a pie de página 20.

las impugnaciones y el Tribunal Supremo Electoral confirmó lo resuelto por tales instancias.

En la actualidad, Ecuador tiene un 25% de mujeres en el Parlamento¹⁰⁰.

La Resolución PLE-TSE-13-7-6-2007 del Tribunal Supremo Electoral

Solo en las elecciones a la Asamblea Constituyente de 2007, llevadas a cabo el domingo 30 de septiembre, por primera vez la actuación del Tribunal Supremo Electoral ha permitido que se respete la alternancia en las listas electorales. El pleno del mencionado tribunal adoptó, en la sesión del 7 de junio de 2007, la resolución PLE-TSE-13-7-6-2007, que contiene los modelos de listas de candidaturas pluripersonales para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente. Respecto de cada una de estas listas se presentan dos opciones. De esta forma, por ejemplo, en una provincia que elige a cinco representantes estas son las opciones:

Lista de 5 puestos/provincias de: Azuay y Los Ríos

Opción 1

Puesto	Principal	Suplente
1	mujer	hombre
2	hombre	mujer
3	mujer	hombre
4	hombre	mujer
5	mujer	hombre

¹⁰⁰www.ipu.org/wmn-e/classif.htm. En ocasiones, las cifras sobre participación política de las mujeres en los Parlamentos suelen variar dependiendo de la fuente que se utilice. Según Marcela Ríos Tobar el porcentaje de mujeres parlamentarias es de 16%, véase *Representación política de las mujeres, ¿Por qué los números sí importan?*, op. cit., p. 5.

Opción 2

Puesto	Principal	Suplente
1	hombre	mujer
2	mujer	hombre
3	hombre	mujer
4	mujer	hombre
5	hombre	mujer

Por mandato de la propia resolución los modelos de listas de candidaturas pluripersonales fueron remitidos a los tribunales provinciales electorales. Mediante oficio nro. 804-TPEP-S, del 12 junio de 2007, el Tribunal Supremo Electoral informó a la Defensoría del Pueblo que daría cumplimiento estricto a la resolución PLE-TSE-13-7-6-2007.

El porcentaje de mujeres en la Asamblea Constituyente de Ecuador es de 34,61, pues son 45 de un total de 130 asambleístas.

5. Jurisprudencia diversa en otros países

5.1. México

La Suprema Corte de Justicia de la Nación expidió una sentencia en México a propósito de la acción de inconstitucionalidad 2/2002 promovida por el Partido Acción Nacional en contra de los órganos legislativo y ejecutivo del estado de Coahuila. Entre las disposiciones impugnadas se encontraban los artículos 20, 21 y 26, fracciones VI y VIII de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del mencionado estado. Tales disposiciones disponen que los partidos políticos impulsarán la equidad de género, por lo que: a) el registro de candidaturas tanto para propietarios como para suplentes a diputados(as) de mayoría relativa, no

deberá exceder el 70% de un mismo género; b) la lista de preferencias de candidaturas de representación proporcional se conformarán por bloques de tres personas, las cuales no deberán exceder del 70% de un mismo género; c) regulan lo relativo a esta acción afirmativa para las elecciones a los ayuntamientos.

Básicamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el principio de igualdad y la prohibición de discriminación, reconocidos en los artículos 1 y 4 de la Constitución mexicana, imposibilitan a el o la legisladora a establecer desigualdades de trato artificiosas o injustificadas, esto es, no apoyadas en criterios razonables y objetivos¹⁰¹. También cita la exposición de motivos del citado artículo 4 constitucional, en la que se hace referencia a las diferencias existentes entre los hombres y las mujeres en el ámbito de la educación, de las actividades productivas y del empleo, para evidenciar la desigualdad real en razón del sexo, y de esta forma justificar la acción afirmativa.

Mediante la sentencia del 19 de febrero de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los artículos anteriormente mencionados no son inconstitucionales¹⁰². Dicha sentencia fue publicada en el diario oficial el 18 de marzo de 2002; y sobre ella se ha señalado que tiene una argumentación poco contundente¹⁰³.

101 Sentencia relativa a acción de inconstitucionalidad 2/2002, del 19 de febrero de 2002, considerando quinto.

102 Ibid., parte resolutive, tercero.

103 Véase Carbonell, Miguel, *El principio de igualdad constitucional: manifestaciones y problemas aplicativos*, en Documentos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Distrito Federal, 2002, p. 9. El artículo 44 bis de la española Ley Orgánica 3/2007, del 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, establece que las candidaturas a diversos tipos de elecciones deben tener una composición equilibrada de hombres y de mujeres, “de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento”. Mediante sentencia del 29 de enero de 2008, el Tribunal Constitucional desestimó una cuestión de inconstitucionalidad promovida por un juzgado de lo contencioso administrativo de Tenerife contra la anulación de una

México tiene un 23% de mujeres en la Cámara de Diputados y un 17% de mujeres en la Cámara de Senadores¹⁰⁴.

5.2. Brasil

En el caso de Brasil, el Tribunal Superior Electoral (TSE) ha expedido resoluciones en materia de cuotas en el 2004. Se trata de casos en los que los candidatos varones o un partido

lista del Partido Popular conformada íntegramente por mujeres en la localidad de Garachico, así como un recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular para que se declarara la inconstitucionalidad del referido artículo 44 bis. Aunque, como se ha dicho, los mencionados recursos fueron desestimados, el Tribunal Constitucional niega que dicho artículo regule una medida de discriminación inversa o compensatoria, afirmando que se trata de una fórmula de equilibrio entre los sexos (fundamento 3), que tiene por objeto alcanzar la igualdad sustancial, regulada en el artículo 9.2 de la Constitución española, del que a su vez se “deriva la justificación constitucional de que los cauces e instrumentos establecidos por el legislador faciliten la participación de todos los ciudadanos” (fundamento 4). Esta parte de la argumentación del Tribunal Constitucional español puede ser criticada, pues si bien el artículo 44 bis hace referencia a los dos sexos, es cuestionable que es una disposición que tiene por objeto promover la participación política de las mujeres, históricamente excluidas del ámbito público. Las cuotas electorales, y en este caso se trata de una cuota del cuarenta por ciento, buscan precisamente un mayor equilibrio de los sexos en los cargos de elecciones populares ante la evidencia de que las mujeres están infrarrepresentadas en ellos. La inconsistencia de la argumentación del Tribunal Constitucional español se advierte pues por un lado niega el carácter de medida compensatoria del artículo 44 bis, pero por el otro afirma que se pretende que “la igualdad efectivamente existente en cuanto a la división de la sociedad con arreglo al sexo no se desvirtúe en los órganos de representación política con la presencia abrumadoramente mayoritaria de uno de ellos” (fundamento 7). Tampoco se entiende por qué, si no se trata de una norma de discriminación inversa, el último párrafo del numeral 1 del artículo 44 bis establece que: “En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las elecciones de las citadas Asambleas Legislativas”.

¹⁰⁴ www.ipu.org/wmn-e/classif.htm (visita: 14 de diciembre de 2007). Según CEPAL, el porcentaje de mujeres en el Senado mexicano es mayor al 20%, véase *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, diciembre de 2007, p. 78.

político han presentado recursos electorales especiales, al haberse rechazado, en las instancias judiciales electorales inferiores, el registro de candidaturas por el incumplimiento de las cuotas electorales¹⁰⁵.

Según el artículo 10, párrafo 3 de la Ley nro. 9.504/97, “cada partido o coalición deberá reservar un mínimo de treinta por ciento y un máximo de setenta por ciento para las candidaturas de cada sexo”¹⁰⁶. El párrafo 4 de ese mismo artículo establece que en todos los cálculos será siempre desestimada la fracción si es inferior a la mitad e igualada a uno si es superior.

Por su parte, el párrafo 4 del artículo 21 de la resolución TSE nro. 21.608/2004, establece que “cualquier fracción resultante será igualada a uno para el cálculo del porcentaje mínimo establecido para uno de los sexos y no tomada en cuenta para el cálculo de plazas restantes para el otro sexo”¹⁰⁷.

Los recurrentes han sostenido que existe una contradicción entre el párrafo 4 del artículo 10 de la Ley nro. 9.504/97 y la resolución TSE nro. 21.608/2004, razón por la cual debía prevalecer la primera por tener mayor jerarquía. Sin embargo, otra ha sido la interpretación del TSE, a fin de favorecer la participación política de las mujeres.

Uno de los casos resueltos fue el del Partido Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB), que presentó un recurso especial electoral ante el TSE pues el Tribunal Regional Electoral de Minas Gerais, confirmando la decisión del

105 Los recurrentes han sido Marciano Viturino de Souza (resolución RESPE-23427, del 27 de septiembre de 2004), José Adelino dos Santos (resolución RESPE-24041, del 29 de septiembre de 2004), Partido do Movimento Democrático Brasileiro PMDB (resolución RESPE-23687, del 4 de octubre de 2004), Carlos Alberto de Souza (resolución RESPE-22951, del 8 de octubre de 2004) y Coligacao Unidos por Reboucas (resolución RESPE-22764, del 13 de octubre de 2004).

106 Traducción propia.

107 Traducción propia.

juez electoral, había negado el registro de la candidatura de Antonio Marcio Santiago, por incumplir el porcentaje de candidaturas por sexo.

El mencionado partido señaló que podía lanzar 14 candidaturas para el Municipio de Mateus Leme, de las cuales correspondía el 70% para hombres y el 30% para mujeres, es decir 4,2 mujeres y 9,8 hombres. Por lo tanto, según las reglas de cálculo establecidas en la legislación electoral, debían ser 4 mujeres y 10 hombres. En consecuencia, sostuvo que negar el registro de la referida candidatura vulneraba el artículo 10, párrafo 4 de la Ley nro. 9.504/97, y que el artículo 21, párrafo 4 de la resolución TSE nro. 21.608/2004, era inconstitucional. El TSE señaló que, en este caso:

aplicando estrictamente la forma de cálculo establecida en el párrafo 4 del artículo 10° de la Ley nro. 9.504/97 resultarían 4 plazas para el sexo femenino y 10 para el masculino, lo que, indudablemente contradeciría la finalidad del párrafo 3 del referido artículo, ya que el porcentaje mínimo sería menor al 30% [...]. Así, distintamente a lo sustentado por el recurrente, el párrafo 4 del artículo 21° de la Resolución TSE nro. 21.608/2004 está en total consonancia con la Ley nro. 9.504/97, y es que el Tribunal Superior Electoral valiéndose de su facultad de reglamentación, conferida por el art. 23, incisos IX y XVIII del Código Electoral, instituye a la referida Resolución a corregir la antinomia contenida en la propia ley electoral, objetivando la garantía del porcentaje mínimo de cargos electivos para el sexo femenino¹⁰⁸.

En atención a lo expuesto, el recurso especial electoral fue rechazado.

En otros casos similares, el TSE ha afirmado que la preocupación del legislador fue “justamente equilibrar al

108 RESPE-23687, del 4 de octubre de 2004. Traducción propia.

máximo posible dentro de las agrupaciones, el número de candidatos se sexo masculino y femenino”¹⁰⁹, y que de acuerdo a “la interpretación teleológica y sistemática de la ley, prestigiada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo Electoral, no se pueden ocupar el número de plazas destinadas a las mujeres por candidaturas de hombres”¹¹⁰.

A pesar de la cuota electoral, la presencia femenina en el Parlamento brasileiro es muy baja: 8,8% en la Cámara de Diputados y 12,3% en el Senado¹¹¹. Se ha afirmado que es el sistema electoral de Brasil el que influye en este resultado¹¹², y se ha explicado por qué es desfavorable a la aplicación de las cuotas¹¹³.

En cualquier caso, lo sucedido en los diversos países mencionados, confirma la importancia de tener en cuenta el sistema electoral, pero sin descuidar las resoluciones de la justicia constitucional y electoral en materia de cuotas.

109 RESPE-23427, del 27 de septiembre de 2004 (recurrente Marciano Viturino de Souza). Traducción propia. Esta misma cita se repite en la RESPE 24041 (recurrente José Adelino dos Santos).

110 RESPE-22951, del 8 de octubre de 2004 (recurrente Carlos Alberto de Souza). Traducción propia. Debe indicarse que la Coaligacao Unidos por Reboucas, a quien se le había denegado el registro de candidaturas por incumplimiento del mínimo de candidatos(as) por cada sexo, interpuso un recurso extraordinario que fue también rechazado. Por su parte, la resolución TSE nro.22.156, del 14 de marzo de 2006, ha establecido que no será posible la sustitución de candidatos fuera de los porcentajes establecidos para cada sexo, ni tampoco con ocasión de que se completen las plazas sobrantes.

111 www.ipu.org/wmn-e/classif.htm (visita: 16 de diciembre de 2007).

112 CEPAL, *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 al 9 de agosto de 2007, p. 34.

113 Ríos Tobar, Marcela, *Cuotas de género, democracia y representación*, IDEA-FLACSO Chile, Santiago, 2006 p. 43.

El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad

*Rocío Villanueva Flores**

* Peruana, Doctora en Derecho, Universidad de Castilla La Mancha, España. Diploma de Especialización en derechos humanos en la Universidad Complutense de Madrid. Profesora de Filosofía del derecho y teoría jurídica de los derechos fundamentales en la Pontificia Universidad Católica de Perú. Fue Defensora Adjunta para los Derechos de la Mujer y Defensora Adjunta para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo de Perú. Consultora del IIDH y del UNFPA.

Una versión de este artículo fue publicada en la página electrónica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en mayo de 2007 (<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/>).

Indice

1.	Introducción.....	263
2.	El principio de igualdad y el mandato de no discriminación	267
2.1.	La discriminación directa e indirecta.....	270
3.	Las acciones afirmativas y la igualdad sustancial	275
3.1.	Discriminación inversa o positiva	283
	Las cuotas	285
4.	El análisis de la constitucionalidad de las cuotas por la Corte Constitucional de Colombia	286
4.1.	Las cuotas para los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios	288
	La finalidad de la medida analizada.....	289
	La adecuación del medio al fin propuesto	291
	El carácter necesario de la cuota	292
	El juicio de proporcionalidad en sentido estricto	294
4.2.	Las cuotas en las listas electorales.....	298
5.	Los casos de vulneración a los derechos de las mujeres presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	302
5.1.	Maria Merciadri vs Argentina	302
5.2.	Janet Espinoza Feria y otras vs Perú	310
6.	Reflexión final.....	321

1. Introducción

A partir de los noventas, diversos países en América Latina han introducido medidas para promover la participación política de las mujeres, habida cuenta del reducido número de ellas en los cargos públicos de más alto nivel. Argentina (1991), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1996), Ecuador (1997), Honduras (2000), México (1996), Panamá (1997), Paraguay (1996), Perú (1997) y República Dominicana (1997) tienen leyes de cuotas para garantizar que haya un porcentaje mínimo de mujeres candidatas en las listas al Parlamento¹. En Colombia (2000), la ley establece que el gabinete ministerial debe estar conformado por un mínimo de 30% de mujeres. En Venezuela, en 2005, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución nro. 050401-179, que exige a las organizaciones políticas, a los grupos de electores y electorales, así como a las asociaciones ciudadanas, que conformen las listas electorales de manera alternada y paritaria².

El enfoque de género contribuye a explicar por qué hay considerablemente menos mujeres que hombres en cargos de decisión, pues ello tiene que ver con prácticas culturales que han excluido a las mujeres de determinadas actividades o responsabilidades. Como se sabe, la categoría género pone de manifiesto que una cosa son las diferencias biológicamente

1 Sobre leyes de cuotas para el Parlamento, véase CEPAL, *Objetivos de desarrollo del milenio, Informe 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, diciembre, 2007, p. 50.

2 Las cuotas electorales, aprobadas en 1999, fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, mediante sentencia nro. 52, del 19 de mayo de 2000. Años más tarde el Consejo Nacional Electoral aprobó la Resolución nro. 050401-179. Nota de las editoras: El proceso de investigación y análisis había finalizado cuando el Consejo Nacional Electoral de Venezuela emite la resolución nro. 080721-658 del 21 de julio de 2008, donde establece para las elecciones de los distritos metropolitanos de Caracas y Alto Apure, en noviembre de 2008, que las candidaturas “deberán tener una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo”.

dadas y otra las implicancias que culturalmente se asigna a esas diferencias³.

Las características humanas consideradas “femeninas” y “masculinas” son adquiridas por las personas mediante un complejo proceso individual y social, en el que, entre otros, se les asignan distintos papeles, espacios y atributos, a partir del sexo. Tradicionalmente, las labores domésticas, el espacio de la casa y el cuidado de la familia, han sido asignados a las mujeres, mientras que el trabajo remunerado y la política han sido actividades socialmente asignadas a los hombres. Los estudios han permitido constatar que en las relaciones entre hombres y mujeres, las mujeres han estado sistemáticamente subordinadas⁴, y que todo lo que se identifica con lo femenino ha tendido a ser subvalorado⁵.

En ese sentido, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (Comité CEDAW) ha sostenido que:

las esferas pública y privada de la actividad humana siempre se han considerado distintas y se han reglamentado en consecuencia. Invariablemente, se han asignado a la mujer funciones en la esfera privada o doméstica vinculadas con la procreación y la crianza de los hijos mientras que en todas las sociedades estas actividades se han tratado como inferiores. En cambio, la vida pública, que goza de respeto y prestigio, abarca una amplia gama de actividades fuera de la esfera

3 Véase Villanueva Flores, Rocío, “Género y justicia constitucional en América Latina”, en *Género y derecho constitucional*, Fernando Flores Jiménez (coordinador), Serie Fortalecimiento de la Justicia Constitucional en Ecuador nro. 2, Corporación Editora Nacional, Quito, 2003, pp. 37-39.

4 Moser, Caroline, “La planificación de género en el tercer mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género”, en *Género y Desarrollo*, Materiales de Enseñanza, Programa de Estudios de Género, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 8-9.

5 Ruiz Bravo, Patricia, “Una aproximación al concepto de género”, en *Sobre género, derecho y discriminación*, Pontificia Universidad Católica del Perú – Defensoría del Pueblo, Lima, 1998, p. 143.

privada y doméstica. Históricamente, el hombre ha dominado la vida pública y a la vez ha ejercido el poder hasta circunscribir y subordinar a la mujer al ámbito privado⁶.

Por ello, la mayor presencia de hombres en los Parlamentos o que haya más Presidentes o ministros varones, por poner solo algunos ejemplos, no se explica por la mayor capacidad de los hombres sino por el hecho de que la vida pública ha sido social y culturalmente reservada a los varones. Incluso, en la actualidad, las mujeres que trabajan fuera del hogar siguen siendo las principales responsables de resolver los problemas vinculados al ámbito doméstico.

La medida más frecuente que los países latinoamericanos han adoptado para corregir la situación de desigualdad en la política, es la aplicación de las leyes de cuotas electorales. Como la incorporación de mujeres en las listas electorales supone el cuestionamiento de ideas profundamente arraigadas sobre su papel en la sociedad, la aplicación de las leyes de cuotas no ha estado exenta de problemas. En primer lugar, ha sido un lugar común que sus detractores esgriman que las cuotas vulneran el principio de igualdad. En segundo lugar, una vez aprobadas las leyes electorales, en ocasiones, los partidos políticos las han incumplido, o los propios tribunales y jurados electorales las han aplicado de una manera cuestionablemente restrictiva o simplemente las han ignorado. Dos de estos casos fueron admitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Uno de ellos culminó con una solución amistosa (María Merciadri vs. Argentina) y el otro probablemente acabe de la misma forma (Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú).

Los casos María Merciadri vs. Argentina así como Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú son importantes, pues han permitido establecer la competencia de la CIDH en el supuesto

6 Recomendación General nro. 23, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16 período de sesiones, 1997, U.N. Doc. A/52/38, párrafo 8.

de incumplimiento de las leyes de cuotas, en la medida en que los derechos de la mujer puedan verse afectados.

En ambos casos los peticionarios alegaron la vulneración de derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención Americana), principalmente, los derechos a la igualdad, no discriminación y participación política, regulados en los artículos 1.1, 23 y 24 de la referida convención:

Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 23: Derechos políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción,

capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 24.- Igualdad ante la ley.

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Sin embargo, no hay en la Convención Americana ninguna disposición que regule expresamente las medidas de acción afirmativa. Por ello, el presente trabajo tiene por objeto exponer los argumentos sobre la compatibilidad de las acciones afirmativas y, en especial, de las cuotas para promover la participación política de las mujeres, con el principio de igualdad, así como presentar los dos casos mencionados a partir de los cuales la CIDH estableció que era competente para conocer presuntas violaciones a los citados derechos, que habían tenido su origen en el incumplimiento de disposiciones sobre cuotas electorales.

2. El principio de igualdad y el mandato de no discriminación

Es evidente que la naturaleza ha hecho seres humanos diferentes, pues los hay altos, bajos, rubios, mestizos, más gordos, más delgados, etc. En esa medida, se afirma que la idea de igualdad es una construcción, un artificio frente a la desigualdad natural⁷, que parte precisamente de la diversidad, es decir, de aquella situación de hecho en la que hay en parte igualdad y en parte diferencia⁸.

Gonzáles Amuchastegui señala que proclamar que todos y todas somos iguales ante la ley implica tres diferentes

7 De Lucas, Javier, “La igualdad ante la ley”, en Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Tomo II. *El derecho y la justicia*, edición a cargo de Ernesto Garzón Valdés y Francisco Laporta. Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Boletín Oficial del Estado, Editorial Trotta, Madrid, 1996, p. 493.

8 Ibid, p. 493.

exigencias: la primera, el reconocimiento universal de que todos los seres humanos somos sujetos de derecho, la segunda, la superación de la pluralidad de sistemas jurídicos a partir del estatus social, y la tercera, la consideración de que las normas jurídicas deben ir a clases de individuos y no a individuos particulares⁹.

Sin embargo, es un error pensar que la igualdad ante ley exige que esta sea absolutamente ciega ante las diferencias existentes entre los seres humanos. Por ello, Francisco Laporta sostiene que, de acuerdo al principio de igualdad, los seres humanos deben ser tratados como iguales, “a menos que haya criterios relevantes para un tratamiento diferenciado”¹⁰.

Según Laporta, el principio de igualdad atañe “al conjunto de condiciones que, en relación con los individuos, la norma estatuye para adjudicar consecuencias. Es el contenido de esas condiciones lo que determina el carácter igual o desigual de la norma”. La igualdad no tiene que ver con el número de

9 González Amuchastegui, Jesús, *Autonomía. Una teoría de los derechos humanos, tirant lo blanch alternativa*, Valencia, 2004, p. 219. Alfonso Ruiz Miguel distingue entre la igualdad en la ley (ante la ley) y la igualdad en la aplicación de la ley. Esta última supone que casos similares sean también resueltos de manera similar, lo que no es incompatible con el cambio de criterio judicial, siempre que venga justificado por el órgano judicial en cuestión, véase Ruiz Miguel, Alfonso, “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en Doxa nro. 19, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante 1996, pp.69-75.

10 Laporta, Francisco. *El principio de igualdad: introducción a su análisis*, en Sistema nro. 67, pp. 3-31. Ferrajoli plantea el modelo “de igual valoración de las diferencias”, en virtud del cual el sistema jurídico no debe ser indiferente o simplemente tolerante con las diferencias, sino garantizar “a todos su libre afirmación y desarrollo, no abandonándolas al libre juego de la ley del más fuerte sino haciéndolas objeto de esas leyes de los más débiles que son los derechos fundamentales”, véase Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Trotta, Madrid, 1999, pp. 75-76. Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido que “(...) el principio de igualdad no establece una igualdad mecánica ni automática. La Corte interpreta este principio de forma que incluye no sólo la orden de tratar igual a los iguales sino también la de tratar desigualmente a los desiguales, lo que exige que se respondan tres preguntas: ¿igualdad entre quiénes?, ¿igualdad en qué?, ¿igualdad con base en qué criterios?”, sentencia C- 673/01, fundamento 7. Véase también la sentencia C-507/04, fundamento 6.1.1.

seleccionados por la ley, sino con los criterios de selección: “sea cual sea el número de seleccionados o clasificados en virtud de las condiciones de aplicación de la norma, si la determinación obedece a un criterio admitido por el principio de igualdad, entonces la norma es igualitaria”¹¹.

Por lo tanto, el principio de igualdad trata, precisamente, de determinar en qué circunstancias están justificadas las diferencias en el tratamiento normativo y en cuáles no. Como se ha afirmado, el cometido de la igualdad “consiste precisamente en establecer cuándo, cómo y por qué hay que equiparar o diferenciar en el trato a las personas, conductas o situaciones”¹². Lo que prohíbe el principio de igualdad es hacer distinciones basadas en criterios irrazonables, es decir, que no tengan justificación¹³. Justificar el tratamiento diferenciado es uno de los problemas que plantea la igualdad¹⁴, por ello se habla de la paradoja existente entre el principio de igualdad ante la ley y la potestad legislativa de clasificar¹⁵.

En cambio, si no existen criterios que justifiquen un tratamiento diferenciado, la igualdad exige no discriminar a los individuos, “es decir, no adscribir derechos y deberes en función de la presencia o no de determinados rasgos de las

11 Laporta, Francisco. *El principio de igualdad: introducción a su análisis*, op. cit., pp. 10-11.

12 De Lucas, Javier, “La igualdad ante la ley”, op. cit., p. 495.

13 Calsamiglia, Albert. “Sobre el principio de igualdad”, en Muguerza, Javier y otros, *El fundamento de los derechos humanos*, Debate, Madrid, 1989, p. 102. Véase también la Opinión Consultiva 4/84, párrafo 56, y la Opinión Consultiva 18/03, párrafos 90 y 91, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf y www.acnur.org/biblioteca/pdf/2351.pdf, respectivamente.

14 Laporta, Francisco. “Problemas de la igualdad”, en *El concepto de igualdad*, VALCÁRCEL, Amelia (comp.), Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1994, p. 68.

15 Rey Martínez, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 49.

personas que consideramos irrelevantes”¹⁶. La exigencia de no discriminación equipara, esto es, cancela diferencias¹⁷.

2.1. La discriminación directa e indirecta

La discriminación puede ser directa o indirecta. La primera se presenta cuando se establece un tratamiento diferenciado, injustificado y desfavorable, entre otras causas, por razón de sexo. Este tipo de discriminación no debería existir en la legislación de los países que cuentan con Constituciones que garantizan el principio de igualdad y prohíben la discriminación. Sin embargo, un ejemplo de discriminación directa se encuentra en el artículo 1749 del Código Civil chileno, que señala que: “El marido es jefe de la sociedad conyugal, y como tal administra los bienes sociales y los de su mujer...”¹⁸.

La Corte Constitucional de Colombia ha explicado la presencia de este tipo de disposiciones, de la siguiente manera: “... el sometimiento de la mujer a la voluntad del hombre no solamente estaba reflejada en el ámbito familiar, cultural y social, sino que irradió el campo del derecho y, en ese sentido, las instituciones jurídicas reflejaron ese estado de cosas con la expedición de leyes que reforzaban la práctica de la discriminación de la mujer...”¹⁹.

16 Gonzáles Amuchastegui, J., *Autonomía, dignidad y ciudadanía*, op. cit., pp. 220-221.

17 Ibid., p. 221.

18 Al respecto véase el Informe 59/03, Petición 071/01 de la CIDH (Sonia Arce vs. Chile), www1.umn.edu/humanrts/cases/S59-03.html.

19 Sentencia C-101/05 de la Corte Constitucional de Colombia, fundamento 3.2. El caso de María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala, a propósito del cual la CIDH se pronunció sobre la igualdad de derechos dentro del matrimonio, también es uno de discriminación directa. En esa oportunidad la CIDH afirmó que “el hecho de que la ley otorgue una serie de capacidades legales exclusivamente al marido establece una situación de dependencia *de jure* para la esposa y crea un desequilibrio incorregible en la autoridad de los esposos dentro del matrimonio. Además, las disposiciones del Código Civil aplican conceptos estereotipados de las funciones de la mujer y del hombre que perpetúan una discriminación *de facto* contra la mujer en la

Por su parte, la discriminación indirecta se presenta en “tratamientos formalmente no discriminatorios de los que se derivan, por las consecuencias fácticas que tienen lugar entre personas de diverso sexo, consecuencias desiguales perjudiciales”²⁰. Maria Vittoria Ballestrero afirma que a diferencia de la discriminación directa, basada en la igualdad formal entre las personas, la discriminación indirecta “hunde sus raíces en una concepción sustantiva de la igualdad”²¹. Medidas neutrales, es decir, que no consideran factores diferenciadores, pueden producir desigualdades para unas personas frente a otras. Un ejemplo que la mencionada autora propone es la exigencia de una estatura mínima para el acceso a un determinado puesto de trabajo, pues la estatura media de las mujeres suele ser menor al mínimo “neutro” establecido²².

Por ello, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), señala en su artículo 1, lo siguiente:

A los efectos de la presente Convención, la expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, -independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer-, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en

esfera familiar y que tienen el efecto ulterior de dificultar la capacidad de los hombres para desarrollar plenamente sus papeles dentro del matrimonio y de la familia”, véase el Informe de Fondo nro. 4/01, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala, 19 de enero de 2001, www.cidh.org/women/Guatemala11.625.htm

20 Sentencia del Tribunal Constitucional español 145/1991.

21 Ballestrero, Maria Vittoria, “Acciones positivas. Punto y aparte”, en Doxa nro. 19, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, 1996, p. 98.

22 Este ejemplo lo extrae de la sentencia nro. 163/1993 de la Corte Constitucional de Italia, véase <http://www.cortecostituzionale.it/ita/attivita/corte/pronunce/decisions/pronunce/schedaDec.asp?Comando=RIC&bVar=true&TrmD=&TrmDF=&TrmDD=&TrmM=&iPagEl=330&iPag=9889>

la esfera política, económica, social, cultural y civil
o en cualquier otra esfera²³.

Respecto de la discriminación directa, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos ha desarrollado la teoría de “los criterios sospechosos”, o las “categorías prohibidas de clasificación”, para determinar qué tipo de clasificaciones son inconstitucionales, y por lo tanto violatorias de la cláusula de “la igual protección de las leyes”, recogida en la Enmienda XIV de la Constitución estadounidense. Para ello, ha establecido tres niveles de escrutinio, cuyo rigor es proporcional a lo “sospechoso” del criterio utilizado. El primer test (*traditional test*) se usa principalmente para las regulaciones en materia económica y social, y está caracterizado por una extrema deferencia judicial hacia el legislador. La clasificación es aceptada, y por tanto se presume constitucional, cuando está racionalmente relacionada con un interés legítimo del Estado, en otras palabras, debe servir para cumplir un objetivo gubernamental. Éste es el test de menor rigurosidad y se denomina “revisión de bases racionales”²⁴.

Un test intermedio (*intermediate test*) se aplica cuando se diferencia a sectores o grupos “cuasi sospechosos”, y en este se emplean categorías sensibles, como el sexo, la condición de discapacidad o la edad. Estas clasificaciones son apoyadas cuando están sustancialmente relacionadas a un objetivo importante del Gobierno.

23 Una definición semejante es la del artículo 1 de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Sobre la distinción entre la discriminación directa e indirecta también véase el informe *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 2006, párrafos 89 y ss, pp. 40 y ss.

24 Sagüés, María Sofía, “Las acciones afirmativas en los recientes pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos. Implicancias del dato sociológico en el análisis jurisprudencial”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución*, 2, 2004, julio-diciembre, Editorial Porrúa México, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, México, p. 213.

Se aplica un test más estricto (*strict scrutiny test*) cuando la ley discrimina a un sector o grupo, y en este se utilizan categorías “sospechosas”, como la raza. Estas clasificaciones son apoyadas solo si se establece que son necesarias para promover un interés o fin primordial (*compelling interest*), y no cualquier objetivo gubernamental permisible. Una clasificación de este tipo es considerada necesaria cuando no hay otra alternativa o un medio menos gravoso para cumplir el interés o fin primordial²⁵.

La Corte Constitucional de Colombia sostiene que en el derecho constitucional contemporáneo, se consideran criterios sospechosos de clasificación aquellas categorías que:

(i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de los cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) esas características han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, *per se*, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racionales y equitativos de bienes, derechos o cargas sociales²⁶.

En la sentencia C-112-00, la mencionada Corte recordó que: “(iv) en otras decisiones esta corporación ha también

25 Sobre las categorías que podrían considerarse sospechosas y sensibles en la jurisprudencia de la Corte Suprema norteamericana, véase Ruiz Miguel, A., “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, op. cit., p. 62, en especial la nota a pie de página 42.

26 Sentencia C-481-98, fundamento 17. En esta sentencia la Corte Constitucional de Colombia estableció que todo trato diferente fundado en la homosexualidad de una persona se presume inconstitucional y se encuentra sometido a un control constitucional estricto. La citada Corte sostuvo que las personas homosexuales gozan de una doble protección constitucional. Así, si la orientación sexual se encuentra biológicamente determinada, como lo sostienen algunas investigaciones, entonces la marginación de los homosexuales es discriminatoria y violatoria de la igualdad, pues equivale a una segregación por razón del sexo (CP art. 13). Por el contrario, si la preferencia sexual es asumida libremente por la persona, como lo sostienen otros enfoques, entonces esa escogencia se encuentra protegida como un elemento esencial de su autonomía, su intimidad y, en particular, de su derecho al libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16), fundamento 24.

indicado que los criterios indicados en el artículo 13 deben también ser considerados sospechosos²⁷, no sólo por cuanto se encuentran explícitamente señalados en el texto constitucional, sino también porque han estado históricamente asimilados a prácticas discriminatorias²⁸.

- 27 Artículo 13 de la Constitución de Colombia.- “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

- 28 Sentencia C-112-00, fundamento 7. El Tribunal Constitucional peruano ha establecido tres niveles de intensidad en la intervención de la igualdad, entendiendo por intervención la restricción o limitación de derechos subjetivos orientada a la consecución de un fin del poder público. De esta forma, ha señalado que “una intervención es de *intensidad grave* cuando la discriminación se sustenta en alguno de los motivos proscritos por la propia Constitución (artículo 2, inciso 2: origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) y, además, tiene como consecuencia el impedimento del ejercicio o goce de un derecho fundamental (v. gr. derecho a la participación política) o un derecho constitucional. Una intervención es de *intensidad media* cuando la discriminación se sustenta en alguno de los motivos proscritos por la propia Constitución (artículo 2, inciso 2: origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) y, además, tiene como consecuencia el impedimento del ejercicio o goce de un derecho de rango meramente legal o el de un interés legítimo. Una intervención es de *intensidad leve* cuando la discriminación se sustenta en motivos distintos a los proscritos por la propia Constitución y, además, tiene como consecuencia el impedimento del ejercicio o goce de un derecho de rango meramente legal o el de un interés legítimo; véase sentencia del Tribunal Constitucional peruano, del 29 de octubre de 2005 (exp. nro. 045-2004-PI/TC), 4. *Estructura del principio de proporcionalidad en el análisis de la infracción de la igualdad*. El criterio para esta distinción en tres niveles de intensidad puede ser objetada pues el hecho de que algún “motivo” de no discriminación no esté expresamente prohibido por la Constitución no debe implicar necesariamente que su protección no sea igualmente intensa que la otorgada a los motivos citados en el texto constitucional. Ello por cuanto el artículo 2 inciso 2) de la Constitución peruana no sólo establece que “nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica”, sino que añade “o de cualquier otra índole”. En la sentencia del 25 de abril de 2006 (expts. nro. 0025-

Además, la Corte Constitucional ha sostenido que estos criterios sospechosos se presumen inconstitucionales²⁹. En cuanto al sexo, como criterio diferenciador, dicha corporación ha afirmado que:

A manera de conclusión se puede decir que la prohibición de discriminación por razón de sexo, sugiere una presunción de inconstitucionalidad de las normas que utilizan como criterio diferenciador el género en la adjudicación de protección jurídica. No obstante, al paso de lo anterior, el carácter de grupo marginado o discriminado del colectivo de las mujeres abre la posibilidad, para que el legislador utilice el criterio del género como elemento de distinción para protegerlas eficazmente³⁰.

En el caso de los “criterios sospechosos” las diferencias suelen generar desigualdad. De allí la necesidad de eliminar esas formas de discriminación.

3. Las acciones afirmativas y la igualdad sustancial

Las acciones afirmativas, también llamadas acciones positivas, pretenden corregir desigualdades que afectan a las personas por su situación o pertenencia al grupo³¹. Este tipo de acciones “se dirigen a restañar los efectos de desigualdades previas, duraderas y que afectan a los individuos que

2005-PI/TC y nro. 0026-2005-PI/TC el Tribunal Constitucional ha afirmado que la intervención en la igualdad es grave cuando incide en un derecho constitucional, aunque esté sustentada en motivos distintos a los proscritos en la Constitución, fundamentos 71 y 73.

29 Sentencia C-112-00 de la Corte Constitucional de Colombia, fundamento 11.

30 Sentencia C-534/05 de la Corte Constitucional de Colombia, fundamento 29.

31 Maria Vittoria Ballestrero aclara que las mujeres no constituyen un grupo ya que su presencia está diseminada en el seno del grupo dominante y de los grupos minoritarios, “Acciones positivas. Punto y aparte”, op. cit., p. 92.

pertenecen a determinados colectivos que, por ciertas características, padecen históricamente una situación de gran desventaja”³².

Se trata de políticas de diferenciación para la igualdad, con las que se busca eliminar las desigualdades de hecho así como las consecuencias de la discriminación³³, estableciendo tratos favorables o privilegiados. Ejemplos de estas medidas son las subvenciones para la contratación laboral de los jóvenes, las becas de enseñanza para familias de escasos recursos o el fomento de cursos de especialización para mujeres³⁴. Las acciones afirmativas tienen por objeto alcanzar la igualdad sustancial, real o material. Textos constitucionales como el colombiano y el español hacen referencia expresa a la igualdad sustancial³⁵, aunque el hecho de que otras Constituciones no lo hagan expresamente no significa que el principio de igualdad sustancial no pueda sustentarse³⁶.

Las acciones afirmativas tienen sentido, pues el reconocimiento del derecho igual sin discriminación de sexo no ha conseguido eliminar la prolongación de los efectos de la exclusión³⁷. Por ello, la CIDH sostiene que:

El sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de

32 De LucaS, J., “La igualdad ante la ley”, op. cit., p. 497.

33 Faúndez, Julio, *Acciones positivas en el empleo y la ocupación. Perspectivas internacionales*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2000, p. 17.

34 Ruiz Miguel, Alfonso, “La discriminación inversa y el caso Kalanke”, en Doxa nro. 19, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, 1996, p. 126.

35 El artículo 9. 2 de la Constitución española establece que “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

36 Sobre principios constitucionales no expresos véase Guastini Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, Fontamara, primera reimpresión, México, D.F., pp. 2003, 137-142 y Prieto Sanchís, Luis, *Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 141-146 y 159-162.

37 Ballestrero, M. V., “Acciones positivas. Punto y aparte”, op. cit., p. 92.

distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desaventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho³⁸.

-
- 38 Informe *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, op. cit., párrafo 99, p. 43. Debe recordarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, en relación al proceso judicial, que: “para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas”, véase la Opinión Consultiva nro. 16/99, párrafo 119, www.derhumanos.com.ar/Opiniones%20consultivas/opinion%20consultiva%2016.htm - 286k. Por su parte, la CIDH ha afirmado que “las garantías de protección igual ante la ley y de la ley, establecidas en el artículo 24 de la Convención Americana, y la prohibición de la discriminación estipulada en el artículo 1.1, son esenciales para que los individuos estén habilitados para disfrutar toda la gama de sus derechos y libertades fundamentales. En los casos en que ciertos grupos de la población históricamente han sido objeto de cierta forma de discriminación pública o privada, la existencia de disposiciones legislativas pueden no bastar como mecanismo para asegurar su igualdad en la sociedad. El derecho a igual protección de la ley y a ser iguales ante la ley también puede exigir la adopción de medidas positivas para establecer la protección contra un tratamiento discriminatorio en los sectores público y privado. Por ejemplo, quizás sea necesario adoptar medidas positivas para asegurar la igualdad de tratamiento en las esferas pública y privada de la educación y el empleo”, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, OEA/Ser.L/V/II.96 Doc. 10 rev 1, cap. 10, 24 de abril de 1997.

Según María José Añón, cuatro son los elementos de las acciones afirmativas. En primer lugar, debe presentarse una situación de desigualdad, desventaja o inferioridad, por motivos sociales, culturales o económicos, que hace que determinadas personas tengan menos oportunidades que otras. En segundo lugar, son medidas que se establecen para quienes se encuentran en la situación anteriormente descrita en razón de su pertenencia a un grupo. En tercer lugar, las medidas de acción afirmativa son contextuales y por ello dependen de las circunstancias y del caso. En cuarto lugar, tales medidas tienen carácter temporal³⁹.

El artículo 4.1 de la Convención CEDAW regula expresamente las acciones afirmativas, al establecer que:

La adopción por los Estados partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, no se considerará discriminatoria en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

39 Añón, María José, *Igualdad, diferencias y desigualdades*, Fontamara, México, 2001, D.F., p. 50. Sobre el carácter temporal de las acciones afirmativas también se ha pronunciado la CIDH, véase *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, III, Consideraciones de derecho, C. Análisis, en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>. Sobre acciones afirmativas, en el caso español véanse las sentencias del Tribunal Constitucional 128/87, 19/1989, 216/1991, 28/1992, 229/1992, 3/93 y 16/95. La sentencia 128/87 distinguió entre las medidas tradicionales protectoras que reproducen esquemas discriminatorios, como por ejemplo la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres, de aquellas medidas que están dirigidas a eliminar situaciones de discriminación existente, es decir las acciones afirmativas (fundamentos jurídicos 6 y 7). Esta última sentencia también estableció que tales medidas dirigidas a eliminar situaciones de discriminación existente debían someterse a revisión periódica para comprobar la pervivencia de la previa discriminación (fundamentos 7 y 8).

Por otro lado, varias Observaciones Generales del Comité de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), así como Recomendaciones Generales del Comité CEDAW, de Naciones Unidas, se refieren a las acciones afirmativas. Ello reviste especial importancia, pues estos comités supervisan el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la CEDAW, respectivamente, además de interpretar sus disposiciones. La interpretación que realizan estos comités constituye un criterio hermenéutico importante para establecer el sentido de las disposiciones constitucionales en los países que han ratificado los mencionados instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos⁴⁰.

De esta forma, por ejemplo, la Observación General nro. 18 del Comité de Derechos Humanos, establece que:

El Comité desea también señalar que el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población.

40 En el caso peruano, el Tribunal Constitucional ha señalado que “... la interpretación conforme con los tratados sobre derechos humanos contiene implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...)”, véanse las sentencias del Tribunal Constitucional en los Expedientes nro. 217-2002-HC/TC y nro. 218-2002-HC/TC.

Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto⁴¹.

Adicionalmente, el Comité CEDAW ha recomendado “que los Estados partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo”⁴².

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha señalado que las medidas de acción afirmativa en el ámbito político son compatibles con el principio de igualdad y no discriminación:

41 Observación General nro. 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación, 37 período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989) párrafo 10. Véanse además la Observación General nro. 4, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 3 - Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos, 13° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 141 (1981), párrafo 2; la Observación General nro. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párrafo 23 y la Observación General nro. 28 Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres, 68° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 207 (2000), párrafo 3. Sobre acciones afirmativas véase también el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, N.U. Doc A/CONF.177/20 (1995) Capítulo IV, sección B, objetivo estratégico B.4, acción 83 f) y sección G, objetivo estratégico G.1, acciones 190 a) y b). En el caso del Comité DESC véanse las Observaciones Generales nro. 4, párrafo 8 e), nro. 5, párrafos 9 y 18 y nro. 6, párrafo 18, www.oacnudh.org/.../KIT%20INSTRUMENTOS%20INTERNACIONALES/2%20DESC/2.5%20Observaciones%20Generales.pdf.

42 Recomendación General nro. 5, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Séptimo período de sesiones de 1988, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 73 (1994). Véanse también la Recomendación General nro. 8, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Séptimo período de sesiones, 1988, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 75 (1994); la Recomendación General nro. 23, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, op. cit. párrafos 15, 29, 33 y 43; y la Recomendación General nro. 25, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 30° período de sesiones, 2004, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 319.

Tampoco es cierto que las leyes y políticas neutrales en materia de género necesariamente producen resultados neutrales en materia de género. En consecuencia, los instrumentos y las políticas adoptados tanto a nivel regional como universal requieren de la adopción de medidas especiales, cuando sea necesario, para promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública. [...] En consecuencia, en los casos en que la discriminación de derecho o de hecho restringe el pleno ejercicio por parte de la mujer de su derecho de participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país, se debe responder a esa inconformidad con acciones concretas. Una de las formas concretas en que se puede cumplir con el deber de respetar y garantizar los derechos controvertidos es a través de la adopción de medidas de acción afirmativa para promover la participación de la mujer en esta esfera.

La manera en que se persigue y lleva a cabo este objetivo de promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación política es, en primera instancia, necesariamente una función de la legislación y la formulación de políticas a nivel nacional y está integralmente relacionada con la situación y la historia específicas del país⁴³.

43 Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, III. Consideraciones de derecho, C. Análisis, op. cit. También véase el *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, en el que "... de acuerdo a los artículos 20 y 24 de la Declaración Americana, y artículo 23° de la Convención Americana, la Comisión insta a los Estados a que continúen y amplíen las medidas para promover la participación de mujeres en los niveles de decisión en el ámbito público, incluidas las medidas positivas. Asimismo que aseguren que las mujeres tengan una representación apropiada en todos los niveles de gobierno, en el orden local, provincial o estatal y nacional; desarrollen estrategias para incrementar la integración de las mujeres en los partidos políticos; y adopten medidas adicionales para incorporar plenamente a los sectores de la sociedad civil, incluyendo aquellos que representen los intereses de las mujeres, en los procesos de desarrollo

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia también se ha pronunciado sobre las acciones afirmativas, al señalar lo siguiente:

En efecto, la Constitución, con el fin de lograr que la igualdad sea real y efectiva, autoriza las acciones afirmativas en favor de grupos discriminados o marginados, o de personas que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta (...). Ésa es la esencia de las acciones afirmativas, que tiene expreso sustento constitucional, pues mal podría un Estado tratar de mejorar la situación de un grupo marginado, sin expedir regulaciones que mencionen el factor que provocó su segregación. Así, si la ley quiere mejorar la situación de la mujer frente al hombre, o aquella de los indígenas frente a los blancos, pues es obvio que la ley debe recurrir a clasificaciones étnicas o sexuales (...) En tal contexto, si las autoridades recurren a un criterio “sospechoso”, pero para tomar medidas de acción afirmativa, destinadas a reducir la discriminación existente, es obvio que esas disposiciones no pueden estar sometidas al mismo escrutinio judicial que en aquellos eventos en que ese criterio ha sido utilizado para profundizar o perpetuar las desigualdades. Por ello, esta Corporación ha indicado que las acciones afirmativas están sometidas a una prueba intermedia del respeto a la igualdad, en virtud de la cual es legítimo aquel trato diferente que está ligado de manera sustantiva con la obtención de una finalidad constitucionalmente importante⁴⁴.

No obstante, hay que tener en cuenta que el Comité CEDAW ha aclarado que “no todas las medidas que puedan ser o que serán favorables a las mujeres son medidas especiales de

e implementación de políticas y programas”, V. Recomendaciones, C. Recomendaciones a los estados sobre derechos específicos, en <http://www.cidh.oas.org/women/Mujeres98/Capitulo5.htm>

44 Sentencia C-112-00, fundamento 9. Véanse también las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia C-082, de 1999, fundamento 3; C-445-95, fundamento 17 y C-410 de 1994, consideración c.

carácter temporal. El establecimiento de condiciones generales que garanticen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer y la niña y que tengan por objeto asegurar para ellas una vida digna y sin discriminación no pueden ser llamadas medidas especiales de carácter temporal”⁴⁵.

3.1. Discriminación inversa o positiva

La discriminación inversa o positiva es una clase específica de acción afirmativa, a través de la cual se imponen “medidas diferenciadoras directamente encaminadas a privilegiar a determinados grupos minoritarios (o tratados como si fueran una minoría), como puedan ser las concesiones de viviendas a bajo alquiler a colectivos de gitanos”⁴⁶, el establecimiento de una obligación legal para que las empresas públicas contraten a un porcentaje de personas con discapacidad o la fijación de un porcentaje mínimo de mujeres en determinados órganos del Estado.

La discriminación inversa “adopta la forma de cuotas y de tratos preferentes. Mediante las medidas de discriminación inversa, se establece una reserva rígida de un mínimo garantizado de plazas (de trabajo, de puestos electorales, etc.), asignando un número o porcentaje o atribuyendo puntos o

45 Recomendación General nro. 25, op. cit., párrafo 19. Esta misma recomendación señala que las medidas a las que se refiere el artículo 4.2 de la CEDAW son de naturaleza permanente, párrafo 16. Recientemente, el Comité CEDAW ha expresado, respecto al caso peruano, su preocupación por “la falta de comprensión de la diferencia entre medidas especiales temporales orientadas a la aceleración de la igualdad sustantiva, de facto de las mujeres, como se requiere bajo el artículo 4, párrafo 1, de la Convención, y las políticas sociales generales que son adoptadas para implementar la Convención”, Comentarios concluyentes del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Avance de revisión no editada, CEDAW/C/PER/CO/6, 2 de febrero de 2007, párrafo 16.

46 Ruiz Miguel, A., “Discriminación inversa e igualdad”, op. cit., p. 80.

calificaciones especiales para los grupos a los que se quiere favorecer”⁴⁷.

La discriminación inversa constituye una forma de diferenciación para la igualdad⁴⁸, pues con ella se busca corregir desigualdades previas que afectan a las personas que integran determinados colectivos situados históricamente en una situación de desventaja. Sin embargo, estas medidas no comportan los rasgos descalificativos que se asocian a las discriminaciones tradicionales⁴⁹.

De acuerdo con Alfonso Ruiz Miguel, son dos las características de la discriminación inversa⁵⁰:

- a) Como su nombre lo indica, la medida correctora es discriminatoria, referida a rasgos especiales como el sexo, la raza, impedimentos físicos, etc. Estos rasgos son transparentes e inmodificables, además de ser considerados por la sociedad de forma negativa y hasta estigmatizadora.
- b) La discriminación inversa se produce en condiciones de especial escasez, como en el caso de puestos de trabajo, plazas universitarias, puestos electorales, etc. En esa medida, Alfonso Ruiz Miguel “excluye como formas de discriminación inversa muchas acciones positivas, en las que el coste de la medida tiende a repartirse difusa e innominadamente, por lo general sólo a través de impuestos”⁵¹.

47 Rey Martínez, F., *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, op. cit., p. 85

48 Ruiz Miguel, “Discriminación inversa e igualdad”, p. 79.

49 Ruiz Miguel, A., “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, op. cit. p. 79. Al respecto véase la sentencia del Tribunal Constitucional español 326/2006, fundamento jurídico 4.

50 Ruiz Miguel, A., “Discriminación inversa e igualdad”, op. cit., p. 80.

51 Ruiz Miguel, A., “La discriminación inversa y el caso Kalanke”, op. cit., p. 127. Como ejemplo de acciones afirmativas que no son una medida de discriminación inversa, el autor cita a las campañas publicitarias dirigidas a destacar la situación laboral femenina.

Adicionalmente se reconoce el carácter temporal de este tipo de medidas.

Las cuotas

Se ha dicho que las cuotas son la medida genuina de discriminación inversa⁵², y se recurre a ellas cuando:

- a) No es posible lograr el objetivo de la igualdad en un tiempo razonable a través de otras medidas menos extremas⁵³.
- b) Se ha acreditado fehacientemente la desigualdad en el ámbito concreto que se pretende corregir⁵⁴.

También en el caso de las cuotas se reconoce su carácter temporal⁵⁵.

Debe señalarse que la Recomendación General 25 de la CEDAW ha establecido que las “medidas especiales” a las que se refiere el artículo 4.1 de la CEDAW,

abarcen una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación

52 Rey Martinez, F., *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, op. cit., p. 85.

53 En el caso peruano, durante la discusión sobre la aprobación de cuotas electorales (1997) se señaló que si bien habían pasado más de 40 años desde que la mujer obtuvo el derecho al voto, sólo había 13 mujeres en el Parlamento, de un total de 120 congresistas. A ese paso, es decir sin cuotas, se calculó que serían necesarios 54 años para que hubiera 30 parlamentarias (25%), lo que ocurriría en el año 2051. También se demostró que los partidos políticos no incluían voluntariamente a un número significativo de mujeres en las listas electorales.

54 Ruiz Miguel, A., “Discriminación inversa e igualdad”, op. cit., p. 86.

55 Camacho Rosalía, Lara Silvia y Serrano Ester, *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF), 1996, San José, pp. 64, 71 y 74. El Tribunal Constitucional español ha sostenido que las medidas especiales estarán justificadas mientras se den las circunstancias sociales de discriminación, “lo que supone una necesidad de revisión periódica al respecto”, véase la STC 128/1987, fundamento jurídico 8.

o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas. La elección de una medida en particular dependerá del contexto en que se aplique el párrafo 1 del artículo 4º y del objetivo concreto que se trate de lograr⁵⁶.

Tiene razón Miguel Carbonell cuando afirma que “en la visión de los dos Comités de la ONU mencionados, las cuotas electorales de género estarían justificadas en el contexto de los textos internacionales que los propios comités tienen el encargo de interpretar”⁵⁷.

4. El análisis de la constitucionalidad de las cuotas por la Corte Constitucional de Colombia

Mediante sentencia C-371-00, del 29 de marzo de 2000, la Corte Constitucional de Colombia (en adelante la Corte Constitucional) analizó la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria nro. 62/98 Senado y 158/98 Cámara, “por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”⁵⁸. Es interesante citar esta sentencia, pues si bien no es la única en América Latina sobre la constitucionalidad de las cuotas de mujeres, es la que con más detalle se ha detenido a evaluar los argumentos a favor y en

56 Recomendación General 25, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, párrafo 22.

57 Carbonell, Miguel, *El principio de igualdad constitucional: manifestaciones y problemas aplicativos*, Documento de Trabajo 28, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, octubre 2002, pp. 11-12. Este autor se refiere al Comité de Derechos Humanos y al Comité CEDAW.

58 Luego de dictada la sentencia C-371-00 dicho proyecto de ley se convirtió en la Ley 581 de 2000.

contra de este tipo de discriminación inversa⁵⁹. Esta sentencia es favorable a las cuotas en el Poder Ejecutivo, pero no a las cuotas en las listas electorales, por ello también grafica el “difícil camino” de esta acción afirmativa en nuestra región.

Para los efectos de este trabajo, me centraré en lo señalado por la Corte Constitucional sobre el artículo 4 y el artículo 14 del referido proyecto de ley estatutaria:

Artículo 4°. Participación efectiva de la mujer. La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2 y 3 de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas:

- a) A partir del primero (1°) de septiembre de 1999, mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2°, serán desempeñados por mujeres;
- b) A partir del primero (1°) de septiembre de 1999, mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3°, serán desempeñados por mujeres ...⁶⁰.

[...]

Artículo 14. Participación de la mujer en los partidos y movimientos políticos. El Gobierno deberá establecer y promover mecanismos que motiven a los partidos políticos a incrementar la participación de la mujer en la conformación y desarrollo de sus actividades; entre otras, se ocupará de los dirigidos a estimular una mayor afiliación de la mujer, la inclusión de éstas en

59 Al respecto, véase en este libro: Villanueva Flores, Rocío, “La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. La experiencia costarricense y argentina en comparación con la de otros países de la región”.

60 La expresión “a partir del primero de septiembre de 1999” fue declarada inexecutable por vicios de forma, véase sentencia C-371-2000, fundamento 48.

no menos del treinta por ciento (30%) en los comités y órganos directivos de los partidos y movimientos.

c) La presencia femenina de no menos del treinta por ciento (30%) en lugares en los que puedan salir electas en las listas de candidatos a las diferentes corporaciones y dignidades de elección popular.

Es pertinente señalar que en la sentencia C-371-00, la Corte Constitucional cita estadísticas de la situación de la mujer en Colombia, entre otros, en los ámbitos educativo (número de graduados de educación superior, promedio de 1990 a 1997), político (participación de las mujeres en la rama legislativa y porcentaje de mujeres que habían ocupado los cargos de Presidenta y Vicepresidenta en el período 1991-2000) y judicial (porcentaje de mujeres en las altas cortes en el período 1992-2000), así como en la rama ejecutiva (porcentaje de mujeres ministras y viceministras en el período 1990-2000, y porcentaje de inscritos en la carrera administrativa). Una de las conclusiones a las que llega la Corte Constitucional, a partir de las estadísticas, es “que a pesar de existir un claro equilibrio entre la población femenina y la masculina calificada para acceder a los más altos niveles decisorios, tal equilibrio no se refleja en la efectiva representación de uno y otro en dichos niveles”⁶¹.

4.1. Las cuotas para los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios

Como es evidente, para analizar si ese trato diferenciado establecido en los mencionados artículos 4 y 14 era constitucional, la referida Corte aplicó el juicio de ponderación, que es la forma de resolver el conflicto entre principios, “aunque a veces se habla también de razonabilidad, proporcionalidad o interdicción de la arbitrariedad”⁶². En atención al juicio de ponderación, la Corte Constitucional debía determinar: 1) si

61 Ibid., fundamento 30.

62 Prieto Sanchís, Luís, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Editorial Trotta, Madrid, 2003, p. 189.

el trato diferenciado perseguía una finalidad válida a la luz de la Constitución⁶³; 2) si el trato diferente era “adecuado” o “idóneo” para lograr la finalidad perseguida; 3) si el medio utilizado era “necesario”, en el sentido de que no existiera uno menos oneroso para alcanzar el fin perseguido; y 4) si el trato diferenciado era “proporcional *stricto sensu*”, es decir, si no se sacrificaban valores, principios o derechos (dentro de los cuales se encuentra la igualdad) que tuvieran un mayor peso que los que se pretendía satisfacer mediante dicho trato⁶⁴.

La finalidad de la medida analizada

La Corte Constitucional señaló que con la cuota de mujeres se buscaba aumentar, en corto tiempo, la participación de la mujer en los cargos directivos y de decisión del Estado, de manera que poco a poco se llegara a una representación equitativa. Además, con la cuota se buscaba habituar a las autoridades nominadoras a que seleccionaran a las mujeres en los cargos referidos, es decir, que se corrigiera el sistema mismo de selección, que continuaba parcializado en detrimento de la población femenina. En opinión de la

63 El Tribunal Constitucional peruano ha afirmado que “la finalidad del tratamiento es una variable compleja que comprende dos aspectos: objetivo y fin. El objetivo es el estado de cosas o situación jurídica que el legislador pretende conformar a través del tratamiento diferenciado. La finalidad o fin viene a ser el derecho, principio o bien jurídico cuya realización u optimización se logra con la conformación del objetivo”, véanse las sentencias recaídas en los expedientes nro. 0045-2004-PI/TC, fundamento 37, nro. 0025-2005-PI/TC y nro. 0026-2005-PI/TC, fundamento 74.

64 Sentencia C-371-00, fundamento 35. De acuerdo con Robert Alexy “cuanto mayor es el grado de no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”, Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 161. Según Alfonso Figueroa y Marina Gascón, el test de proporcionalidad en sentido estricto consiste en acreditar que existe un cierto equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida limitadora, en orden a la protección de un bien constitucional, y los daños o lesiones que de dicha medida se derivan para el ejercicio de un derecho o para la satisfacción de otro bien constitucional, véase Gascón Abellán, Marina y García Figueroa, Alfonso, *La argumentación en el derecho*, Palestra, 2da. Edición corregida, Lima, 2005, p. 313.

Corte Constitucional, dichos objetivos eran, sin duda alguna, constitucionales, al encontrar sustento en los artículos 1, 2, 13, 40 y 43 de la carta⁶⁵.

65 Sentencia C-371-00, fundamento 36. La Constitución colombiana señala lo siguiente:

Art. 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Art. 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Art. 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Art. 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble

La adecuación del medio al fin propuesto

En relación con la adecuación del medio al fin propuesto, la Corte Constitucional afirmó que no dudaba de que la cuota era una medida eficaz, pues aseguraba que por lo menos un 30% de mujeres se desempeñaran en los empleos del “máximo nivel decisorio” y de “otros niveles decisorios”, aumentándose así, significativamente, su participación. La cuota garantizaba que la primera finalidad propuesta, se concretara en resultados⁶⁶. Además, señaló que las cuotas eran también adecuadas para contrarrestar las causas que generaban la subrepresentación de la mujer en tales empleos, pues una de esas causas era la larga tradición patriarcal, en virtud de la cual, se había considerado que el papel de la mujer correspondía principalmente a la esfera privada. Tal tradición había llevado a que mujeres capacitadas, dispuestas a participar en la vida pública, permanecieran “invisibles”⁶⁷. Como las cuotas posibilitaban que las mujeres se hicieran visibles, poco a poco, según la Corte Constitucional, se iría creando un hábito o una costumbre de pensar en ellas y

nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

Art. 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

66 Sentencia 371-00, fundamento 37.

67 Ibid., fundamento 39. En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español se encuentran ejemplos de sentencias en las que también se ha hecho referencia tanto a la realidad social, resultado de una larga tradición cultural por la cual se ha atribuido a la mujer las cargas derivadas del cuidado de los hijos y la familia, cuanto a la decisión constitucional de acabar con la histórica situación de inferioridad atribuida a la mujer en la vida social, véanse las sentencias STC 128/87, fundamento jurídico 10, STC 19/1989, fundamento jurídico 4; STC 214/2006, fundamento jurídico 3; STC 326/2006, fundamento jurídico 4 o STC 342/2006, fundamento jurídico 3. En el caso colombiano véanse las sentencias C-410-94 fundamento e); C-184-03, fundamentos 3.2.1 y 3.2.2; C-1093-04, 4 o C-044-04 fundamento 5.

reconocerlas como plenamente capaces para desempeñarse en los cargos más altos de la esfera pública.

Además de esta función simbólica, en opinión de la Corte Constitucional, el ingreso de las mujeres a las instancias de decisión abriría un campo para que se propusieran y diseñaran políticas que favorecieran a la población femenina en su conjunto. De esta forma, no sólo las mujeres mejor situadas se beneficiarían con la medida, sino también otras que por su condición económica, social o educativa, no podían acceder a los centros de poder⁶⁸.

De acuerdo con la Corte Constitucional, todo lo anterior demostraba que la cuota era realmente eficaz para alcanzar el fin propuesto.

El carácter necesario de la cuota

La Corte Constitucional indagó si existían otros mecanismos menos onerosos para alcanzar el fin propuesto, y afirmó que la real y efectiva igualdad de oportunidades no solo apuntaba a garantizar igualdad “en los puntos de partida”, sino también “en las condiciones de llegada”⁶⁹:

68 Sentencia 371-00, fundamento 39. Se ha afirmado que en América Latina la mayor presencia de mujeres en el ámbito legislativo, en la década de los noventas, ha coincidido 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. Ello fue posible porque las 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 hombres para que apoyaran la aprobación de normas. El mejor ejemplo son las leyes contra la violencia doméstica aprobadas en dieciséis países latinoamericanos en la citada década, véase *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Serie Manuales, International IDEA, 2002, p. 37-38.

69 En igual sentido se pronuncia Maria Vittoria Ballestrero, quien sostiene que la igualdad de resultados no es extraña a la noción de igualdad de oportunidades, “Acciones positivas. Punto y aparte”, op. cit., p. 101. En cambio, Anibal Faúndez ha afirmado que la igualdad de oportunidades no garantiza igualdad de resultados. Por ello, sostiene que “los programas de acciones positivas constituyen un reconocimiento de que el principio de igualdad de oportunidades no es siempre capaz de lograr resultados justos o eficientes”, *Acciones positivas en el empleo y la ocupación. Perspectivas internacionales*, op. cit., p. 19.

Que un hombre y una mujer tengan las mismas calificaciones, porque accedieron a una educación o formación académica similar, significa que se encuentran en condiciones iguales en la línea de salida, pero no necesariamente es sinónimo de que tienen las mismas oportunidades para acceder a determinados cargos. Para la Corte es un hecho que la mujer, incluso si tiene una formación académica superior a la del hombre, ha de enfrentar mayores obstáculos para acceder, máxime si se trata de los empleos más altos en la jerarquía política.

En síntesis, esta Corporación entiende que el estímulo a la educación de las mujeres, que se impone, además, para toda la población en general, es sin duda esencial, pero con ello no se garantiza de manera eficaz el punto de llegada, o en otras palabras que la mujer, en un lapso corto, realmente acceda a los cargos de mayor jerarquía y de dirección en el poder público, que es en últimas el objetivo perseguido por el legislador⁷⁰.

En este tema, para la Corte Constitucional resultaba ilustrativo que el porcentaje de mujeres egresadas de instituciones de educación superior fuera más alto que el de los hombres y que, sin embargo, en el ámbito laboral, y específicamente en cuanto a los cargos referidos, su representación fuera significativamente menor. También debía tomarse en cuenta la afirmación de las Naciones Unidas, en el sentido de que si se mantenía el ritmo de crecimiento actual de 1% a 2% de mujeres en cargos de dirección por año, en el mundo existiría paridad de representación hombre-mujer, en 400 años⁷¹.

Por ello, según la Corte Constitucional, no se conocía otra medida que, ajustándose a las exigencias constitucionales, resultara tan eficaz como la cuota, y que fuera menos gravosa.

70 Sentencia 371-00, fundamento 40.

71 Ibid., fundamento 40.

El juicio de proporcionalidad en sentido estricto

Establecido que el trato desigual cumplía finalidades constitucionales, además de ser idóneo y necesario, la Corte Constitucional pasó a determinar si ese trato desigual sacrificaba derechos y principios que tuvieran un mayor peso que los que se pretendía satisfacer mediante dicho trato. La citada corporación consideró que la mejor vía para analizar este punto era examinando los cuatro principales cuestionamientos contra las cuotas.

Según el primer cuestionamiento, la medida establecía una diferenciación irrazonable en las oportunidades de acceso a los cargos de “máximo nivel decisorio” y “otros niveles decisorios”, que violaba los derechos a la igualdad y al trabajo de las personas que pertenecían a la población masculina, ocasionando un perjuicio o desventaja injustificada para los hombres.

La Corte Constitucional se preguntó si la mengua de un privilegio que se había tenido a costa de la marginación de alguien, implicaba una seria desventaja para quien lo había ostentado. Una respuesta positiva, afirmó, era, sin duda, una concesión grande en el discurso igualitario: “Así como la abolición de la esclavitud no puede considerarse como un perjuicio para los dueños de esclavos, paliar la marginación a la que han estado sometidas las mujeres, no puede entenderse como una seria desventaja para la población masculina”⁷².

En segundo lugar, para la Corte Constitucional la situación del grupo masculino no variaba significativamente, pues los hombres tenían la posibilidad de desempeñarse en un considerable número de cargos del “máximo nivel decisorio” y de “otros niveles decisorios”, esto es, el que correspondía al 70% de esos empleos.

En tercer lugar, la Corte Constitucional sostuvo que los cargos que estaban comprendidos en el “máximo nivel

72 Ibid., fundamento 42.

decisorio” y en los “otros niveles decisorios” eran cargos de libre nombramiento y remoción, frente a los cuales nadie podía alegar que tenía un derecho adquirido para ocuparlos⁷³. Lo que sucedía era que en virtud de la cuota se reducían las expectativas del hombre que esperaba ser elegido, y ello no comportaba de manera alguna una carga excesiva y, mucho menos, un vicio de inconstitucionalidad⁷⁴.

De acuerdo con el segundo cuestionamiento, la cuota terminaba por discriminar a las mismas mujeres y por generar la idea de que las mujeres eran inferiores o discapacitadas, porque por sus propios méritos no podían llegar a ocupar los cargos de mayor responsabilidad.

La Corte Constitucional afirmó no compartir este reparo pues consideraba que la medida de acción afirmativa en cuestión se adoptaba, precisamente, porque las mujeres tenían igual capacidad que los hombres para desempeñarse en los cargos de mayor responsabilidad del Estado. En definitiva, la cuota era un mecanismo dirigido a corregir las prácticas sociales que generaban condiciones de inequidad, y no una medida de paternalismo estatal, en virtud de la cual se trataba a las mujeres como si fueran “menores de edad”⁷⁵.

La Corte Constitucional aceptó que era inevitable que se esgrimiera el argumento de que tal o cual mujer había accedido a un cargo de mayor jerarquía, no por sus capacidades, sino por la cuota. No obstante, afirmó que esa eventualidad no justificaba sacrificar un mecanismo valioso como el que se estudiaba. “En la medida en que se va creando un hábito de

73 Ibid., fundamento 42. Cristina Jaramillo ha afirmado que “nadie tiene derecho a ser designado ministro o director de un Departamento Administrativo, y nadie sufre un daño cuando es removido de uno de estos cargos”, véase Jaramillo, Isabel Cristina, “Reforma legal, feminismo y patriarcado en Colombia. El caso de la Ley de Cuotas para mujeres en cargos de alto nivel de la Rama Ejecutiva”, en Cabal, Luisa y Motta, Cristina (compiladoras), *Más allá del Derecho. Justicia y género en América Latina*, Red Alas, Siglo de Hombres Editores, Center for Reproductive Rights y CESO, Bogotá, 2006, p. 127

74 Ibid., fundamento 42.

75 Ibid., fundamento 43.

ver a las mujeres asumir tareas de dirección y mando, lo más seguro es que tales críticas se vayan diluyendo”⁷⁶.

De acuerdo con el tercer cuestionamiento, la cuota atentaba contra la naturaleza de los cargos de libre nombramiento y remoción. La Corte Constitucional señaló que la discrecionalidad en la designación de esos cargos no era absoluta, pues, por ejemplo, las personas debían cumplir con determinados requisitos para garantizar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública, sin que ello desnaturalizara la facultad de libre remoción en esos cargos. De la misma forma, la cuota era una limitación razonable a la potestad de libre nombramiento y remoción, en primer lugar, porque el nominador tenía un universo muy amplio del cual elegir, el 51% de la población, y, en segundo lugar, porque tal límite se establecía en función de una finalidad constitucional, “como es la consignada en el artículo 40 de la Carta, a saber: garantizar en un Estado democrático, la participación equitativa de la mujer en el ejercicio del poder”⁷⁷.

Según el cuarto cuestionamiento, la cuota atentaba contra la eficacia y la eficiencia de la administración, al ser una regla de selección que desconocía el mérito. La Corte Constitucional señaló que lo dicho anteriormente servía para rebatir este argumento, pues el hecho de que se estableciera una regla de selección no era sinónimo de que las personas elegidas no tuvieran que cumplir con los requisitos que la Constitución y la ley establecían para el desempeño de funciones públicas. No se trataba de que las autoridades nominadoras eligieran a cualquier mujer, solo por el hecho de serlo⁷⁸:

76 Ibid., fundamento 43.

77 Ibid., fundamento 44.

78 Ibid., fundamento 45. El valor del mérito ha sido frecuentemente utilizado como argumento en contra de las cuotas electorales. Hay dos ideas de Miguel Carbonell sobre el mérito que me parece interesante destacar. La primera, es que las cuotas no se crean porque se piense que las mujeres tienen menos méritos que los hombres, sino porque las relaciones de poder existentes en las sociedades impiden aplicar esos méritos en las instituciones representativas. La segunda, más sarcástica, es que “si el mérito ha sido hasta ahora el criterio con el que se han integrado los órganos públicos, habría que empezar a

La objeción expuesta, por ende, no puede ser aceptada, pero cabe señalar que le sirve a la Corte para confirmar que cultural y socialmente sí existe discriminación. Afirmar que en virtud de la cuota se antepone 'el sexo al buen servicio' o presumir siquiera que las mujeres no pueden desempeñarse eficientemente en el sector público es, en últimas, considerarlas como inferiores, desprovistas de razón, relegadas al ámbito de 'naturaleza'. Nada más contrario a la realidad y a los principios que defiende nuestro ordenamiento constitucional⁷⁹.

cuestionarlo a la vista de los pobres resultados que ha generado y del desencanto que la gente tiene sobre sus representantes populares"; véase *El principio de igualdad constitucional: manifestaciones y problemas aplicativos*, op. cit., p. 9. Faúndez afirma que "un programa de acción positiva debidamente diseñado no requiere contratar o ascender a personas no calificadas. Sin embargo, un programa que tiene como objetivo contribuir a solucionar el problema de la discriminación, puede perfectamente dar trato preferencia. I a personas de ciertos grupos siempre que ellos tengan las calificaciones necesarias, aun cuando estas calificaciones no sean necesariamente las mejores de entre el grupo de personas que postulan al puesto de trabajo determinado. De esta manera se garantiza que los programas de acción positiva no contravengan los requisitos mínimos exigidos para acceder a cada puesto de trabajo", Faúndez, J., *Acciones positivas en el empleo y la ocupación. Perspectivas internacionales*, op. cit., p. 20. Por su parte, la Recomendación General 25 del Comité CEDAW señala que "la adopción y la aplicación de medidas especiales de carácter temporal pueden dar lugar a un examen de las cualificaciones y los méritos del grupo o las personas a las que van dirigidas y a una impugnación de las preferencias concedidas a mujeres supuestamente menos cualificadas que hombres en ámbitos como la política, la educación y el empleo. Dado que las medidas especiales de carácter temporal tienen como finalidad acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto, las cuestiones de la cualificaciones y los méritos, en particular en el ámbito del empleo en el sector público y el privado, tienen que examinarse detenidamente para ver si reflejan prejuicios de género, ya que vienen determinadas por las normas y la cultura. En el proceso de nombramiento, selección o elección para el desempeño de cargos públicos y políticos, también es posible que haya que tener en cuenta otros factores aparte de las cualificaciones y los méritos, incluida la aplicación de los principios de equidad democrática y participación electoral", op. cit., párrafo 23. En relación a los méritos véase también la STC 269/1994 del Tribunal Constitucional español, fundamento jurídico 5.

79 Ibid., fundamento 45. Isabel Cristina Jaramillo afirma que es extraño enfatizar el mérito respecto de los cargos a que se refiere el mencionado

En atención a lo expuesto la Corte Constitucional consideró que la medida establecida en el artículo 4 del proyecto era razonable y proporcionada⁸⁰.

La Corte Constitucional afirmó que la regla de selección establecida en el artículo 4 del proyecto debía aplicarse de manera paulatina, en la medida en que los cargos del “máximo nivel decisorio” y de “otros niveles decisorios” fueran quedando vacantes, pues de lo contrario se ocasionaría una carga excesiva en contra de personas que ocupaban legítimamente los empleos en cuestión⁸¹.

4.2. Las cuotas en las listas electorales

A diferencia del detallado análisis de constitucionalidad del artículo 4 del proyecto, respecto del artículo 14, la Corte Constitucional prácticamente se limita a citar una sentencia de 1994 así como los artículos 40 numeral 3), 107 y 108 de la Constitución colombiana, para establecer la inconstitucionalidad del mencionado precepto⁸².

artículo 4, pues no son estrictamente tecnocráticos. “Más aún, al decir que los cargos son regalos para las mujeres, pasan por alto el hecho de que también lo son para los hombres...”, “Reforma legal, feminismo y patriarcado en Colombia...”, op. cit., p. 123.

80 Sentencia C- 371-00, fundamento 45.

81 Ibid., fundamento 49.

82 Algo semejante ocurrió con la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), del 17 de octubre de 1995, asunto C-450/93, en el caso Kalanke. En aquella oportunidad el TJCE resolvió que era contraria a una Directiva de la Comunidad una norma del Land alemán de Bremen de 1990, que en el acceso, traslado de puesto o promoción en la función pública daba preferencia a las mujeres frente a los candidatos masculinos con la misma capacitación si, en el sector de que se trataba estaban infrarrepresentadas. Al respecto, Alfonso Ruiz Miguel señaló que dicha sentencia estaba “sorprendentemente poco y mal argumentada para las pautas habituales del Tribunal y la importancia del tema”, véase “La discriminación inversa y el caso Kalanke”, op. cit. p. 132. Este enfoque ha ido evolucionando en las posteriores sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre acciones afirmativas: la sentencia del 11 de noviembre de 1997, asunto C-409-95 (caso Marshall), sentencia del 28 de marzo de 2000, asunto C-158/97 (caso Badek) y sentencia de 6 de julio de

La sentencia citada es la C-089, en la que se estableció que “los partidos políticos surgen como organizaciones cuya mediación entre los ciudadanos y el poder político contribuye a consolidar la democracia. En ellos se refleja el pluralismo político, y por su conducto, se promueve y encauza la participación de los ciudadanos y la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas”.

El artículo 40 numeral 3) de la Constitución colombiana señala: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación ejercicio y control político. Para hacer efectivo este derecho puede: [...] 3. Construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas”.

Por su parte, el artículo 107 de la citada Constitución consagra lo siguiente: “Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse...”, mientras que el artículo 108 estatuye que: “... En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación de ellos para participar en las elecciones”.

La Corte Constitucional admitió que la participación de las mujeres en los partidos políticos, y en especial como integrantes de sus órganos directivos o como candidatas para los cargos de elección popular, era la finalidad a la que apuntaba el artículo 14 del proyecto, y “un objetivo altamente deseable en un sistema democrático, en el que se busca

2000, asunto C-407/98 (caso Abrahamsson). Un comentario de todas estas sentencias se encuentra en Ballestrero, Maria Vittoria, *Igualdad y acciones positivas. Problemas y argumentos de una discusión infinita*, en Doxa nro. 29, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, 2006, pp. 59-76. Según esta autora el recorrido del TJCE en este tema no ha sido lineal.

garantizar la participación de todos en las decisiones que los afectan”⁸³.

Sin embargo, señaló que dicha disposición necesariamente tenía que ser declarada inexecutable, pues “se trata de una injerencia Estatal en la organización interna de los partidos, que está proscrita por la Constitución”⁸⁴. La Corte Constitucional aclaró que ello no significaba que los partidos y movimientos políticos colombianos no podían adoptar medidas encaminadas a garantizar una mayor participación femenina, pero estas no podían proceder de una imposición del legislador⁸⁵.

83 Sentencia 371-00, fundamento 69.

84 Ibid., fundamento 69. Mediante sentencia nro. 422/1995 la Corte Constitucional de Italia declaró la inconstitucional de una reforma legislativa en virtud de la cual se obligaba a que en las elecciones municipales las listas electorales estuvieran conformadas al menos por un 33.3% de candidatos del sexo en minoría (... “Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei consiglieri assegnati”). Este porcentaje se reducía a 25% en los municipios de menos de 15,000 habitantes (Ley nro. 81/1993). La Corte Constitucional de Italia afirmó que si bien la norma en cuestión estaba formulada de modo “neutro”, había sido propuesta y votada con la finalidad de asegurar a las mujeres una reserva de puestos en las listas de candidatos, para favorecer las condiciones para el reequilibrio de la representación de los sexos en las asambleas municipales (consideración jurídica 5). La Corte Constitucional sostuvo que las acciones afirmativas no podían incidir directamente en el contenido de los derechos fundamentales “rigurosamente garantizados en igual medida a todos los ciudadanos en tanto tales” (consideración jurídica 6), y que en materia de sufragio pasivo “toda diferenciación en razón del sexo no podía sino resultar objetivamente discriminatoria, al disminuir para algunos ciudadanos el contenido concreto de un derecho fundamental a favor de otros, pertenecientes a un grupo considerado desaventajado” (consideración jurídica 6). La referida corte añadió que un tratamiento desigual como la reserva de una cuota de candidaturas no se proponía remover los obstáculos que impedían a las mujeres alcanzar determinados resultados, sino que atribuía directamente esos resultados (consideración jurídica 6). Una crítica a esta sentencia se encuentra en Ballestrero, Maria Vittoria, *Acciones positivas. Punto y aparte*, op. cit., pp. 102-1008. El texto de la sentencia puede leerse en <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/observatorio/vidaital.html>. Véase también Ruiz Miguel, Alfonso, *Paridad electoral y cuotas femeninas*, en Claves de Razón Práctica nro. 94, julio-agosto 1999, pp. 51-52.

85 Una afirmación semejante puede encontrarse en la sentencia 422-95 de la Corte Constitucional de Italia, op. cit., consideración jurídica 7.

Respecto de lo señalado por la Corte Constitucional sobre la inconstitucionalidad del artículo 14 del proyecto (sobre cuotas para la inclusión de mujeres en los órganos y comités directivos de los partidos así como cuotas de mujeres en las listas electorales), llaman la atención por lo menos dos cosas. En primer lugar, sorprende que la Corte Constitucional no tomara en cuenta –como lo hizo en el caso del artículo 4– que los principios constitucionales pueden entrar en colisión y que solo después del juicio de ponderación se determina cuál de ellos prevalece. En ese sentido, no se entiende por qué la Corte Constitucional se limitó a señalar que si bien el artículo 14 cumplía con una finalidad constitucional vulneraba otros artículos constitucionales, sin analizar la idoneidad y necesidad de la norma así como si era una medida proporcionada. Si, por el contrario, hubiera aplicado el juicio de ponderación, lo más probable es que hubiese llegado al mismo resultado que en el caso del artículo 4, es decir, a declarar la constitucionalidad de la norma. En segundo lugar, sorprende que la Corte Constitucional, cuya vasta jurisprudencia demuestra que no se ha caracterizado precisamente por una interpretación literal de las disposiciones constitucionales, interpretara literalmente los artículos 40 numeral 3) y 108 de la Constitución colombiana.

Finalmente, es interesante señalar que a pesar de que en las consideraciones y fundamentos de la sentencia C-371-00 se cita variada información sobre la participación política de las mujeres, no hay, sin embargo, ninguna referencia a las Observaciones y Recomendaciones Generales del Comité de Derechos Humanos y del Comité CEDAW en materia de acciones afirmativas, y cuotas en particular, previas a la expedición de la referida sentencia.

A nivel mundial, Colombia ocupa el lugar 106 en cuanto al número de mujeres en el Parlamento, con 8,4% de ellas en la Cámara de Diputados y 11,8% en la de Senadores⁸⁶.

86 Véase <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

5. Los casos de vulneración a los derechos de las mujeres presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Como se señaló al inicio de este trabajo, en ocasiones, los partidos políticos han incumplido las normas legales sobre cuotas electorales, o los propios tribunales y jurados electorales las han aplicado de una manera cuestionablemente restrictiva o simplemente las han ignorado. Dos de esos casos llegaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

5.1. María Merciadri vs. Argentina (caso 11.307, informes nro. 102/99 y nro. 103/01)

Antecedentes

En 1991, la Ley nro. 24.012 sustituyó el artículo 60 del Código Electoral Nacional y estableció que:

Art. 60 Registro de los candidatos y pedido de oficialización de listas. Desde la publicación de la convocatoria y hasta 50 días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el juez electoral la lista de los candidatos públicamente proclamados, quienes deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales. Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos.

La Ley nro. 24.012 fue reglamentada por el Decreto nro. 379/93. Este decreto señalaba que el 30% de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescrito por la referida

ley, debía interpretarse como una cantidad mínima. “En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinara fracciones inferiores a la unidad, el concepto de cantidad mínima se regirá por la tabla que como anexo A integra el presente decreto”.

En agosto de 1994 se reformaron algunos artículos de la Constitución argentina, entre ellos, el artículo 37, cuyo segundo párrafo quedó redactado de la siguiente manera: “... 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 caso

El 15 de junio de 1994 la señora María Merciadri de Morini presentó una petición ante la CIDH, alegando la violación, por parte del Estado argentino, al derecho al debido proceso (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25), derechos reconocidos en la Convención Americana, en su propio perjuicio.

La señora Merciadri sostuvo que el partido político Unión Cívica Radical de la Provincia de Córdoba, había violado la Ley nro. 24.012, Ley de Cupo, al conformar de común acuerdo entre sus dirigentes la lista de seis candidatos a diputados nacionales, para la elección del 3 de octubre de 1993, colocando en los puestos tercero y sexto a dos mujeres, sin tener en cuenta que el mencionado partido solo renovaba a cinco diputados nacionales. La señora Merciadri alegó que el anexo del decreto nro. 379/93 establecía: “cargos a renovar, cinco; cantidad mínima: dos”.

La peticionaria adujo que si la lista del partido Unión Cívica Radical no se ajustaba a lo que disponía la ley, se restringía y vulneraba el derecho del sufragante que nacía de ella con el objeto de asegurar la igualdad real de oportunidades entre

varones y mujeres para el acceso a cargos electivos⁸⁷. El perjuicio consistía en privar la ciudadanía de votar por una lista del partido de su preferencia, conformada con arreglo a las disposiciones legales, y obligarle a votar por una lista que no se ceñía a dichas normas, vulnerando el ejercicio de sus derechos políticos. Por ello, en opinión de la señora Merciadri, no podía negársele a el o la ciudadano elector la legitimación para requerir que dicho derecho fuera respetado.

La citada señora sostuvo que, en su carácter de ciudadana afiliada a la Unión Cívica Radical, había impugnado la lista ante la Junta Electoral, pero la impugnación fue rechazada el 20 de mayo de 1993, al considerarse “que la lista de candidatos surgió del consenso de todos los núcleos del partido, que acordaron una lista única”⁸⁸. Tras cuestionar dicha decisión, el 22 de junio de 1993 la justicia federal rechazó su solicitud y aceptó la excepción de falta de legitimación para actuar, la cual había sido opuesta por la contraparte. La señora Merciadri apeló esta última decisión y la Cámara Federal Electoral rechazó la apelación el 13 de agosto de 1993⁸⁹. El 26 de agosto de 1993 presentó un recurso extraordinario, que fue rechazado el 7 de octubre de 1993. El 18 de octubre de 1993 la peticionaria interpuso recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que fue desestimado el 2 de diciembre de 1993, con el argumento de que “la petición de la recurrente resulta abstracta desde que –celebradas las elecciones el 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical obtuvo en el distrito en cuestión, un caudal de votos que le produjo la consagración de cuatro diputados nacionales y en autos se debate quién debería haber ocupado la quinta candidatura”⁹⁰.

87 Informe nro. 102/99. Caso 11.307. María Merciadri de Moroni. Argentina, 27 de septiembre de 1999, párrafo 7.

88 Ibid., párrafo 8.

89 Fallo nro. 1565/93 de 13 de agosto de 1993 (Merciadri de Morini María Teresa s/representación-Unión Cívica Radical).

90 Resolución del 2 de diciembre de 1993 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, considerando 3. La citada corte aclaró que esta resolución no implicaba pronunciamiento sobre la legitimación de la recurrente.

La peticionaria consideró que no se trataba de una cuestión “abstracta”, pues debía reconocerse el “derecho en expectativa”, o bien “concreto”, para ser diputado nacional en el caso de que se produjera una vacante entre los elegidos⁹¹. Si se producía una vacante, ascendería un varón –el que estaba en el quinto lugar-- y no una mujer como le correspondería.

La peticionaria también alegó que la Cámara Federal Electoral rechazó su legitimación para actuar al exigirle un interés propio, sin advertir la trascendencia de la cuestión que interesaba a todos(as) por igual. Adicionalmente, adujo que toda persona tenía derecho a presentar una impugnación sin que fuera necesario que se tratara de una persona perjudicada con motivo del lugar que ocupó en las listas electorales. Igualmente, la peticionaria consideró que había que tener en cuenta que el artículo 57 de la Ley nro. 23.298, Ley Orgánica de Partidos Políticos, reconocía específicamente la personalidad de los afiliados(as) de los partidos políticos “cuando les hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la Carta Orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias”⁹².

Por lo tanto, María Merciadri alegó que el Estado había violado los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, porque el tribunal de primera instancia había considerado que no tenía legitimación para actuar. Asimismo, consideró que al rechazar su demanda, la Corte Suprema de Justicia de la Nación había violado el principio de igualdad protegido en el artículo 24, lo que implicaba a su vez un cercenamiento de los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención Americana.

91 Informe nro. 102/99. Caso 11.307. María Merciadri de Moroni. Argentina, op. cit., párrafo 9.

92 Ibid., párrafo 11. La peticionaria también citó la decisión de la Corte Suprema argentina en el caso Ekmekdjian c/Sofovich para cuestionar la clásica exigencia del derecho subjetivo violado o del interés concreto desconocido.

Por su parte, el Estado argentino alegó que en este caso, si bien se habían agotado los recursos internos, la petición era inadmisibile por no caracterizar hechos violatorios de la Convención Americana. En cuanto al fondo, en primer lugar, el Estado señaló que las listas de candidaturas que se presentaban a los actos eleccionarios eran convalidadas por la autoridad judicial electoral antes de los comicios, además de serlo en su conformación por el voto popular. Por ello, no podía ofrecer alternativa alguna sin conculcar de alguna manera la expresión de la voluntad popular en las urnas.

Para demostrar que sí se respetaban los derechos de la mujer en las listas electorales, el Estado anexó la sentencia de la Cámara Nacional Electoral de fecha 30 de marzo de 1995, expedida en otro caso iniciado también por María Merciadri, a través de la que revocó la sentencia de fecha 21 de diciembre de 1994 del Juez Federal con competencia electoral de la ciudad de Córdoba. En esta oportunidad, la decisión de la Cámara Nacional Electoral consideró que el cupo del 30% debía ser en proporciones con posibilidades de resultar electas, lo que debía entenderse con posibilidades reales o efectivas. Asimismo, se reconoció la legitimación a la peticionaria e hizo saber a la Justicia Nacional Electoral que a los efectos del artículo 60, primer párrafo del Código Electoral Nacional, deberían figurar dos mujeres entre los cinco primeros lugares⁹³.

En segundo lugar, el Estado alegó que no correspondía a la CIDH examinar la integración de las listas de candidatos electorales. Igualmente, señaló que dicha integración no podía entenderse como violación a alguno de los derechos establecidos en la Convención. El Estado también alegó la doctrina de la cuarta instancia, por la cual la CIDH no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar los supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales.

93 Ibid., párrafo 16.

A pesar de los argumentos expuestos por el Estado argentino, en atención a lo dispuesto en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, la CIDH admitió el caso mediante su informe nro. 102/99, por considerar que se refería a las presuntas violaciones de los artículos 8, 23, 24 y 25 de la citada Convención, poniéndose a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa.

El acuerdo de solución amistosa

El 8 de marzo de 2001 se suscribió el acuerdo de solución amistosa entre el Estado argentino, representado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y la señora María Merciadri de Morini, en presencia del doctor Santiago Cantón, en representación de la CIDH, y de la señora Presidenta del Consejo Nacional de la Mujer, doctora Carmen Storani.

Según consta en el informe nro. 103/01 de la CIDH, a fin de llegar a un acuerdo de solución amistosa, el entonces Presidente de Argentina, doctor Fernando de la Rúa, dictó, el 28 de diciembre de 2000, el decreto nro. 1246, por el que se reglamentó la Ley nro. 24.012, y derogó el decreto reglamentario nro. 379/93⁹⁴. El Estado argentino entendió que de esta manera se contribuía a garantizar de forma más eficaz los derechos reconocidos en la Ley nro. 24.012 y en el artículo 37 de la Constitución. A su vez, la señora Merciadri desistió de la presentación efectuada ante la CIDH, registrada bajo el nro. 11.307, por entender que el decreto nro. 1246/00 contemplaba adecuadamente los aspectos fundamentales que habían sustentado su denuncia⁹⁵.

Para comprender el impacto que tuvo la presentación de la petición por parte de María Merciadri a la CIDH, deseo

94 Informe nro. 103/01. Caso 11.307. María Merciadri de Moroni. Argentina, 11 de octubre de 2001, IV. Solución amistosa, Acuerdo de solución amistosa, punto 2.

95 Ibid., puntos 3 y 4.

resaltar los siguientes fragmentos de la parte considerativa del decreto nacional 1246/2000:

... Que, al dictarse el Decreto nro. 379/93, se tuvo en cuenta la necesidad de unificar por la vía de la reglamentación, los criterios generales en la aplicación de la norma citada, a fin de que en todos los Partidos Políticos y Alianzas se dé un tratamiento homogéneo al tema tratando de evitar posteriores impugnaciones partidarias o judiciales.

Que, a pesar de esta intención, el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos y los fallos también discordantes de los respectivos tribunales, hacen indispensable dictar una norma que tenga en cuenta las más claras y garantizadoras interpretaciones judiciales.

Que son significativos los casos que no han podido llegar al más alto Tribunal de la Nación dado el escaso tiempo que corre desde la impugnación de la lista y el día de la elección.

Que esta situación no se ha modificado a pesar de la clara disposición del artículo 37 de la Constitución Nacional, en vigencia desde 1994, ni de lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer -que posee jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional reformada en 1994-.

Que debe tenerse en cuenta que uno de los criterios más divergentes corresponde a la ubicación de las candidatas mujeres en las listas, lo que ha motivado en muchos casos que éstas estén conformadas por varones en los lugares expectables, contrariando lo dispuesto por la referida Ley nro. 24.012, que claramente indica que las mujeres deben ocupar como

mínimo el TREINTA POR CIENTO (30%) de la lista en lugares con posibilidad de resultar electas.

Que por todo lo expuesto y teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución Nacional, así como que la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ha declarado admisible el Caso nro. 11.307 - María MERCIADRI de MORINI - ARGENTINA y se ha puesto a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se torna indispensable la derogación del Decreto reglamentario nro. 379/93 y el dictado de una norma que garantice efectivamente el cumplimiento de las disposiciones de la Ley nro. 24.012, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen jerarquía constitucional...

Por su parte, también merecen resaltarse los artículos 3 y 11 del decreto nacional 1246/2000, según los cuales:

Artículo 3º.- El porcentaje mínimo requerido por el artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley nro. 24.012 se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria nomine, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve en dicha elección.

Artículo 11.- Todas las personas inscriptos en el Padrón Electoral de un Distrito tienen derecho a impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de candidatos cuando consideren que ésta se ha conformado violando la Ley nro. 24.012.

5.2. Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú (informe nro. 51/02 admisibilidad de la CIDH)

Antecedentes

La Ley nro. 27387, publicada en el diario oficial El Peruano, el 29 de diciembre de 2000, modificó varios artículos de la Ley nro. 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Entre tales modificaciones cabe citar la reforma a los artículos 21 y 116, en virtud de la cual se introdujo el distrito electoral múltiple y se incrementó la cuota electoral de 25% a 30% para las elecciones al Congreso de la República. A partir de dicha reforma al artículo 116, este quedó redactado de la siguiente manera: “... las listas de candidatos al Congreso en cada distrito electoral deben incluir un número *no menor* al 30% de mujeres o de varones”⁹⁶.

La Resolución nro. 068-2001-JNE, publicada en el diario oficial El Peruano, el 24 enero de 2001, incluyó el siguiente cuadro con el número de congresistas necesario para dar cumplimiento a la cuota electoral del 30%:

96 Mediante Ley nro. 27734, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de mayo de 2002, fue modificada la Ley nro. 26864, Ley de Elecciones Municipales. El artículo 10 reformado de la citada ley establece que las listas de candidaturas se presentan en un solo documento y deben contener: “3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres y un mínimo de quince (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”. Este artículo fue nuevamente modificado por la Ley nro. 28869, en el 2006, para incorporar una cuota de 20% de jóvenes menores de 29 años en las listas de candidatos a los gobiernos municipales.

Igualdad para una democracia incluyente

Número	Districtos electorales	Congresistas para cada distrito	Número de candidatos para cada lista	Mínimo de candidatos varones o mujeres para cada lista
1	Amazonas	2	3	1
2	Ancash	5	5	2
3	Apurímac	2	3	1
4	Arequipa	5	5	2
5	Ayacucho	3	3	1
6	Cajamarca	5	5	2
7	Cusco	5	5	2
8	Huancavelica	2	3	1
9	Huanuco	3	3	1
10	Ica	4	4	1
11	Junín	5	5	2
12	La Libertad	7	7	2
13	Lambayeque	5	5	2
14	Lima y extranjero	35	35	11
15	Loreto	3	3	1
16	Madre de Dios	1	3	1
17	Moquegua	2	3	1
18	Pasco	2	3	1
19	Piura	6	6	2
20	Puno	5	5	2
21	San Martín	3	3	1
22	Tacna	2	3	1
23	Tumbes	2	3	1
24	Ucayali	2	3	1
25	Callao	4	4	1
Total		120	130	44

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

Sin embargo, puede advertirse que en los distritos electorales de Ica y Callao, la cuota solo representó el 25%

del total de candidatos; por su parte, en La Libertad, la cuota únicamente representó el 28,5%. En estos tres casos, al calcular la cuota y obtener un entero con fracción, el Jurado Nacional de Elecciones redondeó al entero inferior –y no superior-, y se obtuvo una cuota menor al 30%. Olvidó que la ley señala que dicha cuota es la mínima que debe consignar cada lista.

El jueves 7 de marzo de 2002 se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, que modificó, entre otros, el artículo 191 de la Constitución peruana, cuyo último párrafo quedó redactado de la siguiente manera: “... La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales”⁹⁷.

El caso

El 2 de agosto de 2001, el señor Walter Albán Peralta, Defensor del Pueblo en funciones, y la señora Victoria Villanueva Chávez, Coordinadora General del Movimiento Manuela Ramos, presentaron una petición ante la CIDH alegando la violación del derecho a la participación política, a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, artículos 23, 24 y 1.1, respectivamente, establecidos en la Convención Americana, por parte del Estado peruano, en perjuicio de las y los electores Janet Espinoza Fera, Benjamín Zevallos Ortiz Drago, Katia Iliana Chumo y otras, quienes no pudieron elegir

97 La Ley nro. 27683, Ley de Elecciones Regionales, publicada el 15 de marzo de 2002, en el artículo 12, relativo a la inscripción de listas de candidatos, establece lo siguiente: “... La lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido o movimiento lo decida, incluyendo un accesorio en cada caso; también por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”.

un número mayor de mujeres en las elecciones llevadas a cabo el 8 de abril de 2001⁹⁸.

Los peticionarios denunciaron que las autoridades electorales del Perú incumplieron la cuota mínima del 30%, pues en Ica y Callao el Jurado Nacional de Elecciones estableció una cuota de 25% y en La Libertad de 28%.

La petición presentada ante la CIDH relata detalladamente las acciones llevadas a cabo por la Defensoría del Pueblo y por el Movimiento Manuela Ramos para lograr, en el ámbito interno, que se respetara la cuota electoral en los tres distritos electorales mencionados.

En efecto, a fin de evitar la vulneración de los derechos de las mujeres, mediante oficio DP-2001-081, del 31 de enero de 2001, el Defensor del Pueblo exhortó al Jurado Nacional de Elecciones a modificar la Resolución nro. 068-2001-JNE, únicamente a efectos de fijar en dos (2) el mínimo de candidatas para los distritos electorales de Ica y Callao, y en tres (3) para el distrito electoral de La Libertad. Dicha exhortación tuvo en cuenta que el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones es claro al señalar que “las listas de candidatos al Congreso en cada distrito electoral deben incluir un número *no menor* al 30% de mujeres o de varones”, pudiendo, por tanto, establecerse un porcentaje mayor a dicho mínimo indispensable. Un pedido semejante al Jurado Nacional de Elecciones fue realizado por la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso de la República, así como por el Movimiento Manuela Ramos.

Cabe indicar que el plazo para la inscripción de las candidaturas vencía el 8 de febrero de 2001, razón por la cual el pedido de la Defensoría del Pueblo era absolutamente pertinente.

Sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones no rectificó la Resolución nro. 068-2001-JNE. Por el contrario, mediante

98 Informe nro. 51/02. Petición nro. 0517. Janet Espinoza Feria y otras. Perú, 25 de octubre de 2002, párrafo 1.

Resolución nro. 122-2001-JNE, publicada el 7 de febrero de 2001 en el diario oficial El Peruano, el Jurado Nacional de Elecciones declaró improcedentes las solicitudes de rectificación de la Resolución nro. 068-2001-JNE, formuladas por la Defensoría del Pueblo, la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso de la República y el Movimiento Manuela Ramos. Cabe al respecto mencionar que el Jurado Nacional de Elecciones es la última instancia en materia electoral, y que por ello sus resoluciones son inapelables, de acuerdo al artículo 181 de la Constitución⁹⁹.

La Resolución nro. 122-2001-JNE, ignorando la naturaleza de las acciones afirmativas, señaló en su parte considerativa que:

- a) La legislación electoral sobre reserva de cuotas para la participación política de los ciudadanos no se dirigía exclusivamente al sexo femenino, por lo que no se podía considerar discriminatorias dichas medidas que contribuían, además, a consolidar la igualdad jurídica entre ambos géneros;
- b) Mediante Resolución nro. 068-2001-JNE se estableció de manera general, proporcional y equitativa el mínimo de mujeres y de varones que debían integrar las listas de candidatos al Congreso de la República, por lo que no existía discriminación de género;
- c) La participación política era “un derecho de las partes cuyo requisito esencial es el del libre consentimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 118° de la Ley nro. 26859,¹⁰⁰ ha sido previsto de manera general”.

99 Sobre el control excepcional de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, véase la sentencia del Tribunal Constitucional peruano 00007-2007-PI/TC de 19 de junio de 2007.

100 Ley nro. 26859. Artículo 118.- “Ningún candidato, sin su consentimiento, puede ser incluido en una lista de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino...”.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo se dirigió a los Jurados Electorales Especiales de La Libertad, Ica y Callao a fin de que, como órganos encargados de administrar justicia en materia electoral, y responsables de observar lo dispuesto por los artículos 51¹⁰¹ y 138¹⁰² de la Constitución, prefirieran la protección a los derechos a la igualdad y a la participación política reconocidos en los artículos 2 incisos 2), 17) y 31 de la Constitución, antes que cualquier disposición de inferior jerarquía como la Resolución nro. 068-2001-JNE. Por ello, los exhortó a verificar que las listas de candidaturas presentadas por las agrupaciones políticas cumplieran con el mínimo expresamente establecido por la ley electoral, y les requirió la subsanación del error en el más breve plazo.

Mediante Resolución nro. 029-2001-JEEI, del 9 de febrero de 2001, el Jurado Electoral Especial de Ica resolvió no acoger el pedido formulado por la Defensoría del Pueblo, por lo que el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de apelación contra dicha resolución, para que el caso pudiera ser revisado nuevamente por el Jurado Nacional de Elecciones. Tal apelación fue concedida. Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo no recibió ninguna respuesta de los Jurados Electorales Especiales de La Libertad y del Callao.

El problema generado por el incumplimiento de la cuota mínima del 30% en tres distritos electorales, originó un cuestionamiento al respecto en el Primer Informe de Evaluación del Proceso Electoral 2001, del 16 de febrero de 2001, elaborado por la Asociación Civil Transparencia, observadora nacional de los comicios. Asimismo, la Declaración de la Segunda Delegación Preelectoral del

101 Constitución de 1993. Artículo 51.- “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.

102 Constitución de 1993. Artículo 138- “...En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”.

Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y del Centro Carter, del 9 de marzo de 2001, mencionó la existencia de un error en el cálculo del número de escaños adjudicados a candidatas para las listas al Congreso en La Libertad, Ica y Callao, y enfatizó que, de no resolverse este problema en este proceso electoral, las autoridades, por lo menos, debían asumir el error y asegurar que no se volvería a cometer en el futuro. Sin embargo, nada de ello ocurrió.

Con fecha 28 de febrero de 2001, el Movimiento Manuela Ramos envió una comunicación a la señora Eva Zetterberg, Jefa de la Misión de Observadores de la Unión Europea sobre el incumplimiento de las cuotas electorales.

Por Resolución nro. 295-2001-JNE, publicada el 4 de abril en el diario oficial El Peruano, el Jurado Nacional de Elecciones declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la Resolución nro. 029-2001-JEEI, emitida por el Jurado Electoral Especial de Ica. En la parte considerativa de la Resolución nro. 295-2001-JNE, el Jurado Nacional de Elecciones señaló lo siguiente:

Que [...] el señor Walter Albán Peralta, solicitó al Jurado Nacional de Elecciones la modificación de la Resolución nro. 068-2001-JNE por considerar que estaría reduciendo las oportunidades de participación política de las mujeres; pedido que fue declarado improcedente mediante Resolución nro. 122-2001-JNE de fecha 05 de febrero del año 2001, por cuanto la legislación electoral sobre reserva de cuotas para garantizar la participación política de las ciudadanas y de los ciudadanos está dirigida hacia ambos sexos, sin que se favorezca exclusivamente a uno en perjuicio del otro, lo que implicaría por el contrario, discriminación en razón de género.

De esta manera, las elecciones generales del 8 de abril de 2001 se llevaron a cabo sin respetar, en tres distritos

electorales, los derechos de las mujeres a la igualdad y no discriminación en la participación política.

Mediante carta de fecha 11 de abril de 2001, Eva Zetterberg expresó su preocupación por la situación de la mujer peruana al Movimiento Manuela Ramos. Por ello, en el Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea Elecciones del 8 de abril de 2001, se señaló expresamente que: “En materia de derechos, debemos aludir a cuestiones de discriminación. Por fomentar la representación femenina que viene tradicionalmente padeciendo prácticas discriminatorias se ha establecido justamente una proporción mínima de treinta por ciento para equilibrio entre sexos en la presentación de candidaturas. No ha sido siempre respetada y no han valido reclamaciones”.

Adicionalmente, el Movimiento Manuela Ramos presentó una denuncia ante la Misión de Observación Electoral Elecciones Generales República del Perú año 2001 de la Organización de Estados Americanos, por el incumplimiento de las cuotas. Con fecha 16 de abril de 2001, el señor Héctor García, Oficial de Denuncias de la referida misión, comunicó al Movimiento Manuela Ramos que si bien el 12 de marzo había solicitado información al Jurado Nacional de Elecciones sobre el trámite dado a dicha denuncia, hasta la fecha no se había recibido una respuesta oficial sobre el tema. Cabe señalar que el Movimiento Manuela Ramos nunca tuvo conocimiento de tal respuesta oficial a la misión de la Organización de Estados Americanos.

Por su parte, en el Informe Final del Instituto Nacional Demócrata/Centro Carter (Proyecto Conjunto de Observación Electoral), de 11 de julio de 2001, en el acápite Administración Electoral y sus Procedimientos, se dejó constancia de que en el proceso electoral 2001 la cuota del 30% no había sido alcanzada en los distritos de La Libertad, Ica y Callao.

El Estado peruano, en respuesta a la petición presentada ante la CIDH, señaló que no se habían agotado los recursos

internos, pues los peticionarios no habían acudido al procedimiento denominado “pedido atípico de nulidad de resoluciones” ante el pleno del Jurado Nacional de Elecciones, reglado por el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), del 6 de enero del 2001, para que esa autoridad revisara la mencionada Resolución nro. 068-2001-JNE, careciendo por ello de interés para obrar¹⁰³.

Además, el Estado peruano sostuvo que:

a) El artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones no consagraba una cuota de mujeres pues el Congreso había legislado contra el predominio exclusivo de uno u otro género en las elecciones parlamentarias;

b) Había imposibilidad matemática, jurídica y física de cumplir con el porcentaje del 30% establecido en el referido artículo 116.

Mediante escrito del 3 de julio de 2002, los peticionarios reafirmaron que habían agotado los recursos internos, y señalaron que la alternativa de dirigirse a esa autoridad mediante el “pedido atípico de nulidad de resoluciones”, no era un medio eficaz, pues en el caso de los ciudadanos Edwin Laguerre Gallardo y Ricardo Bissete Pinedo, en un asunto diferente, se había solicitado la intervención de la Defensoría del Pueblo, al haber presentado, ambas personas, ese recurso excepcional ante el Jurado Nacional de Elecciones, y se había obtenido como respuesta de ese órgano la declaratoria de improcedencia de los recursos interpuestos con el argumento de que sus resoluciones no eran revisables¹⁰⁴.

En relación con los otros argumentos del Estado peruano, los peticionarios sostuvieron, en primer lugar, que las mujeres habían sido históricamente excluidas de la vida pública, por lo tanto una norma que contenía una cuota electoral era una acción afirmativa que necesariamente beneficiaba a las

103 Informe nro. 51/02. Petición nro. 0517, op. cit., párrafo 28.

104 Ibid. párrafo 25.

mujeres. En segundo lugar, señalaron que tampoco existía imposibilidad jurídica o matemática para aplicar la cuota mínima del 30% por cuanto al establecer la ley un porcentaje mínimo, las cifras se debieron redondear al entero superior para obtener una candidata más en los distritos electorales de Ica, Callao o La Libertad. Finalmente, los peticionarios afirmaron que no quedaba claro a qué se refería el Estado peruano con “imposibilidad” física, a menos que quisiera decir que no existía un número suficiente de mujeres, lo que también era falso.

La petición presentada fue admitida por la CIDH mediante informe nro. 51/02, en el que concluyó que era competente para conocer el caso, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Asimismo, declaró admisible la petición en lo que respecta a eventuales violaciones a los artículos 1.1, 23 y 24 de la Convención Americana.

La CIDH afirmó que estaba demostrado que los peticionarios habían acudido ante el Jurado Nacional de Elecciones, por el procedimiento consagrado en la misma ley electoral, y recibido respuesta en dos ocasiones, bajo el mismo supuesto de hecho y en el mismo sentido. Según la CIDH habría sido aceptable que se acudiera por la vía de un “procedimiento atípico de nulidad de resoluciones”, ante el mismo Jurado Nacional de Elecciones, si no hubiera existido otro a través del cual esa autoridad hubiese tenido la oportunidad de pronunciarse, como efectivamente lo hizo y en dos ocasiones¹⁰⁵.

La CIDH también observó que de acuerdo al artículo 181 de la Constitución, las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en esta materia, eran dictadas en instancia final, definitiva e irreversible.

En el otro aspecto referido a la carencia de interés para obrar, que había alegado el Estado al no haber interpuesto las víctimas en forma directa el recurso interno (pedido atípico

105 Ibid, párrafo 48.

de nulidad de elecciones), la CIDH observó que tres de las presuntas víctimas señaladas en la denuncia, Janet Espinoza Feria, Patricia Rita Zanabria y Katia Iliana Chumo García, para la época de su presentación, estaban vinculadas al Movimiento Manuela Ramos en diferentes actividades en los distritos electorales referidos.

La CIDH entendió que cuando el Movimiento Manuela Ramos acudió ante el Jurado Nacional de Elecciones para solicitar la revisión de la resolución ya mencionada, había accionado en nombre del colectivo de las mujeres que decía representar, pero también en nombre de Janet Espinoza Feria, Patricia Rita Zanabria y Katia Iliana Chumo García, que hacían parte de su movimiento, con lo que se evidenciaba que se había agotado el recurso interno¹⁰⁶. Asimismo, la CIDH sostuvo que si bien era cierto que las otras presuntas víctimas no habían acudido directamente a esa instancia a reclamar para sí tal derecho, el Estado no había aportado ningún argumento, razón valedera o prueba tendiente a demostrar que la decisión a la que habría arribado el Jurado Nacional de Elecciones, hubiera sido diferente a lo resuelto en las resoluciones del 5 de febrero y del 3 de abril de 2001, cuando declaró improcedente e infundada las solicitudes de revisión de la Resolución nro. 068-2001-JNE, o hubiesen obtenido como respuesta que la improcedencia se originaba en que tales decisiones no eran susceptibles de revisión, como ocurrió con los señores Edwin Laguerre Gallardo y Ricardo Bissete Pinedo, en un asunto diferente al aquí expuesto. La CIDH afirmó que, al existir dos resoluciones sobre los mismos hechos reclamados, el Estado estaba bajo la obligación procesal de demostrar la posibilidad cierta de que un nuevo recurso ante la misma autoridad tendría al menos cierta perspectiva de éxito.

Cabe destacar que si bien la Defensoría del Pueblo adujo obrar en representación de las mujeres votantes potenciales de los distritos electorales de La Libertad, el Callao e Ica, cuantificadas en 892 868, la CIDH consideró que según los

106Ibid., párrafo 51.

artículos 44 y concordantes de la Convención Americana y de la jurisprudencia del Sistema Interamericano, correspondía declarar la admisibilidad de la petición con respecto a aquellas víctimas debidamente individualizadas¹⁰⁷.

Con fecha 13 de enero de 2003, la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos, expresaron a la CIDH su disposición a llegar a una solución amistosa con el Estado peruano, si bien no se ha llegado a ella todavía.

Sin embargo, lamentablemente, en el Perú continúan los problemas en relación con la aplicación de las cuotas electorales¹⁰⁸.

6. Reflexión final

Tanto en doctrina, en las observaciones y recomendaciones generales del Comité de Derechos Humanos y del Comité CEDAW, así como en documentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se encuentran interesantes argumentos para sustentar la compatibilidad del mecanismo de cuotas para promover la participación política de las mujeres con el principio de igualdad. Por otro lado, textos constitucionales como el argentino, peruano o colombiano, entre otros, contienen disposiciones para

107 Véase la Opinión Consultiva C-14/94 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (párrafos 45-47), así como el caso María Eugenia Morales Sierra, informe de admisibilidad nro. 11.625 de 6 de marzo de 1998.

108 Véase en este libro: Villanueva Flores, Rocío, “La importancia de la justicia electoral y constitucional para la eficacia de las cuotas electorales. La experiencia costarricense y argentina en comparación con la de otros países de la región”. El Comité CEDAW ha urgido al Estado peruano “a implementar un plan estratégico con medidas que resulten en un mayor número de mujeres en cargos públicos, incluyendo la Administración Pública y el Poder Judicial, y a nivel local/municipal, junto con el establecimiento de cronogramas y objetivos. Más aún, el Comité sugiere la implementación de actividades de sensibilización sobre la importancia de la participación de las mujeres en la toma de decisiones para la sociedad en su conjunto”; véase Comentarios concluyentes del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Avance de revisión no editada, CEDAW/C/PER/CO/6, 2 de febrero de 2007, párrafo 17.

garantizar la participación política de las mujeres, haciendo expresa mención a acciones positivas, a porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género o a la igualdad real y efectiva.

Aunque con los cuestionamientos que hemos señalado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana también desarrolla sólidos argumentos a favor de la constitucionalidad de las acciones afirmativas y de las cuotas de mujeres, en particular. Finalmente, es preciso difundir la admisión por parte de la CIDH de casos en los que se adujo la violación a disposiciones de la Convención Americana, originadas en el incumplimiento de normas sobre cuotas electorales, a fin de contribuir a que este tipo de discriminación inversa sea tomado con más seriedad por los propios Estados, partidos políticos y autoridades electorales. Ello en la medida en que la participación política de las mujeres es también un asunto de derechos humanos.

El monitoreo de las cuotas: un camino parcialmente recorrido

*María Fernanda Cañete**

* Ecuatoriana. Socióloga. Investigadora del Centro para el Desarrollo y la Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME) y también Coordinadora del Programa “Participación Política y Mujer”.

Meses después de la elaboración de este artículo, falleció María Fernanda Cañete. El IIDH y las editoras de este libro, lamentan la pérdida de una excelente intelectual y luchadora histórica por los derechos de las mujeres y valoran enormemente haber contado con su colaboración para esta publicación.

Índice

1. Introducción.....	327
2. La importancia del monitoreo de las cuotas	329
3. El monitoreo de las cuotas en América Latina y El Caribe.....	330
4. Principales consideraciones respecto al monitoreo de las cuotas.....	333
5. Conclusiones generales	338
Bibliografía	339

1. Introducción

En todo el mundo y en toda época, las conquistas en materia de igualdad han sido producto de la presión social, más o menos organizada y no, como erróneamente suele pensarse, resultado de acciones individuales o simple consecuencia de la evolución de la humanidad. Por lo general, han sido los grupos humanos que se han sentido directamente perjudicados los que han debido reclamar, concienciar o, por lo menos, sensibilizar a “los y las otras” acerca de su situación de desventaja, además de desarrollar múltiples acciones que impacten y provoquen los cambios anhelados. Lo mismo se aplica a las transformaciones que han tenido y tienen lugar en torno a las relaciones entre hombres y mujeres.

A través de la historia, las mujeres han reclamado el respeto a sus derechos en todos los ámbitos -social, laboral, económico, educativo, sexual y político, entre otros- y, sin duda, han logrado grandes avances. Sin embargo, a pesar de los logros, su acceso a los espacios de poder político es todavía limitado. Las estadísticas evidencian a todas luces que la participación de las mujeres en el mundo de la política todavía no se corresponde con la que ya han alcanzado en otros campos, por tradición igualmente vedados a ellas. Es posible afirmar, sin temor a equivocarse, que en la actualidad es el rígido mundo de la política el que más bloqueos ha desplegado a la presencia de las mujeres. No en vano es en este, en el que se pone en juego el acceso al poder público.

Tal como ha sucedido en otros ámbitos, la demanda de igualdad de oportunidades para participar en la política ha debido ser exigida por las propias mujeres y, cosa curiosa, no siempre por aquellas que militan en agrupaciones políticas. Sería ingenuo pensar que los diversos mecanismos para incorporar a más mujeres en la arena política han sido desarrollados libre y voluntariamente por las élites políticas o las cúpulas partidarias, desde siempre integradas en su mayoría por hombres.

Las medidas de acción positiva que se han implementado para asegurar la presencia de mujeres en directivas de partidos, como candidatas a elección popular, como representantes elegidas o como funcionarias públicas designadas, no se han dado porque sí. La movilización de las mujeres, la generación de opinión pública a su favor y la influencia de corrientes internacionales proclives a su causa, han ejercido presión para que la aplicación de estas iniciativas se convierta en inevitable, so pena de presentar una penosa imagen de anacronismo.

Es indispensable tener esto presente para no caer en el equívoco de pensar que la vigencia de las cuotas políticas para mujeres, casi siempre de carácter vinculante, significan el predominio en el ejercicio político, de un espíritu de igualdad entre hombres y mujeres, ya sea con relación a las y los propios actores políticos, a la dinámica de las agrupaciones políticas o al diseño y funcionamiento de los sistemas políticos. Como sucede con toda norma constitucional o legislativa, si bien su aplicación es importante para promover valores a través de hábitos forjados en el largo plazo, su sola vigencia no basta para que todos y todas hayan comprendido su pertinencia e interioricen el espíritu con el cual han sido hechas.

En lo que se refiere a la participación electoral, sabemos que la paridad todavía no es considerada como un indicador de democracia y que las cuotas tampoco son plenamente reconocidas como mecanismos orientados a crear condiciones para la equidad. De ahí la vulnerabilidad de las cuotas políticas para las mujeres.

Lo anterior nos lleva a concluir que las mujeres no solo han sido y son las protagonistas de los cambios a favor de sus derechos políticos. Adicionalmente, deben ser atentas vigilantes de que lo alcanzado se conserve y, en lo que respecta a las cuotas, de que estas se cumplan estrictamente.

2. La importancia del monitoreo de las cuotas

El monitoreo de las cuotas es, por consiguiente, un asunto de primer orden. De manera general, entendemos por monitoreo el seguimiento de determinado proceso, que se realiza con la finalidad de conocer lo que está sucediendo con este. Todo monitoreo debe llevarse a cabo en intervalos regulares, además de basarse en indicadores previamente establecidos que provean a las partes interesadas la información necesaria para tener una apreciación fundamentada sobre el asunto de interés. Así pues, el monitoreo es necesario para identificar avances, retrocesos o estancamientos, frente a los cuales buscar explicaciones, obtener enseñanzas y/o hacer correctivos.

El monitoreo de las cuotas no es solamente eficaz para verificar el cumplimiento de estas y medir las brechas cuantitativas entre hombres y mujeres en la participación política, sino que también puede ser muy útil para sopesar el respeto al orden jurídico/constitucional en el establecimiento de un sistema verdaderamente democrático. Adicionalmente, el contraste de la información resultante del seguimiento de las cuotas y de los resultados electorales, puede proveer datos importantes que permitan evaluar la eficacia de estos mecanismos para incrementar la cantidad de mujeres en espacios de poder político, así como identificar las variables que intervienen en su mayor o menor impacto.

Por otra parte, hay que considerar ciertas interpelaciones a los resultados de la aplicación de las cuotas, en el sentido de que estas no estarían favoreciendo la visibilidad ni el acceso a espacios de poder de militantes de los movimientos (feministas o de mujeres), comprometidas con las causas de las mujeres. Estos cuestionamientos llevan implícita la idea de que la paridad no consiste únicamente en que haya más mujeres actuando en el terreno de la política formal, sino que, además, busca una representación de las mujeres para las

mujeres¹ y espera provocar cambios en la forma de ejercer el poder. En tal sentido, la inclusión de indicadores cualitativos en el monitoreo de las cuotas podría ofrecer información valiosísima acerca de los perfiles de las mujeres que se han beneficiado de dichas medidas y permitir, una vez monitoreada la gestión de las electas, revisar si existe o no, en los hechos, una dimensión sexuada del ejercicio político.

3. El monitoreo de las cuotas en América Latina y El Caribe

Con relación a la investigación de la cual este texto forma parte, recogemos a continuación la información proporcionada al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), fundamentalmente por parte de los organismos electorales de los once países² objeto de estudio, en torno a los mecanismos de verificación y monitoreo de las cuotas.

-
- 1 “Al establecer la diferencia entre la representación de ideas y la representación social, las cuotas de género encarnan la segunda noción. Sus detractores con frecuencia argumentan desde la primera posición. En este caso, el debate se centra en los conceptos de ciudadanía universal versus ciudadanía diferenciada. Adicionalmente, se encuentran en juego diferentes conceptos en cuanto al papel de los políticos y las políticas: el delegado con un mandato cerrado versus el de un verdadero representante o el servidor público versus el de representante de un grupo”. (Dahlerup, 2004:17)
 - 2 Los países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Cuadro 1: Mecanismos de verificación y monitoreo de cuotas por país

Países	Organismos encargados de verificar cuota	Organismos oficiales encargados de monitoreo	Instancias que monitorean por propio interés	Contenido del monitoreo por estas instancias
Argentina	Justicia Electoral Nacional	No	No	---
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Corte Nacional Electoral	Consortios de ONG de mujeres	Verificación del cumplimiento de cuotas en listas
Brasil	Justicia Electoral	No	No	---
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Directorio General del Registro Civil y Tribunal Supremo Electoral	Instituto Nacional de las Mujeres	Vigilancia del cumplimiento de cuotas e información al Tribunal Supremo Electoral
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral y Tribunales Provinciales Electorales	Tribunal Supremo Electoral y Tribunales Provinciales Electorales	Organizaciones de Mujeres ONG	Control de resultados
				Informes, estudios e investigaciones sobre aplicación de cuota
				Veedurías electorales
				Presión pública
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	No	Comisionado Nacional de Derechos Humanos Sociedad civil ONG	Cabildeo con personas actoras políticas
				Denuncia de irregularidades
				Sistematización y análisis de datos
				Consultas sobre casos solicitados

Igualdad para una democracia incluyente

Países	Organismos encargados de verificar cuota	Organismos oficiales encargados de monitoreo	Instancias que monitorean por propio interés	Contenido del monitoreo por estas instancias
México	Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Comisión Nacional de Derechos Humanos	No	---
Panamá	Organismo electoral	No	No	---
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	Jurado Nacional de Elecciones	Defensoría del Pueblo ONG Organizaciones	Estudios para emitir informes y recomendaciones
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	No	Red de mujeres políticas	Cumplimiento de la alternancia y de las penalidades
República Dominicana	Junta Central Electoral y Juntas Electorales	No	No	---

La información contenida en el cuadro evidencia que:

- En todos los países considerados existen instancias encargadas de verificar el cumplimiento de las cuotas durante los procesos electorales, así como de aplicar sanciones en caso de incumplimiento en aquellos países donde la legislación electoral lo contempla explícitamente..
- Al momento de identificar a los organismos oficialmente encargados de realizar el monitoreo, únicamente cinco países mencionan alguno. Sin embargo, luego de examinar las precisiones acerca del monitoreo que dichos organismos realizan, se concluye que este no consiste en otra cosa que el seguimiento del cumplimiento de la cuota, ya mencionado en el párrafo anterior. Parecería que no existe claridad o se manejan conceptos diferentes de lo que es el monitoreo.

Solo en el caso de cinco países se nombran instancias que monitorean las cuotas sin tener la responsabilidad oficial de hacerlo. Bajo esta categoría se señala en tres casos explícitamente a organizaciones de mujeres (Bolivia, Ecuador, Perú), en dos a organismos encargados de la defensa de los derechos humanos (Honduras y Perú) y en uno al organismo nacional de la mujer (Costa Rica). Cuatro países aluden nuevamente al control de las cuotas durante procesos electorales específicos (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras) y únicamente tres se refieren al análisis de datos o la elaboración de estudios sobre los mecanismos de participación política de las mujeres (Costa Rica, Ecuador y Perú).

4. Principales consideraciones respecto al monitoreo de las cuotas

Las constataciones señaladas corroboran pautas de procedimiento que, con las variantes propias de cada caso específico, se repiten en los diferentes países.

No existe un desarrollo del concepto de monitoreo de las cuotas por parte de los organismos electorales

La labor de los organismos electorales en lo que respecta a las cuotas se centra en la verificación de la aplicación de estas a las listas. Dicho control es, sin lugar a dudas, necesario e importante, dada la deficiente voluntad de igualdad manifiesta en la mayoría de agrupaciones políticas y la obligatoriedad de garantizar una participación electoral mínima (no siempre paritaria) de mujeres en cada país, de acuerdo a lo establecido por las respectivas cuotas. Sin embargo, se limita a cumplir con las cuotas en tanto exigencias electorales (e incluso esto, en algunos países, luego de largas y tortuosas disputas con las mujeres organizadas). Ello sin acompañarse —en algunos casos— por la recopilación y el ordenamiento sistemático de datos que pudieran permitir la identificación de comportamientos electorales, como base para proponer, por ejemplo, ajustes a la normativa electoral o que pudieran servir de plataforma a las instituciones interesadas en el tema para realizar las investigaciones y los análisis pertinentes.

Esta situación merece ser expresamente puesta en evidencia, ya que los organismos electorales poseen los recursos humanos y técnicos apropiados, además de información de primera mano, para levantar y proporcionar datos estadísticos que faciliten la investigación en torno a las cuotas. Ello, más que requerir un incremento en materia presupuestaria, como se suele argumentar, pasa por el reconocimiento del papel trascendental que las cuotas desempeñan y por la voluntad política para impulsar todo tipo de acciones que contribuyan a profundizar la igualdad de oportunidades de participación política de toda la ciudadanía, en el marco del fortalecimiento de la democracia.

El monitoreo de las cuotas por parte de otras instancias nacionales es todavía limitado

Las organizaciones de mujeres, los organismos no gubernamentales, los centros de investigación y las instituciones de defensa de derechos humanos (entre otras), son instancias que por su propio interés monitorean las cuotas electorales, constituyen una minoría y no alcanzan a cubrir los vacíos de información. Probablemente las restricciones de personal y tecnología, la dificultad de acceder a bases de datos y las limitaciones de recursos estén entre las causas principales. También la urgencia de constituirse en mecanismos paralelos de control de la aplicación de las cuotas, frente a la desconfianza que generan las agrupaciones políticas o en términos generales, las dudas sobre la imparcialidad de los procesos de monitoreo.

Las instancias que monitorean sin tener la responsabilidad oficial de hacerlo son impulsadas fundamentalmente por mujeres

El monitoreo voluntario de las cuotas es desarrollado y/o impulsado sobre todo por las propias mujeres, en especial desde la sociedad civil (organizaciones de mujeres y ONG), aunque también desde organismos estatales especializados de las mujeres.

Estas acciones de seguimiento de las cuotas suelen estar acompañadas de actividades dirigidas a sensibilizar a la diversidad de actoras y actores políticos en la importancia de la paridad y el sentido de las medidas de acción positiva. Aunque en la actualidad existe mayor conciencia en torno a los problemas que conllevan la exclusión y la discriminación (Peschard:2004), la cultura política de nuestras sociedades e instituciones todavía no ha interiorizado efectivamente el valor de la igualdad y la no discriminación. Por consiguiente, queda mucho por hacer en este campo, en el cual ya no constituye una novedad reconocer que son las mujeres quienes han asumido un papel preponderante, tanto reivindicativo

como proponente y de concienciación. Lastimosamente, la concepción predominante de la desigualdad o discriminación entre hombres y mujeres en la política –y en los otros ámbitos de interacción social- como un problema exclusivo “de mujeres”, ha llevado a que ni la sociedad ni sus instituciones asuman a plenitud responsabilidades ni compromisos con su superación.

Cabe añadir que no son siempre las mujeres políticas quienes hacen el monitoreo, difunden datos, debaten y proponen modificaciones a la legislación electoral, a pesar de que son ellas, en última instancia, las directamente beneficiadas de estas iniciativas. Existen movimientos de mujeres, como el ecuatoriano, en los cuales la brecha entre mujeres de la sociedad civil y mujeres políticas (entiéndase “políticas formales”), percibidas por las primeras como representantes de una de las parcelas más antidemocráticas y patriarcales de la sociedad –los partidos políticos-, dificulta la confluencia de acciones en función de la defensa de sus derechos políticos. En el caso de Ecuador, han sido las mujeres de la sociedad civil quienes han luchado incansablemente por la puesta en vigencia y la aplicación irrestricta de la cuota, por momentos incluso con el desconocimiento de las mujeres políticas, más allá de que estas pudieran o no adherirse a dicha medida.

A propósito de esto, hay que reconocer que, nos guste o no, los partidos políticos son un paso obligado para acceder a la función pública y cumplen el papel de filtros en la selección del personal político. Son, en tal medida, ámbitos que merecen mucha atención al momento de analizar el impacto de las cuotas.

El seguimiento sistemático de la participación electoral de las mujeres en el largo plazo no es una prioridad

Sin pretender desmerecer los esfuerzos realizados y los avances logrados en el monitoreo de las cuotas, hay que admitir que la información estadística sistemática sobre la participación electoral de las mujeres en el largo plazo, es decir, en diversos procesos electorales, es todavía reducida. Esto, a pesar de la relevancia de dicha información para hacer lecturas históricas con base en el análisis comparativo de la aplicación de las cuotas y los resultados electorales (y entre ellos), en el marco de contextos, órdenes y sistemas políticos y electorales diferentes.

Existe, además, un notorio desequilibrio en la información de que se dispone. Por lo general, son accesibles los datos sobre la presencia de mujeres candidatas a dignidades nacionales/centrales de elección popular (Parlamentos) o sobre las electas en estos mismos niveles. No sucede igual cosa en lo que concierne a las subdivisiones territoriales menores (parroquias, distritos, cantones, delegaciones, etc.) (Massolo:2004). Probablemente, uno de los factores que más dificulte esta tarea sea la disparidad de los calendarios electorales que rigen para las elecciones en los diversos niveles.

En este punto merece consignarse el importante papel que cumplen organizaciones internacionales en el monitoreo, el análisis y la difusión de información sobre la aplicación de las cuotas y la presencia de mujeres en espacios de poder político. Dichas informaciones son una fuente de consulta indispensable para cualquier investigación³.

3 Nos referimos a la Unión Interparlamentaria (IPU), IDEA Internacional, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral e Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL).

5. Conclusiones generales

En la práctica existen importantes esfuerzos para monitorear las cuotas, llevados adelante por diferentes actores institucionales -públicos y no gubernamentales- y organizativos, además de aquellos implementados por organizaciones internacionales. La mayor o menor presencia de unos u otros mecanismos de monitoreo depende de la vigencia de una cultura de sujeción y respeto a las normas, de la existencia de organismos electorales confiables y de la capacidad organizativa y ejecutora de los colectivos de mujeres, entre otros aspectos.

Sobre todo en lo que concierne al monitoreo desplegado por los organismos electorales, este se centra en el control de la aplicación de las cuotas en la conformación de las listas electorales. Los mecanismos de vigilancia y seguimiento desarrollados de *motu proprio* por diversas instancias, son impulsados especialmente por mujeres y suelen estar complementados con actividades en las que se busca difundir información, aportar a la modificación de comportamientos políticos no discriminatorios e igualitarios, contribuir a la comprensión de la dinámica política con relación a la participación de las mujeres y/o proponer ajustes o correctivos que vuelvan a las cuotas más eficaces.

En medio de esta profusión de cometidos, todos de magnitud, el seguimiento del impacto cualitativo de las cuotas en la actividad política parece haber quedado rezagado momentáneamente.

Bibliografía

- Bataille Phillipe y Françoise Gaspard (2000) *Cómo las mujeres cambian la política y por qué los hombres se resisten*. Argentina: Ediciones de La Flor.
- Cañete, María Fernanda (2005) “Participación Política y Ciudadanía”. En *Mujeres Ecuatorianas. Entre las Crisis y las Oportunidades 1990 – 2004*. Mercedes Prieto, editora. Ecuador: Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), FLACSO-Ecuador, Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM – Región Andina, Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA – Ecuador.
- Dahlerup, Drude (2004) “Estudios Comparativos sobre las Cuotas de Género”. En *La Aplicación de las Cuotas: Experiencias Latinoamericanas*. Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Larserud, Stina y Taphorn, Rita (2007) *Diseño para Lograr la Igualdad. Combinaciones más Idóneas, Medianamente Idóneas y no Favorables de los Sistemas Electorales y Cuotas de Género*. Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Massolo, Alejandra (2007). Ponencia sobre la participación política de las mujeres en los gobiernos locales, presentada en el Seminario de la Red “Mujeres y Ciudad” Más Mujeres y Más Democracia, Quito.
- Peschard, Jacqueline (2004). *El Sistema de Cuotas en América Latina: Panorama General*. En *La Aplicación de las Cuotas: Experiencias Latinoamericanas*. Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- [Internet] http://parcinfo.org/noticias_2.asp.

Indicadores para el seguimiento de las cuotas de participación por sexo

*Clyde Soto**

* Paraguaya. Psicóloga. Directora del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Autora y co-autora de numerosos artículos y publicaciones sobre derechos humanos de las mujeres, entre ellos, de temas relacionados con derechos políticos, sistemas electorales y mecanismo de cuotas.

Índice

1.	Introducción.....	345
2.	La información que se precisa	346
2.1.	Sobre la potencialidad del acceso	348
2.2.	Sobre la aspiración del acceso	351
2.3.	Sobre el acceso efectivo.....	356
3.	Dificultades y desafíos.....	358

1. Introducción

Las medidas de acción positiva tienen un antes, un durante y se supone que deberían tener un después. En el antes es fundamental identificar una discriminación, el sector afectado, saber cómo opera, proponerse actuar para cambiarla, definir y decidir las acciones que serán implementadas. En el durante, está la aplicación, con todo lo que ella conlleva. El después debería ser la redefinición de la política o su finalización, una vez que el cambio propuesto en los patrones de discriminación haya sido alcanzado. Para que ese después sea posible, en el durante se requiere establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo. La evaluación de las medidas de acción positiva dependerá de la existencia de indicadores, de evaluaciones iniciales de la situación, de metas a las que se desea llegar y de un adecuado seguimiento de la situación.

La ausencia de un panorama claro en cuanto al momento inicial y las metas, así como la carencia de información acerca de la evolución de la realidad son impedimentos para que se cumpla el objetivo de las acciones positivas, que es el cambio de una realidad que implica discriminaciones. Las acciones positivas son medidas compulsivas y temporales, que pretenden aportar a este cambio. Para cumplir con el objetivo básico de las acciones positivas es necesario realizar un seguimiento sobre la manera en que la realidad de discriminación se comporta, sobre cómo responde ante la aplicación de la acción positiva, obteniendo datos sobre esta realidad y analizándolos adecuadamente.

En este artículo se espera aportar reflexiones y sugerencias de indicadores para el monitoreo de las cuotas de participación por sexo, considerando información que podrían proporcionar tanto los organismos electorales como otras organizaciones que realizan un seguimiento de la participación de mujeres en los procesos electorales.

Las cuotas de participación, mecanismo de acción positiva aplicado en el ámbito político con la idea de contrarrestar la persistente subrepresentación femenina en los espacios

de poder, frecuentemente han visto limitada su efectividad debido a la poca importancia dada al monitoreo por parte de los mecanismos institucionales encargados de controlar su aplicación. La consecución de cambios constitucionales y legislativos relacionados con la participación numérica de mujeres en espacios de decisión muchas veces ha sido un logro del movimiento organizado de mujeres, y de la progresiva aceptación de que la exclusión política de las mujeres es inaceptable en una democracia. Pero el cambio legislativo es apenas un primer paso para cambiar la situación. De la norma a la aplicación hay un camino que recorrer, y de la aplicación al resultado hay otro.

Las cuotas de participación política por sexo representan un tipo de normativa donde el seguimiento, tanto por parte de las autoridades como de la ciudadanía, resulta imprescindible si se quiere obtener algún éxito. Como acciones afirmativas que son, las cuotas deben ser temporales y estar sujetas a un permanente control de su aplicación. Si así no se hiciera, se correría el riesgo de estar dando una ventaja indebida a un sector que quizás ya no la precise, o de estar aplicando medidas que no son efectivas, o que ya no son suficientes para cambiar la realidad de la discriminación.

2. La información que se precisa

El acceso de las personas a espacios de decisión puede compararse con una carrera de obstáculos que progresivamente deben ir venciendo quienes aspiran a ocupar un cargo electivo: en primer lugar deben darse las condiciones de elegibilidad, debe concretarse además la aspiración de postular a un cargo, luego lograrse la postulación por algún sector político que entrará a la competencia electoral y, finalmente, se debe superar la prueba final de la voluntad popular expresada en elecciones¹. Sobre cada uno de estos momentos pesan

1 Matland, Richard E. "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems", en Azza Karam (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Estocolmo: International

una serie de factores que, idealmente, deberían poder ser analizados cuando se establece una acción positiva como las cuotas, pues en cualquiera de ellos podrían ubicarse obstáculos que impedirían la llegada de mujeres a cargos electivos en igualdad de condiciones con los hombres.

Idealmente, el monitoreo de las cuotas de participación por sexo debería enfocarse a cubrir todos aquellos aspectos relacionados con las posibilidades de acceso de las mujeres a cargos de decisión, con la postulación efectiva de ellas en los diversos procesos electorales y con los resultados electorales.

Para que el monitoreo brinde información que permita analizar qué rol cumplen las cuotas en la situación del acceso femenino al poder político-estatal, es necesario que:

- a) cubra información relevante sobre el tema;
- b) brinde series longitudinales de datos que permitan observar la evolución, de manera comparativa en el tiempo.

La información necesaria para cumplir con la premisa de un adecuado monitoreo es diversa y no siempre fácil de obtener. Idealmente, esto debería ser logrado a partir de información clave proporcionada por los mismos organismos electorales de los países que aplican cuotas, de manera tal que estos datos sean utilizados en la labor de quienes realizan análisis político y de los sectores organizados interesados en la vigilancia ciudadana y en la formulación de demandas en este plano. Si los propios organismos electorales proporcionaran periódicamente toda la información necesaria, los estudios comparados entre diversos países y la formulación de políticas de acción positiva más precisas se verían facilitados. Adicionalmente, organismos encargados de las estadísticas oficiales de los países podrían facilitar información para algunos de los indicadores propuestos, así como universidades y centros de investigación.

Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 1998, p. 66.

A continuación se presentan los aspectos y los indicadores de interés que se podrían considerar².

2.1. Sobre la potencialidad del acceso

La potencialidad del acceso a la representación política se refiere a la posibilidad que poseen las mujeres de aspirar a cargos de decisión definidos a través de mecanismos electorales para la representación política. Básicamente se trata de conocer en qué medida las mujeres podrían, en caso de desearlo y de cumplir con los requisitos establecidos para ello, postularse y eventualmente acceder a un cargo electivo, estableciendo las comparaciones con la situación vivida por la población masculina.

La pregunta central sería ¿cuántas mujeres se encuentran calificadas³ y habilitadas para ejercer el derecho a la representación política, en comparación con los hombres? Aun cuando habitualmente se presupone que la información sería cercana a un cincuenta por ciento, es posible que en algunos de los indicadores sugeridos haya diferencias que impacten en la potencialidad de las mujeres de acceder a espacios electivos de poder. Por ejemplo, podría suceder que haya más mujeres que hombres de determinada franja etárea debido a consecuencias de algún conflicto armado, situación que agravaría la habitual diferencia de acceso a cargos en detrimento de las mujeres. O podría ser que haya más hombres que mujeres, debido a fenómenos migratorios. Asimismo, suponiendo igualdad en las condiciones poblacionales, podría darse que las mujeres

2 Para esta clasificación se utiliza en parte el análisis publicado en Bareiro, Line et al., *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Santiago de Chile: NNUU – CEPAL – Unidad Mujer y Desarrollo, 2004 (Serie Mujer y Desarrollo N° 54).

3 En este caso la “calificación” se refiere exclusivamente al cumplimiento de requisitos objetivos, no a las capacidades de las mujeres para desempeñar cargos. Frecuentemente se dice que las mujeres no están calificadas para ejercer cargos, sin aterrizar esta afirmación en datos objetivos que permitan sustentarla. Así, la afirmación se convierte más bien en una creencia justificatoria antes que en un elemento sólido de análisis.

no sólo no se postulan o no ganan cargos electivos, sino que ni siquiera estén habilitadas o inscritas para votar, o que se abstengan más de hacerlo. Los indicadores permitirían saber si es necesario que, para mejorar el resultado de la presencia femenina en cargos electivos, se actúe con medidas de acción positiva en campos diferentes al de las cuotas aplicadas en las postulaciones (como campañas de cedulación o de inscripción en padrones electorales).

Los *indicadores* serían los siguientes:

- **Proporción de mujeres en el universo de aspirantes potenciales:** Este dato permite visualizar en qué medida el supuesto de la paridad poblacional se encuentra en la base de la aspiración de paridad o de progresiva equiparación en el acceso a la representación política. El indicador debe construirse considerando la edad de habilitación para el voto, así como las condiciones de habilitación para elegir y ser elegidos/as, según el tipo de elección que se trate. Por ejemplo, en algunos casos personas extranjeras con un tiempo determinado de residencia en el país pueden votar y postularse en elecciones municipales. Además, para ciertos cargos en algunos países se fijan edades mínimas, con lo cual la potencialidad de acceso podría establecerse considerando la población habilitada para ocupar dichos cargos por cumplir con los requisitos establecidos. Igualmente, el dato debería guardar relación temporal con el tiempo de realización de determinadas elecciones. Es decir, se tendría que poder responder acerca de este indicador para cada elección y para cada cargo en juego.
- **Proporción de mujeres habilitadas para el voto:** Este indicador permitirá analizar en qué medida las condiciones para el ejercicio del sufragio podrían constituir un impedimento para acceso de las mujeres a cargos electivos de decisión. Se puede suponer que si una persona no dispone de la habilitación correspondiente, aún cumpliendo con los requisitos para obtenerla, tampoco está en condiciones de aspirar a un cargo, ya que si no

puede siquiera votar, cómo le pediríamos que postule electoralmente. En algunos países esta habilitación se consigue simplemente con el documento nacional de identidad, mientras que en otros es necesaria la inscripción en un padrón electoral. Según el caso, se puede tener como impedimentos para la efectividad de las acciones positivas un déficit en la obtención de documentos nacionales de identidad (por ejemplo, en países con altas proporciones de población rural o indígena) o la falta de inscripción femenina en los padrones electorales. El indicador también debería construirse estableciendo proporciones de mujeres habilitadas de acuerdo con requisitos como edad y pertenencia territorial. Esto exigiría que los organismos electorales tengan padrones donde la información referente a sexo, edad y residencia esté consignada y sea posible procesar.

- **Proporción de mujeres votantes o abstención electoral femenina:** Este indicador está correlacionado con el anterior, aunque no necesariamente implica una condición para el acceso a la representación. Se trata de obtener datos acerca de cuántas mujeres han ejercido su derecho al voto y cuántas se abstuvieron, sobre el total de votantes habilitadas. Igualmente, puede ser útil el porcentaje de mujeres votantes sobre el total de personas que ejercieron su derecho al voto, y la proporción de mujeres sobre el total de la abstención registrada. La ausencia de voto no implica necesariamente la pérdida de la capacidad de ser electa para un cargo de representación, pero el no ejercicio del derecho podría indicar aspectos que influirían negativamente en la representación, como la falta de información, el desinterés o la falta de credibilidad en el sistema político por parte de las mujeres. Un mayor ausentismo entre las mujeres que entre los hombres podría ser un dato importante a la hora de definir acciones afirmativas diferentes a las cuotas, como campañas que alientan al ejercicio ciudadano frente a comicios o la oferta específica de formación para mujeres.

Como ya se señaló, este conjunto de indicadores permitiría saber si existen aspectos, distintos a aquellos sobre los cuales las cuotas de participación por sexo pueden actuar, que podrían influir en la disparidad de acceso de mujeres a cargos electivos de representación política.

2.2. Sobre la aspiración del acceso

Otro campo de información pertinente para el monitoreo de las cuotas y de otras medidas de acción positiva o paritarias debe enfocarse a conocer en qué medida las mujeres aspiran a cargos electivos y concretan o hacen efectiva esta aspiración. Los indicadores deben poder dar cuenta de las diversas etapas que se precisa superar para llegar a una determinada candidatura electoral. Aquí es necesario considerar tanto la voluntad misma de postulación de las mujeres como los sucesivos momentos de la carrera electoral, una vez que ésta inicia.

Se supone que es en la etapa de la selección de candidaturas donde pretenden actuar gran parte de las formulaciones de cuotas de participación por sexo, indicando qué proporción mínima de mujeres o máxima de ambos sexos debe contener una lista, así como normas de alternancia. Se busca romper o flexibilizar los obstáculos que las mujeres encuentran dentro de las agrupaciones políticas para aspirar a cargos electivos, debido a múltiples factores que han sido bastante analizados en diversos estudios⁴.

Los partidos cumplen un rol de guardianes o controladores para las elecciones, al realizar la designación y el apoyo a las candidaturas que se presentarán a las mismas. Las formas de nominación de las candidaturas son muy diversas en los distintos partidos, considerando varios factores, según señala Matland. Entre ellos, los más relevantes son el grado

4 Matland, op. cit.; Parlamento Europeo (1997), *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, http://www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/default_es.htm, 8/8/2002.

de centralización o descentralización de los procesos de selección, la orientación del sistema de selección –burocrática (con reglas claras y observadas por los participantes) o basada en el patronazgo (preeminencia de liderazgos carismáticos e inexistencia o poco apego a las reglas)– y la consideración de los partidos acerca de qué tipo de candidaturas les ofrecerán mejores posibilidades de éxito electoral. El análisis de todo esto arroja efectos diferenciales para mujeres y hombres y afecta las posibilidades femeninas de acceder a espacios de representación⁵.

La relevancia del análisis de las candidaturas de mujeres para diferentes cargos, en los diversos estadios de selección que siguen los partidos y observando además la evolución longitudinal del dato, radica en que es precisamente en este punto del proceso cuando las mujeres sufren una visible caída en desventaja con relación a los hombres en cuanto a la participación electoral. Si los indicadores sobre potencialidad de acceso presentan en general cifras cercanas a la paridad entre ambos sexos, en las candidaturas es más frecuente observar ya notorias diferencias para ambos sexos, las que además van profundizándose en la medida en que:

- El proceso de selección se acerca a su final.
- Las candidaturas pertenecen a partidos con mayores posibilidades de éxito electoral.
- Las candidaturas se refieren a puestos o lugares titulares y con mayor probabilidad de resultar electos.

Es decir, en pocas palabras, a mayor cercanía del poder efectivo y real, menor cantidad de mujeres.

Aun cuando éste es el punto crítico de avance de las mujeres aspirantes hacia un cargo electivo, es con respecto a lo que existe menor cantidad de datos disponibles. Esto se debe a:

5 Matland, op. cit., pp.67-72.

- La gran cantidad de datos que es necesario procesar para obtener información estadística completa.
- La gran diversidad de cargos y formas de presentación de las candidaturas ofrecidas para los procesos de selección.
- Cuando existen datos, la escasa comparabilidad de los mismos, así como su restringida circulación en medios de difusión locales.

Un esfuerzo por monitorear de manera completa la aspiración de acceso de las mujeres a cargos electivos puede afinar el impacto de las cuotas, indicando con mayor precisión en qué momento de la carrera política se encuentran los mayores obstáculos para el acceso de mujeres a cargos electivos.

Es importante mencionar que la formulación y aplicación de las cuotas en las listas de aspirantes también determina la variabilidad de estos datos. Por ejemplo, hay leyes de cuotas que obligan a las listas postuladas por los sectores partidarios en sus elecciones internas, y otras que se aplican sobre los resultados de estas elecciones, que competirán en comicios nacionales. No obstante, los datos son de utilidad incluso para el control del cumplimiento de las normas establecidas.

Los *indicadores* propuestos son los siguientes:

- **Proporción de mujeres que desearían postular a cargos electivos:** Es un indicador que sólo puede ser obtenido a través de consultas específicas hechas en partidos y agrupaciones políticas, e incluso en encuestas dirigidas a la población en general. Una explicación muy frecuente que se da a la desventaja femenina en el acceso a la representación es que “las mujeres no quieren”. No pocas veces hemos escuchado lamentos partidarios causados por la dificultad que se tiene a la hora de encontrar mujeres dispuestas a postularse a cargos determinados. Sin duda es algo posible, dado que del otro lado, entre las mujeres, también se escuchan voces desconfiadas de la accesibilidad real de una postulación así como voluntades reticentes a emprender carreras políticas electorales. Si bien sólo

análisis cualitativos y en profundidad podrían proporcionar la información necesaria para abordar debidamente esta cuestión, sería importante contar con indicadores cuantitativos provenientes de diversas fuentes, referentes a la aspiración inicial de postularse por parte de las mujeres. Conocer esto podría ayudar a definir qué medidas de transformación de los espacios políticos se necesitan, a fin de hacerlos más atractivos a un sector tradicionalmente excluido como el de las mujeres, así como qué acciones podrían ser emprendidas para alentar la postulación femenina a cargos de definición electoral. Igualmente, de esta manera se podría saber si el desaliento inicial de las mujeres podría estar impidiendo o retrasando resultados en la aplicación de las cuotas.

- **Proporción de mujeres postuladas inicialmente por sectores internos partidarios:** Éste suele ser el punto de inicio de las candidaturas, definidas en grupos o corrientes internas partidarias, que inician el proceso de postulación. La proporción de mujeres en estas listas indica también la permeabilidad de los sectores en juego a la participación de mujeres, así como el cumplimiento o desacato de la normativa de cuotas (si existe y es aplicable). Los mecanismos de selección de postulantes son diversos, muchas veces dependen de la cercanía a liderazgos fuertes y en otros casos son abiertos a la expresión de voluntad de las/los aspirantes, a veces están más institucionalizados y se cuenta con procedimientos, y otras simplemente dependen de negociaciones directas donde entran a jugar factores varios (carisma, propuestas, capacidad de recaudar votos, poderío de las bases políticas, aportes financieros, vínculos familiares, entre muchos otros). Sin dudas un aspecto clave del análisis de la participación femenina en procesos electorales es éste: en qué medida entran cuando comienza el juego.
- **Proporción de mujeres candidatas resultantes de elecciones internas partidarias:** Se trata de obtener el resultado proporcional por sexo de elecciones internas

partidarias donde se definen candidaturas que competirán en otros comicios, sean éstos de carácter nacional, regional o municipal y para diversos cargos. El conjunto de las candidaturas permite analizar cuál es, finalmente, la cantidad y proporción de mujeres que competirán en las elecciones. Quien llega hasta este punto ya sobrepasó las etapas de ser elegible, aspirar al cargo y ser postulado/a. Sólo le falta, tras la candidatura final, llegar al cargo anhelado. El éxito dependerá de varios factores: el desempeño de su partido político y el lugar que ocupa en la lista electoral. Por ello se proponen los siguientes dos indicadores, que agregan elementos para el análisis de la inclusión femenina en las carreras electorales.

- **Diferencias proporcionales entre candidaturas titulares y suplentes:** Cuando se eligen cargos titulares y suplentes, un fenómeno frecuente es que las mujeres postulan en mayor cantidad a estos últimos. Esto sucede incluso cuando las cuotas que obligan a los partidos se aplican de igual manera a ambos tipos de cargos. Ello permite suponer una mayor permeabilidad a la presencia femenina en espacios y lugares con menos probabilidades de ejercicio efectivo de poder político. El indicador permitiría analizar de qué manera la realidad se mueve según patrones tradicionales o se puede vislumbrar algún cambio o renovación en la vida política.
- **Diferencias proporcionales entre lugares elegibles y no elegibles:** No es raro ver listas de candidaturas con alta proporción de participación femenina, pero concentrada en los últimos lugares. Justamente las medidas de alternancia en la aplicación de cuotas se dirigen a impedir que eso suceda, obligando a los partidos a distribuir los nombres femeninos y masculinos de manera proporcional a lo largo de la lista. El indicador propuesto es complejo, pues cada partido podría tener aspiraciones diferentes en cuanto a cantidad de personas que resultarán electas. Por ello, el análisis podría hacerse estableciendo una delimitación de los lugares que serán analizados como “elegibles” para

todos los partidos o fijando un criterio en cada caso. En cualquier opción, se trata de una medida arbitraria, pues nadie sabe previamente con exactitud cuáles serán los resultados de un determinado proceso electoral.

2.3. Sobre el acceso efectivo

Se pretende visualizar la medida en que las mujeres acceden a espacios de decisión por vía electoral. Se precisa en este sentido recolectar datos referentes a las diversas elecciones realizadas, cuya frecuencia y forma es muy diversa en cada país. Por ejemplo, en algunos existe una renovación parcial de integrantes de las cámaras parlamentarias, mientras que en otros éstas se renuevan totalmente en una sola elección. Por otra parte, en cada país hay diversas elecciones, nacionales para cargos ejecutivos, elecciones legislativas, elecciones estatales, elecciones municipales, etc. Si cada organismo electoral publicara el procesamiento de los resultados electorales según sexo, se podría aspirar en el futuro a obtener información comparativa de todos los países. Actualmente existe información periódicamente actualizada y disponible en Internet sobre los cargos parlamentarios, que es de suma utilidad para el análisis comparativo del acceso de mujeres a estos cargos⁶. No obstante, la información sobre otros resultados de elecciones diversas es de difícil acceso.

Los *indicadores* para este apartado son:

- **Proporción de mujeres electas:** Se trata del simple porcentaje de mujeres que han resultado electas, sobre el total, para diferentes cargos a través de procesos electorales. Se precisa disponer de información referida a todas las elecciones y a los diferentes cargos. Igualmente, es importante tener datos desagregados por partidos. La comparación de los datos de mujeres electas con los de mujeres candidatas resulta fundamental para determinar el éxito de medidas de acción positiva como las cuotas. Una

6 Inter-Parliamentary Union, *Women in National Parliaments*, [http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm], 02/03/09;

sistemática mayor proporción de mujeres candidatas que de electas podría indicar el fracaso o la insuficiencia de los mecanismos establecidos, y por tanto la necesidad de revisión de los mismos. Igualmente, el seguimiento de estos datos puede dar pistas para suponer que las medidas ya no son necesarias, o que se puede aspirar a elevar el porcentaje establecido o pasar a métodos más contundentes, como las propuestas de paridad.

- **Diferencias proporcionales entre electas como titulares y como suplentes:** al igual que el indicador similar correspondiente a las candidaturas, se trata de analizar en qué medida en acceso de mujeres está facilitado donde no hay ejercicio efectivo del poder.

Cuadro 1: Cuadro de indicadores para el monitoreo de la participación de mujeres en procesos electorales

Aspecto	Objetivo	Indicadores
<i>Potencialidad de acceso</i>	Se refiere a la posibilidad que poseen las mujeres de aspirar a cargos de decisión definidos a través de mecanismos electorales para la representación política. Básicamente se trata de conocer en qué medida las mujeres podrían, en caso de desearlo y de cumplir con los requisitos establecidos para ello, postularse y eventualmente acceder a un cargo electivo, estableciendo las comparaciones con la situación vivida por la población masculina	Proporción de mujeres en el universo de aspirantes potenciales
		Proporción de mujeres habilitadas para el voto
		Proporción de mujeres votantes o abstención electoral femenina

<i>Aspiración de acceso</i>	Se refiere a la medida en que las mujeres aspiran a cargos electivos y concretan esta aspiración. Se busca dar cuenta de las diversas etapas que es necesario superar para llegar a una determinada candidatura electoral. Se supone que es en la etapa de la selección de candidaturas donde pretenden actuar gran parte de las formulaciones de cuotas de participación por sexo, indicando qué proporción mínima de mujeres o máxima de ambos sexos debe contener una lista, así como normas de alternancia.	Proporción de mujeres que desearían postular a cargos electivos
		Proporción de mujeres postuladas inicialmente por sectores internos partidarios
		Proporción de mujeres candidatas resultantes de elecciones internas partidarias
		Diferencias proporcionales entre candidaturas titulares y suplentes
		Diferencias proporcionales entre lugares elegibles y no elegibles
<i>Acceso efectivo</i>	Se refiere a la medida en que las mujeres acceden a espacios de decisión por vía electoral.	Proporción de mujeres electas
		Diferencias proporcionales entre electas como titulares y como suplentes

3. Dificultades y desafíos

Es probable que quien haya leído hasta aquí este artículo sienta algún desaliento por pensar que tanto dato es imposible conseguir. Aunque no imposible, posiblemente sea difícil, sobre todo debido a la variación permanente de los datos,

cambiantes debido a la continua realización de elecciones, a modificaciones en las leyes, etc. Igualmente, el costo de la recolección y procesamiento de la información debe ser considerado si no como un impedimento, al menos como un desafío para los organismos encargados de la cuestión electoral. Pero, la mayor parte de esta información sólo estará disponible para ser analizada y utilizada en las propuestas y en la formulación de acciones positivas como las cuotas, si se produce y distribuye por vía de los organismos electorales.

Si bien algunos centros independientes y organizaciones de mujeres hacen esfuerzos de monitoreo, la comparabilidad de los datos entre diversos países y el seguimiento evolutivo de la situación se vuelve casi imposible por su dependencia de un financiamiento voluble y limitada capacidad de subsanar los vacíos de la información que no se recolecta. De ahí la importancia de que progresivamente sean los propios organismos electorales los que proporcionen información numérica confiable, a partir de la cual el esfuerzo de monitoreo independiente podría focalizarse más en el análisis que en la búsqueda y procesamiento de datos. Incluso si no se puede procesar, es relevante que se pueda acceder a listados completos de postulaciones y resultados electorales, que permitan realizar un procesamiento de información haciendo la diferenciación por sexo.

Es necesario decir finalmente que, siendo la discriminación un monstruo de mil cabezas, el conocimiento de lo que pasa con las mujeres en general no representa el final de esta búsqueda. Ni siquiera hemos abordado en este breve artículo sobre la necesidad de obtener y procesar más datos desagregados, como los referentes a la participación de pueblos indígenas, de personas transgénero, lesbianas, gays e intersex, de quienes hablan lenguas discriminadas, de personas racialmente discriminadas, de quienes tienen capacidades diferentes, y muchos otros lugares, identidades y cruces donde la discriminación se potencia, se solidifica y se invisibiliza. Pero queda la expectativa de que la sensibilidad

y la lucha contra una forma de discriminación puedan dar espacio a un profundo trabajo en contra de todas las formas de discriminación.

III. Las paridades regionales

Una paridad formal que no se trasluce en paridad real: la cuota y la participación electoral de las mujeres ecuatorianas

*María Fernanda Cañete**

* Ecuatoriana. Socióloga. Investigadora del Centro para el Desarrollo y la Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME) y también Coordinadora del Programa “Participación Política y Mujer”.

Meses después de la elaboración de este artículo, falleció María Fernanda Cañete. El IIDH y las editoras de este libro, lamentan la pérdida de una excelente intelectual y luchadora histórica por los derechos de las mujeres y valoran enormemente haber contado con su colaboración para esta publicación.

Índice

1.	Introducción.....	367
2.	El arranque: 1997	369
2.1.	La voluntad de participar como la única ventaja.....	369
2.2.	Dificultades para la llegada	372
3.	La paridad: 2007	374
3.1.	Mayores facilidades para la salida.....	374
3.2.	Similares dificultades para la llegada	376
4.	Conclusiones	379
	Bibliografía	382

1. Introducción

El 30 de noviembre de 1997, las y los ecuatorianos acudimos a las urnas para elegir a 70 asambleístas quienes se encargarían de redactar una nueva Constitución Política, en medio de la emergencia de movimientos políticos independientes que, preocupados por marcar distancias con los deslegitimados partidos políticos, aparecían como la oportunidad para favorecer la participación de las y los ciudadanas, ya no solamente en calidad de votantes sino de elegibles y hacedores de propuestas. En aquella ocasión, 34 movimientos políticos independientes intervinieron en las elecciones, frente a trece partidos políticos¹, algunos hoy ya desaparecidos o identificados en su mayoría como “tradicionales”.

Cuadro 1: Candidatas(os) y electas(os) según partidos o movimientos

Candidatas(os)			Electas(os)		
	1997	2007		1997	2007
De partidos*	588	2.160	De partidos*	57	44
De movimientos independientes	320	1.064	De movimientos independientes	13	86
Total	908	3.224	Total	70	130

* Toda alianza en la que participó un partido político ha sido agrupada bajo “partidos”.

Fuente: Base de datos proporcionada por el Tribunal Supremo Electoral.

Cuadro elaborado por María Fernanda Cañete con base en información sistematizada por el CEDIME.

1 Información extraída de la base de datos proporcionada por el Tribunal Supremo Electoral (se debe considerar que, salvo que se señale lo contrario, la información cuantitativa referida a las elecciones y presentada en este documento, ha sido tomada de bases de datos entregadas por el TSE). En los hechos, la diferente figura legal entre partidos y movimientos políticos independientes radica en que los segundos no están obligados a presentar una serie de formalidades (por ejemplo, declaración de principios ideológicos y estatutos) para formalizar su existencia, a cambio de no recibir financiamiento del Estado.

Diez años después, el 30 de septiembre de 2007, la ciudadanía ecuatoriana volvió a depositar su confianza en 130 asambleístas, con la expectativa –no siempre ajustada a la realidad- de que una nueva Constitución Política mejore las condiciones de vida de la población y haga de la nuestra una sociedad más democrática en todos los sentidos². En este proceso electoral, la desconfianza en los partidos políticos y la efervescencia “participacionista” confluyeron, dando lugar a que 123 movimientos políticos independientes y solamente diez partidos intervinieran en la contienda. Los resultados electorales no hicieron más que evidenciar el desmoronamiento del sistema de partidos ecuatoriano.

En la historia ecuatoriana, el decenio 1997-2007 no es significativo únicamente por la serie de atropellados acontecimientos políticos que se produjeron, además de los dos procesos electorales mencionados, sino también por el inicio y la progresión de la aplicación de la cuota electoral para las mujeres en las listas de elección pluripersonal, hasta llegar, en 2007, a la paridad (50% de mujeres y 50% de hombres).

En efecto, la cuota electoral entró en vigencia en febrero de 1997, a través de la Ley de Amparo Laboral de la Mujer y se aplicó por primera vez, en 20%, a las listas preparadas para elegir asambleístas en el mismo año. La Constitución Política de la República del Ecuador, expedida por la Asamblea resultante de dichas elecciones³, fue el paraguas para que, en febrero del año 2000, el Congreso Nacional hiciera una serie de reformas a la Ley de Elecciones, de entre las cuales

- 2 Al momento en que se escribió el presente artículo, en abril de 2008, la Asamblea Nacional Constituyente que resultó electa se encontraba en plena elaboración de la nueva carta constitucional del Ecuador. Nota de las editoras: el proceso de investigación había finalizado al momento de la aprobación y entrada en vigencia de la nueva Constitución de Ecuador, en octubre de 2008, por lo que su análisis no está incluido en la presente publicación.
- 3 La nueva Constitución incluyó la siguiente disposición transitoria decimoséptima: “Se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados en leyes y tratados internacionales vigentes”.

destacamos: la elevación a 30% del porcentaje mínimo de representación de mujeres en las listas pluripersonales; el incremento de dicho porcentaje en 5% durante cada proceso electoral, hasta alcanzar la paridad; la introducción de los principios de alternancia y secuencia entre hombres y mujeres para la conformación de las listas, y la negación, por parte del organismo electoral correspondiente, de las listas que no cumplieren con lo indicado.

Así, pues, a las elecciones del año 2000 correspondió una cuota de 30%, a las de 2002 una de 35%, a las de 2004 de 40%, a las de 2006 de 45% y a las últimas, de 2007, de 50%⁴.

A continuación, nos centraremos en el análisis de la cuota electoral en su aplicación inicial (20%) y paritaria (50%), esto es, durante las elecciones de 1997 y 2007, respectivamente. En ambos procesos electorales se eligió assembleístas mediante un sistema de votación personalizado por listas abiertas, si bien varió el porcentaje de la cuota, la ubicación de las candidatas en las listas (alternancia y secuencia) y la fórmula para la conversión de votos en escaños.

2. El arranque: 1997

2.1. La voluntad de participar como la única ventaja

Cuando, en 1997, se aplicó por primera vez la cuota electoral a la elaboración de las listas, esta medida de acción positiva era prácticamente desconocida, salvo para aquellas militantes del movimiento que se habían involucrado directamente en

4 En Ecuador, todas las autoridades nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales duran cuatro años en sus funciones. En el caso de los consejos provinciales y los concejos municipales, sus mayorías y minorías se renuevan alternadamente, cada dos años, de manera que su elección coincide una vez con la del Presidente y el Vicepresidente de la República, las y los diputados provinciales y parlamentarios andinos, y otra con la de prefectos provinciales, alcaldes municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales. Es probable que esta situación se modifique a raíz de las decisiones adoptadas por la actual Asamblea Constituyente.

su consecución. De ellas, pocas eran militantes orgánicas de partidos políticos, al momento ya cuestionados pero todavía con mayor presencia en el escenario político-electoral que los movimientos políticos. Por consiguiente, fue poco lo que se pudo hacer para presionar desde dentro y desde fuera de las agrupaciones políticas para que se aplicara la cuota del 20%. A pesar de ello, como se observa en el siguiente cuadro, el porcentaje total de candidatas superó en un punto porcentual la cuota establecida, probablemente porque se trataba de un porcentaje bajo, que no exigía mayores renunciias de los candidatos “ineludibles”; pero, sobre todo, porque al no estar vigente la obligatoriedad de ubicar a las candidatas de manera alternada y secuencial (“en cremallera”) desde el inicio de la lista, se las situó en los lugares menos elegibles: suplencias y últimos puestos⁵.

Cuadro 2: Candidatas y electas según cuota

Año	Cuota	Postulaciones			Adjudicaciones		
		Total	Mujeres	% Mujeres	Total	Mujeres	% Mujeres
1997	20%	908	191	21	70	7	10
2007	50%	3.224	1.573	49	130	45	35

Fuente: Base de datos proporcionada por el Tribunal Supremo Electoral.

Adaptación de cuadro presentado por María Fernanda Cañete en el Segundo Encuentro de LASA sobre Estudios Ecuatorianos (2004).

En ese momento, el Tribunal Supremo Electoral no aplicó eficientemente el control de la aplicación de la cuota por parte de los partidos políticos, conforme al espíritu de la ley.

5 Silvia Vega indica que la cuota solamente se aplicó en Guayas, Pichincha y Manabí, las tres provincias que elegían mayor número de representantes (Vega, 1998:1).

En este proceso electoral, las mujeres del movimiento se aventuraron a llevar adelante una interesante iniciativa, que lamentablemente no rindió buenos resultados: presentaron en las dos provincias con mayor población electoral listas conformadas únicamente por mujeres (en Guayas se trató del Movimiento Independiente de Mujeres y en Pichincha del Movimiento Ciencia, Tecnología y Sociedad). La derrota fue evidente, pues obtuvieron 3,5% de la votación general en Guayas y 2,45% en Pichincha (Vega:1998:8).

De manera general, las mujeres que incursionaron en la lid electoral mediante los diversos partidos y movimientos políticos, fundamentalmente como resultado de la cuota, lo hicieron con cierta ingenuidad. Pensaron que las agrupaciones políticas las apoyarían en todo lo necesario para desarrollar sus respectivas campañas o estuvieron motivadas por empezar a visibilizar a las mujeres y sus propuestas en el ámbito político formal⁶, mas no por ganar la elección. Lo cierto es que, una vez involucradas como protagonistas en la vorágine de la campaña electoral, no solo no recibieron apoyo de las agrupaciones políticas que las auspiciaban, sino que palparon el escaso interés por considerar sus posiciones y planteamientos. En resumidas cuentas, para la mayoría de mujeres se trató de una amarga y frustrante primera experiencia en el árido terreno de la política electoral, que se había iniciado combinando cierta candidez con alguna muy incipiente estrategia de posicionamiento público⁷.

6 Esto, sobre todo, en el caso de las militantes del movimiento de mujeres.

7 Así lo demostraron los resultados de un evento para evaluar la participación de las mujeres durante el proceso electoral, que el Centro para el Desarrollo y la Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME) realizó. Se puede revisar, también, el Anexo 5 del documento “Asamblea Nacional: Balance de la participación de las mujeres y reflexiones para el futuro”, preparado por Silvia Vega Ugalde, entonces integrante de la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas.

2.2. Dificultades para la llegada

Con respecto a los resultados electorales, únicamente siete mujeres (10%) resultaron electas (ver Cuadro 2). De ellas, seis formaron parte de las tres agrupaciones que alcanzaron mayor número de assembleístas (dos partidos y un movimiento: Partido Social Cristiano, Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana, Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País) y una fue la única electa por un movimiento político de carácter provincial, que la colocó en el primer casillero de la lista (ver Cuadro 3). Ninguna mujer pertenecía o era cercana al movimiento de mujeres.

Cuadro 3: Electas(os) según agrupación política y sexo / 1997

Partidos	M	H	Total
Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana / Izquierda Democrática		1	1
Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana	1	9	10
Frente Radical Alfariista / Partido Socialista-Frente Amplio		1	1
Izquierda Democrática / Partido Socialista-Frente Amplio / Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País		2	2
Izquierda Democrática / Democracia Popular		2	2
Izquierda Democrática		3	3
Izquierda Democrática / Partido Socialista-Frente Amplio / Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País / Movimiento Ciudadanos Nuevo País		1	1
Partido Liberal Radical Ecuatoriano		1	1
Partido Liberal Radical Ecuatoriano / Frente Radical Alfariista		4	4
Partido Liberal Radical Ecuatoriano / Frente Radical Alfariista / Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana		1	1

Igualdad para una democracia incluyente

Movimiento Popular Democrático		2	2
Movimiento Popular Democrático / Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País		1	1
Partido Roldosista Ecuatoriano		7	7
Partido Social Cristiano / Concentración de Fuerzas Populares		1	1
Partido Social Cristiano	4	16	20
Subtotal partidos	5	52	57
Movimientos			
Acuerdo Provincial por un Nuevo País		1	1
Movimiento Ciudadanos Nuevo País		2	2
Movimiento Independiente Gente Nueva		1	1
Movimiento Independiente Pastaza Cambio con Dignidad	1		1
Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País	1	6	7
Movimientos Sociales Independientes		1	1
Subtotal movimientos	2	11	13
Total	7	63	70

Fuente: Base de datos proporcionada por el Tribunal Supremo Electoral.

Cuadro elaborado por María Fernanda Cañete con base en información sistematizada por el CEDIME.

Estos resultados podrían dar lugar a pensar que, en el caso de la mayoría de mujeres electas, no se trató tanto de votos específicamente dirigidos a ellas sino de votos “en plancha”, que les beneficiaron en la medida en que eran parte de las listas con mayor votación electoral en las respectivas circunscripciones. En el caso de la mujer electa por la provincia de Pastaza, queda clara la importancia de encabezar

una lista, sobre todo tratándose de listas abiertas, puesto que ello favorece la visibilidad y elegibilidad⁸.

3. La paridad: 2007

3.1. Mayores facilidades para la salida

Las elecciones de asambleístas en 2007 tuvieron lugar en un contexto político absolutamente diferente del que reinaba en 1997, no solo en términos de una mayor penetración política y social de los argumentos a favor de la cuota (afirmación que no significa desconocer las reticencias que todavía genera), sino también de apoyo a esta desde el Gobierno nacional.

Luego de seis tortuosos procesos electorales, durante los cuales el movimiento de mujeres ecuatoriano debió contrarrestar persistentemente -en el ámbito legal, en el político y en el de la opinión pública-, las acciones para impedir la aplicación de la cuota, esta dejó de ser un asunto desconocido y “exótico”, por lo menos para los sectores con cierto nivel de politización. Es menester señalar, además, la influencia positiva que también las corrientes internacionales favorables a las cuotas tuvieron en este periodo. A ello hay que añadir el hecho de que, con el paulatino incremento de la cuota, muchas mujeres de partidos y movimientos políticos fueron igualmente acrecentando sus expectativas de ser consideradas como candidatas, lo cual las llevó a emprender estrategias internas de presión a favor del cabal cumplimiento de esta.

Un espaldarazo significativo lo dio el Presidente de la República, Rafael Correa, quien se pronunció a favor del respeto irrestricto de la cuota, posición a la cual el

8 Está demostrado que en todas las elecciones realizadas en Ecuador desde 1997, más de 65% de las mujeres electas ha estado ubicado entre los tres primeros lugares de las listas. En las elecciones de 2006 el porcentaje fue de 95%; en las de 2007 fue de 67% (información detallada se encuentra en un documento elaborado por María Fernanda Cañete para IDEA Internacional, inédito y de próxima difusión).

Tribunal Supremo Electoral se adhirió. Ello permitió que el organismo electoral cumpliera verdaderamente su función de control y filtro en la inscripción de las listas, mediante la implementación de un sistema que automáticamente negaba el registro de aquellas que incumplían con el requisito de la presencia equitativa de mujeres y hombres (en los hechos, 49% de las candidaturas fueron mujeres, como muestra el Cuadro 2).

En lo que respecta a la participación de las candidatas, resulta obvio que la experiencia acumulada por las mujeres durante los diez años de incursión progresiva en el terreno electoral, se hizo sentir. Aunque persisten inequidades entre las campañas desarrolladas por las candidatas y los candidatos, cada vez más mujeres incursionan en una lid electoral para ganar, desenvueltas y con estrategias pensadas para optimizar sus campañas a partir de los recursos a su alcance, con planteamientos y propuestas propios, reivindicando, además, su voluntad de insertar nuevos temas en la agenda política y marcar un estilo diferente. Tampoco debe menospreciarse el hecho de que, al jugarse las agrupaciones políticas por medio de sus candidatas la mitad de posibilidades de obtener escaños, aquellas se ven obligadas a prestar mayor apoyo al desarrollo de las campañas de las mujeres.

Otro aspecto interesante que benefició a las candidatas, habitualmente relegadas durante las campañas electorales, fue la proliferación de movimientos políticos, cuya mayor parte contaba con recursos limitados y poca experiencia en el manejo de campañas. Ello favoreció el despliegue de iniciativas colectivas entre todos y todas las personas candidatas, para salir al paso.

Finalmente, las franjas electorales financiadas por el Estado, que impidieron la contratación privada de espacios propagandísticos en los medios de comunicación y aseguraron el igual acceso de todas las listas a estos (ciertamente con dificultades), permitieron, mal o bien, mayor visibilización de las mujeres candidatas.

No obstante, sería ingenuo pensar que con la cuota del 50% y con las “mayores facilidades para la salida” que han sido señaladas, la discriminación política de las mujeres había desaparecido. No fue así. Una evidente manifestación de ello (se podrían describir muchas otras) es que la inmensa mayoría de listas estuvo encabezada por hombres. De las 26 listas nacionales inscritas, solo cinco estuvieron lideradas por mujeres. Algo similar sucedió, por ejemplo, en el caso de Guayas y Pichincha, las dos provincias con mayor número de electores: en la primera participaron 30 listas, de las cuales seis presentaron en el primer puesto a una candidata mujer; en la segunda la situación fue todavía peor, ya que solamente cuatro listas de 34 incluyeron a mujeres como “cabeza” de lista⁹.

3.2. Similares dificultades para la llegada

A pesar de todo, en términos de los resultados electorales el voto preferencial por los candidatos se mantuvo. El número de hombres electos prácticamente duplicó al de mujeres, quienes accedieron a 45 escaños (35%) de 130. Sin embargo, se trata del porcentaje de mujeres electas más alto en la historia del Ecuador. Además, si se compara la brecha entre el porcentaje de candidatas y el de electas en 1997 con la misma brecha en 2007, salta a la vista que esta ha disminuido considerablemente (ver Cuadro 2).

Del total de mujeres electas, 32 (71%) pertenecieron a la lista del movimiento del Gobierno, Patria Altiva y Soberana, que obtuvo una mayoría abrumadora por tercera ocasión¹⁰; cuatro mujeres fueron postuladas por alianzas, de las cuales el mismo movimiento era parte; seis resultaron electas por

9 Cifras calculadas a partir de la información publicada en los diarios Hoy y El Comercio.

10 La primera ocasión fue cuando Rafael Correa ganó en segunda vuelta la Presidencia de la República; la segunda fue cuando se sometió a consulta popular la instalación de una Asamblea Constituyente para que elabore una nueva Constitución política y reorganice el andamiaje institucional del país.

tres partidos políticos¹¹, y tres por tres movimientos¹², cada una de ellas encabezando una lista (ver Cuadro 4). En esta ocasión algunas mujeres electas, cuyo número probablemente no rebase cinco, pertenecen o son fraternas al movimiento de mujeres.

Cuadro 4: Electas(os) según agrupación política y sexo: 2007

Partidos	M	H	Total
Movimiento Popular Democrático / Movimiento Patria Altiva y Soberana	1		1
Izquierda Democrática / Movimiento Poder Ciudadano		1	1
Izquierda Democrática / Movimiento Popular Democrático / Partido Socialista-Frente Amplio / Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País		1	1
Movimiento País / Partido Socialista-Frente Amplio	2	1	3
Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País / Movimiento Popular Democrático		1	1
Partido Sociedad Patriótica / Red Ética y Democracia		1	1
Izquierda Democrática		1	1
Movimiento Popular Democrático		3	3
Partido Renovador Institucional Acción Nacional	2	6	8
Partido Roldosista Ecuatoriano		1	1
Partido Social Cristiano	2	3	5
Partido Sociedad Patriótica	2	16	18
Subtotal partidos	9	35	44

11 Partido Renovador Institucional Acción Nacional, una de cuyas mujeres electas es esposa del “líder máximo” del partido y encabezó la lista, Partido Roldosista Ecuatoriano y Partido Social Cristiano.

12 Movimiento Honradez Nacional, Red Ética y Democracia y Una Nueva Opción.

Igualdad para una democracia incluyente

Movimientos			
Movimiento Patria Altiva y Soberana/ Movimiento Mushuk Inti / Alianza Amazónica	1		1
Movimiento Patria Altiva y Soberana / MIFA		1	1
Movimiento Patria Altiva y Soberana / MIP		1	1
Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País / MNPNS / MOPIN		1	1
Movimiento Ciudadano Independiente Futuro Ya		1	1
Movimiento Honradez Nacional	1		1
Movimiento Patria Altiva y Soberana	32	41	73
Red Ética y Democracia	1	2	3
Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País / Movimiento Patria Altiva y Soberana		2	2
Una Nueva Opción	1	1	2
Subtotal movimientos	36	50	86
Total	45	85	130

Fuente: Base de datos proporcionada por el Tribunal Supremo Electoral.

Cuadro elaborado por María Fernanda Cañete con base en información sistematizada por el CEDIME.

El voto “en plancha” predominó claramente¹³, esta vez a favor del movimiento al cual pertenece el Presidente Correa, y contribuyó a la elección de casi las tres cuartas partes del total de mujeres que alcanzaron un escaño. La diferencia con respecto a 1997 radica en que, durante esta elección, las candidatas se beneficiaron en mayor porcentaje debido al aumento de la cuota. En lo que se refiere al caso particular de las tres mujeres electas por sus movimientos, esto no hace

13 La no desaparición del “planchazo” a pesar de la votación por listas abiertas, así como su reactivación en ciertos procesos electorales, probablemente tiene como una de sus razones al fraccionamiento politicopartidista, provocado en parte por la apertura y permisividad del sistema político ecuatoriano para la incursión de nuevos actores políticos. El caso de la elección de asambleístas en 2007 es prolífico en darnos muestras de ello: participaron 299 partidos, movimientos políticos y alianzas.

sino volver a evidenciar la importancia de estar en el primer puesto de una lista, especialmente cuando se vota por listas abiertas.

A propósito del primer fenómeno identificado, no es que sea indeseable que las mujeres, igual que los hombres, accedan a puestos de representación por la adhesión general a sus agrupaciones políticas. Al contrario, consideramos que eso es lo óptimo, puesto que refleja el apoyo a visiones y propuestas políticas antes que a personas (lo que no significa la ausencia de figuras fuertes, como la de Rafael Correa, que acarreen votos para todos y todas). Únicamente deseamos llamar la atención sobre ello, con miras a poner un signo de interrogación ante un encadenamiento político, también impulsado por el movimiento ecuatoriano de mujeres, que ha estado explícitamente dirigido a evitar el voto “en plancha”, como medida –equivocada, desde nuestro punto de vista– para desarticular a los denominados “partidos tradicionales”¹⁴, pasando por alto que el voto personalizado perjudica, en primera instancia, a las propias mujeres. El voto en plancha, en cambio, las beneficia, no solo porque continúa practicándose a pesar de los esfuerzos en sentido contrario, sino también porque las mujeres todavía no son vistas como actrices políticas “legítimas” y difícilmente cuentan con una intención de voto específicamente dirigido a ellas.

4. Conclusiones

Es indudable que la cuota ha sido beneficiosa para la inserción de las mujeres en espacios de poder y representación por la vía electoral. En el caso ecuatoriano, el porcentaje de mujeres electas ha ido en franco aumento, aunque no de manera lineal y evidencia una diferencia significativa entre la primera y la más reciente vez en que se aplicó la cuota (1997

14 Al punto que, para las elecciones de septiembre de 2007, se eliminó el casillero que constaba al inicio de cada lista y que ofrecía a la persona sufragante la posibilidad de hacer una cruz en este para votar de una sola vez por toda la lista.

y 2007). También ha mejorado la relación entre el porcentaje de mujeres candidatas y mujeres electas, si se comparan los datos de los dos procesos electorales abordados en el presente artículo.

Aunque disminuida, la no despreciable diferencia porcentual entre mujeres y hombres electos se mantiene, y se hace mucho más evidente con la participación equitativa de unas y otros en calidad de candidatos (2007). Queda claro, pues, que el electorado ecuatoriano, conformado por mujeres y hombres en proporciones casi iguales (apenas si predominan las mujeres), continúa votando preferentemente por los hombres. Esto lleva a confirmar una vez más que la cuota no es suficiente, por sí sola, para superar las discriminaciones de género en el ámbito electoral, mucho menos en un sistema de votación por listas abiertas, en el cual electoras y electores tienen finalmente la posibilidad de elaborar sus propias listas, pasando por alto a las candidatas o no considerándolas en igual medida que a los candidatos hombres.

No obstante, a pesar de la posibilidad de votar de manera personalizada y de la inducción que a ello se ha hecho, la práctica del voto “en plancha” se mantiene en porciones considerables del electorado, que varían de elección en elección, favoreciendo a las mujeres una entrada que se tornaría más difícil de no procederse así. De cualquier manera, dada esta combinación entre una formal apertura de listas y un voto efectivo “en plancha”, en el marco de un sistema político sumamente cambiante y con una normatividad bastante flexible que dificulta prever el comportamiento del electorado, conviene que los principios de alternancia y secuencia se mantengan, así como los esfuerzos por situar a la mayor cantidad posible de mujeres encabezando listas.

El levantamiento y la sistematización de bases de datos más desagregados es indispensable para profundizar el análisis e identificar las tendencias de manera más contundente.

Como último punto de esta reflexión nos planteamos la pregunta de si, a diez años de la aplicación de la cuota electoral en Ecuador y una vez alcanzada la paridad en las candidaturas, ha sido posible modificar los imaginarios colectivos acerca de la actividad política como un ámbito de acción reservado eminentemente para los hombres. Sostenemos que no. Si bien existen avances y las barreras de género para la participación política no son tan tenaces como antaño, persisten, se han desplazado y han adquirido nuevas formas. Por ello la necesidad de acompañar a las cuotas con otras acciones que derrumben estereotipos políticos enraizados, cuestionen y remuevan especialmente los mecanismos sutiles de discriminación, que suelen escapar a nuestra atención.

Bibliografía

- Cañete, María Fernanda (2007) “Ecuador. Las mujeres y el déficit de democracia en los partidos y los movimientos políticos independientes”. Documento preparado para el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral – IDEA Internacional, de próxima difusión.
- CEDIME, Centro para la Investigación y el Desarrollo de los Movimientos Sociales del Ecuador (2004) *Sistematización de candidaturas y resultados electorales de las elecciones del 30 de noviembre de 1997*. No publicado.
- CEDIME, Centro para la Investigación y el Desarrollo de los Movimientos Sociales del Ecuador (2008) *Sistematización de candidaturas y resultados electorales de las elecciones del 30 de septiembre de 2007*. No publicado.
- Vega Ugalde, Silvia (1998) *Asamblea Nacional: Balance de la Participación de las Mujeres y Reflexiones para el Futuro*. Ecuador: Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas. No publicado.

Ni muchas más, ni muchas menos, aunque... algo mejor

*Diana Urioste F. de C.**

*Katia Uriona G.***

* Boliviana. Psicopedagoga. Ha trabajado principalmente en el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y en los últimos 11 años en la Coordinadora de la Mujer hasta diciembre de 2007. Ha promovido la realización de estudios e investigaciones sobre mujeres y derechos y formado parte de varias articulaciones y redes de organizaciones de mujeres y de derechos humanos a nivel nacional e internacional. Sus principales áreas de competencia son derechos humanos y derechos humanos de las mujeres y gerencia y gestión institucional. Actualmente se desempeña como consultora.

** Boliviana. Comunicadora social. Feminista, con más 20 años de trabajo en temas de género, ciudadanía, derechos de las mujeres, desarrollo local e incidencia política. Del 2005 al 2007 fue responsable del Proyecto de Mujeres y Asamblea Constituyente, base de la articulación del Movimiento de Mujeres Presentes en la Historia. Actualmente se desempeña como Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora de Mujer.

Índice

1. Antecedentes	387
2. Descripción de la Ley en relación a la cuota de representación femenina	388
3. Resultados en la representación de las mujeres	390
4. Ventajas y desventajas del sistema electoral boliviano en la elección de mujeres para la Asamblea Constituyente	394

1. Antecedentes

Varias organizaciones sociales de mujeres de base, ONG y feministas de Bolivia, se articularon con el propósito común de lograr un mayor número de representantes femeninas en la Asamblea Constituyente de Bolivia. Para ello elaboraron una propuesta cuyo contenido recogía los resultados de las evaluaciones de la aplicación de leyes de cuotas establecidas en el país con anterioridad¹ y que, en la práctica, no habían logrado ni siquiera el mínimo del 30% de representación femenina efectiva que pretendían.

Dicha propuesta tomó en cuenta lo establecido en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (nro. 3015 de 2005) que en el artículo 8 determina que “[l]as Agrupaciones Ciudadanas y los Pueblos Indígenas deberán establecer una cuota no menor al cincuenta (50%) para las mujeres en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia”. La propuesta de las organizaciones de mujeres² establecía que para la elección de constituyentes se debería aplicar un sistema electoral mixto, en circunscripción electoral uninominal por mayorías y en circunscripción electoral departamental por proporcionalidad, de acuerdo a lo siguiente:

- Para la circunscripción electoral uninominal: “Se elegirán dos constituyentes por cada Circunscripción Electoral Uninominal. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas presentarán obligatoriamente como candidatos a un hombre y una mujer

1 Se trata de las siguientes leyes: nro. 1779, Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral, del 19 de marzo de 1997; nro. 1984, Ley de Reforma al Régimen Electoral, de 1997; nro. 1983, Ley de Partidos Políticos, del 25 de junio de 1999; y nro. 3015, Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, de 2005. Las tres últimas están vigentes.

2 Anteproyecto de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, elaborado por representantes de varias organizaciones de mujeres reunidas en el I Encuentro Nacional de Mujeres por la Asamblea Constituyente, en la ciudad de La Paz, Bolivia, los días 28 y 29 de octubre de 2004.

en cada circunscripción. Para ello se tendrán dos columnas, una destinada para mujeres y otras para hombres. El/la elector/a deberá votar por un hombre y una mujer según su preferencia. Ganarán el hombre y la mujer que consigan la mayor cantidad de votos válidos”.

- Para la circunscripción electoral departamental: “Se elegirán cinco constituyentes en cada Circunscripción Electoral Departamental. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas podrán presentar listas de cinco candidatos/as que guarden la respectiva alternancia entre hombres y mujeres. El/la elector/a votará por el partido político, la agrupación ciudadana o el pueblo indígena de su preferencia”.

La propuesta fue sometida a consulta y negociación en varios espacios políticos y sociales, aunque no fue tomada en cuenta por considerarla inaplicable a la realidad boliviana. Sin embargo, la atención a la paridad establecida en este anteproyecto, así como en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y de Pueblos Indígenas -y otras propuestas que consideraban la igualdad como argumento político y aspiración a lograr-, dio lugar a la aprobación en el Parlamento nacional de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, que se describe y analiza a continuación en lo que a la cuota de representación femenina se refiere.

2. Descripción de la Ley con relación a la cuota de representación femenina

La Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (nro. 3364, promulgada el 6 de marzo de 2006) está basada en los artículos 2, 4 y 232 de la Constitución Política del Estado vigente a esa fecha y en el artículo 1 de la Ley Especial nro. 3091, del 6 de julio de 2005; fue establecida con la única finalidad de reformar totalmente a

la Constitución³. Esta ley establece una participación de 255 constituyentes, quienes tienen iguales jerarquías, derechos y obligaciones.

El Capítulo IV, referido a la elección de los y las constituyentes y el sistema electoral, en su artículo 14, establece lo siguiente:

I) 210 constituyentes deberán ser elegidos en 70 circunscripciones aprobadas por la Corte Nacional Electoral, tres constituyentes en cada una de las circunscripciones, de ellos dos por primera mayoría y uno por segunda mayoría.

II) 45 constituyentes deberán ser elegidos, cinco por cada circunscripción plurinominal departamental [Bolivia tiene 9 departamentos], de la siguiente forma:

- Dos constituyentes para la mayoría, un constituyente para la segunda fuerza, un constituyente para la tercera fuerza y un constituyente para la cuarta fuerza.

- En caso de que la tercera y/o cuarta fuerza no obtengan un porcentaje igual o mayor al 5%, los constituyentes restantes se repartirán entre las dos primeras fuerzas de acuerdo al residuo que éstas obtengan.

El artículo 15 del mismo capítulo hace referencia a la igualdad de género, planteando que “en la postulación de constituyentes deberá existir alternancia tanto en la lista de uninominales como de plurinominales”.

3 Nota de las editoras: La elaboración de este artículo finalizó en junio de 2008. El referéndum en mención estaba previsto para mayo de 2008, fue pospuesto a diciembre del mismo año y celebrado finalmente en enero de 2009; la nueva Constitución de Bolivia entró en vigencia el 7 de febrero de 2009,

En lo que se refiere al registro de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, el artículo 16 contempla lo siguiente:

Cada partido político, agrupación ciudadana o pueblo indígena deberá inscribir:

- a) Tres candidatos a constituyentes por cada circunscripción territorial en la que participe; los dos primeros necesariamente deberán conformar un binomio, hombre-mujer, mujer-hombre.
- b) Cinco candidatos a constituyentes por cada circunscripción departamental en la que participe; de los cinco candidatos mínimamente dos deberán ser mujeres, respetando la alternancia hombre-mujer, mujer-hombre.

3. Resultados en la representación de las mujeres

El 6 de agosto del 2006 se instaló la Asamblea Constituyente en Bolivia, marcando un hito significativo en la historia electoral del país. Por primera vez se alcanzó un 34,5% de participación femenina en cargos de representación de elección directa. De un total de 255 asambleístas electos, 88 fueron mujeres. De 45 escaños plurinominales departamentales, once de ellos fueron ocupados por mujeres, lo que representó un 24%. De las 70 circunscripciones uninominales, se eligieron 210 representantes, de los cuales 77 correspondieron a mujeres, lo que equivale al 36,6% del total de candidaturas electas bajo esta modalidad.

A continuación, se detallan los resultados registrados por partidos políticos y agrupaciones ciudadanas⁴, según su composición por sexo.

4 Se trata de los siguientes partidos políticos o agrupaciones ciudadanas: Movimiento al Socialismo (MAS), Poder Democrático y Social (PODEMOS), Unidad Nacional (UN), Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento Nacionalista Revolucionario Frente de Izquierda (MNR-FRI), Movimiento Bolivia Libre (MBL),

Cuadro 1: uninominales y plurinominales electos(as)

PP ó AC	Hombres electos	%	Mujeres electas	%	Total	%
MAS	73	53,2	64	46,7	137	53,7
PODEMOS	44	73,3	16	26,6	60	25,5
UN	7	87,5	1	12,5	8	3,14
MNR	6	75	2	25	8	3,14
MNR – FRI	6	75	2	25	8	3,14
MBL	7	87,5	1	12,5	8	3,14
AS	5	83,3	1	16,6	6	2,3
APB	2	66,7	1	33	3	1,8
CN	5	100	0	0	5	1,9
MOP	3	100	0	0	3	1,8
A3- MNR	2	100	0	0	2	0,7
AYRA	2	100	0	0	2	0,7
AAI	1	100	0	0	1	0,4
MCSFA	1	100	0	0	1	0,4
MIR-NM	1	100	0	0	1	04
Total	167	65,5	88	35,5	255	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Asamblea Constituyente.

Como se puede observar, de las 88 mujeres electas, 64 corresponden al MAS con un 72,7%, y a PODEMOS corresponden 16, con un 18%; el resto de representantes femeninas se reparten entre seis fuerzas políticas. Tomando en

Alianza Social (AS), Autonomía para Bolivia (APB), Concertación Nacional (CN), Movimiento Originario Popular (MOP), Movimiento Nacionalista revolucionario-A3(A3-MNR), Movimiento AYRA, Alianza Andrés Ibañez (AAI), Movimiento ciudadano san Felipe de Austrias. (MCSFA), Movimiento de Izquierda Revolucionaria Nueva Mayoría (MIR-NM).

cuenta la representación plurinominal, ocho fueron del MAS y tres de otras fuerzas políticas. Respecto a las circunscripciones uninominales ocupadas por mujeres, 56 fueron del MAS, catorce de PODEMOS y 7 de otras fuerzas políticas.

La significativa presencia de las mujeres en la Asamblea Constituyente obedece a la fórmula de representación política sancionada en la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, en la que en el marco de las circunscripciones uninominales territoriales, se establece la obligatoriedad de conformar una lista encabezada por un binomio hombre/mujer-mujer/hombre, sin especificar el sexo de la siguiente candidatura.

En el caso de la elección de plurinominales o representaciones departamentales regidas por listas y alternancia por sexo, siete de los nueve departamentos que existen en Bolivia lograron incorporar una mujer, y solo dos departamentos lograron incluir dos mujeres. Este resultado obedece, por un lado, a que en estos dos departamentos estas listas fueron encabezadas por mujeres y, por otro, a que el partido mayoritario logró tres escaños. Los departamentos que solo lograron incorporar una mujer fueron aquellos que solo obtuvieron dos escaños bajo el criterio de alternancia en listas cerradas.

A continuación, interesa resaltar la composición de mujeres en la Asamblea Constituyente al incorporar criterios de profesión/ocupación, procedencia étnica y edad.

Cuadro 2: Representación de las mujeres por partido, profesión/ocupación, procedencia étnica y edad

Asambleístas uninominales				
Partido	Profesión/ ocupación*	Dirigenta sindical/ vecinal	Indígena	No indígena
MAS	22	34	27	29
PODEMOS	14	0	0	14
UN	1	0	0	1
MBL	0	1	1	0
APB	1	0	0	1
MNR	1	0	0	1
MNR-FRI	2	0	0	2
AS	0	1	1	
TOTAL	41	36	29	48

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Constituyente.

Asambleístas plurinominales				
Partido	Profesión/ ocupación	Dirigenta sindical/vecinal	Indígena	No indígena
MAS	6	2	2	6
PODEMOS	2	0	0	2
UN	0	0	0	0
MBL	0	0	0	0
APB	0	0	0	0
MNR	1	0	0	1
MNR-FRI	0	0	0	0
AS	0	0	0	0
TOTAL	9	2	2	9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Constituyente.

* En ambos cuadros se ha agrupado a las mujeres según la profesión/ocupación distinguiéndolas de las dirigentes sindicales/vecinales, ya que las segundas se identifican como tales en diferenciación a las profesionales.

Los cuadros anteriores permiten evidenciar una participación femenina plural y diversa. Su composición en el caso de las circunscripciones uninominales da cuenta de un 53% de mujeres profesionales y un importante 46,7% de líderes sindicales campesino/indígenas y vecinales, articuladas a organizaciones como la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Originarias Bartolina Sisa (FNMCIOPS), Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Q'ollasuyu" (CONAMAQ), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y las juntas vecinales.

En el caso de las mujeres electas por circunscripciones plurinominales, siete de once han accedido a algún tipo de formación y las dos restantes son dirigentes indígenas (es importante resaltar que quien presidió la Asamblea Constituyente fue una mujer indígena, Silvia Lazarte, como símbolo de inclusión étnica y de género). Asimismo, la directiva estuvo conformada por dos mujeres, de un total de once integrantes. De 21 comisiones parlamentarias, cuatro de ellas fueron presididas por mujeres (Poder Legislativo, Organización y Estructura del Estado, Desarrollo Económico y Finanzas, y Coca) y tres de ellas fueron mujeres indígenas; en otras seis comisiones las mujeres ocuparon el cargo de Vicepresidentas.

Cabe destacar como rasgo significativo, la edad de las mujeres asambleístas: un 40% está comprendida en un rango etáreo de 30 a 40 años; el 27% entre 40 y 50 años, y un 19% entre los 20 y 30 años.

4. Ventajas y desventajas del sistema electoral boliviano en la elección de mujeres para la Asamblea Constituyente

Realizando un balance del comportamiento de las elecciones nacionales a constituyentes en Bolivia, se pueden identificar algunas ventajas y desventajas observadas en la aplicación de la norma electoral.

La principal ventaja tiene que ver con que la inclusión de la acción afirmativa (o discriminación positiva) en el sistema uninominal, tuvo como correlato una mayor inclusión de mujeres respecto a las elecciones de 1997. En esa oportunidad, cuando por primera vez en Bolivia se aplicó el sistema uninominal, se tuvo por resultado la elección de solo dos mujeres de un total de 68 escaños uninominales, debido a que la forma de votación no contemplaba el *binomio obligatorio*. Este hecho da cuenta de que si en ocasión de la elección de constituyentes las listas hubieran sido abiertas y de voto preferencial, las mujeres habrían enfrentado potencialmente los mismos obstáculos sociales y culturales que enfrentaron en las elecciones de 1997.

En cuanto al sistema de representación proporcional departamental definido mediante lista cerrada, en anteriores procesos electivos a pesar de la vigencia de la cuota del 30%, solo se alcanzó una representación promedio del 15%. En la elección de asambleístas constituyentes, este porcentaje subió a un 24%. Lo anterior por dos razones: primero porque el número de escaños plurinominales se redujo a solo 45; y segundo, porque la *alternancia* demandada por la ley deja a la voluntad del partido o agrupación ciudadana la elección de colocar a un hombre o a una mujer en primer lugar de la lista, dando como resultado la elección, en la mayoría de los casos, de hombres para encabezar las listas. Esto, además, tiene como consecuencia que de cada cinco candidaturas plurinominales, solo 2 sean mujeres, y la segunda tiene menos posibilidades de ingresar por la aplicación del criterio de distribución de escaños de dos para la primera mayoría y uno para la segunda mayoría. Para una mayor y mejor comprensión de este hecho, vale la pena remitirse al inciso b) del artículo 16 de la Ley de Convocatoria a la elección de asambleístas que, a la letra dice: “Cinco candidatos a constituyentes por cada circunscripción departamental en la que participe; de los cinco candidatos mínimamente dos deberán ser mujeres, respetando la alternancia hombre-mujer, mujer-hombre”. Lo anterior da cuenta de que cuando las listas son encabezadas por hombres

(situación que se da en la mayoría de los casos) y solo existe la posibilidad de que sean electas tres candidaturas, dos serán hombres y solo una será mujer.

Cabe señalar que el *sistema de mayorías y minorías* adoptado en el país en oportunidad de la elección a constituyentes, favorece a las mujeres por la fórmula de la alternancia contemplada en la ley.

Con respecto a la inclusión de la *diversidad étnica*, ello depende del tipo del partido ganador, en este caso el MAS. Esto es un hecho significativo si se analiza el dato en el contexto actual del país, en que se está produciendo un remozamiento del sistema político que ha permitido la inclusión de sectores indígenas históricamente excluidos del sistema de representación nacional. Como un hecho inédito resalta en esta oportunidad, la importante presencia de mujeres indígenas en un espacio de representación política tradicionalmente reservado a varones de clase media y urbanos no indígenas. Es relevante al respecto constatar que la presencia de un tercio de mujeres indígenas en el espacio de deliberación constituyente permite pluralizar las visiones y propuestas, incorporando nuevas voces e identidades, a la vez que posibilita identificar, promover y fortalecer liderazgos femeninos, personalizados en ciertas mujeres líderes vecinales o sindicales.

En síntesis, se constata que esta forma de elección de asambleístas en Bolivia, tanto uninominales como plurinominales departamentales, ha permitido dar cabida a una mayor representación de mujeres cultural y socialmente diversas, situación que ha marcado una diferencia significativa respecto a otros sistemas electorales que recogen leyes de cuotas con el propósito de garantizar una mayor presencia de mujeres⁵.

5 Preocupa a las autoras en el momento de finalizar su artículo, que en la propuesta de nuevo texto constitucional se adopta la elección de solo un representante por circunscripción uninominal, eliminando la posibilidad del binomio, mecanismo que como se explicó ha garantizado la ampliación de la presencia femenina en la Asamblea Constituyente.

Derechos políticos de la mujer en Costa Rica: 1986-2006

*Eugenia Zamora Chavarria**

* Costarricense. Licenciada en Derecho-Area de Derecho Público (1982) y Notaria Pública (1985), Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Magistri in Legibus (L.I.M.), Harvard Law School (1983). Actualmente Magistrada del Tribunal Supremo de Elecciones. Co-redactora de los proyectos de Ley de la Defensoría de los Habitantes (1985), Ley de Igualdad Real de la Mujer (1988) y Ley de Jurisdicción Constitucional (1988). Encargada Asociada de Protección de ACNUR-México (1983-1984), Viceministra de Justicia y Gracia (1986-1987) y Directora General del Instituto Interamericano del Niño (Uruguay) de la Organización de Estados Americanos (1988-1996),

Artículo publicado en: *Revista Digital de Derecho Electoral*, N° 7, Primer semestre 2009. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica. (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>). Actualizado en su parte final para los fines de la presente publicación.

Indice

1.	Introducción.....	401
2.	El proyecto de Ley de igualdad real de la mujer	405
3.	El proyecto de Ley de igualdad social de la mujer	415
4.	La reforma del Código Electoral de 1992.....	417
5.	La reforma del Código Electoral de 1996.....	419
6.	Los pronunciamientos del Tribunal Supremo de Elecciones: 1997-2005	420
7.	Números que hablan	429
8.	La actual reforma al Código Electoral	432

1. Introducción

El 8 de marzo de 2008 se cumplieron 20 años desde que se presentó ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica el proyecto denominado Ley de Igualdad Real de la Mujer. El documento había sido preparado por la Junta Directiva del entonces Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF) -actual Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)-, de la cual tuve el honor de formar parte. El país había ratificado el 2 de octubre de 1984 la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés)¹, instrumento jurídico internacional que introdujo el concepto de discriminación positiva, también denominado de acción afirmativa en favor de la mujer, particularmente en su artículo 4, incisos 1 y 7, incisos a) y b).

El artículo 33 de la Constitución Política recoge el principio de igualdad y establecía que “Todo hombre es igual ante la ley”. En 1968 fue reformado y pasó a decir “Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. Con la reforma de 1999 el texto actual indica: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”.

Costa Rica ya había firmado una serie de instrumentos internacionales² como la Carta de Naciones Unidas (1945), primero que establece el principio de igualdad para mujeres y hombres, y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) que prohíbe la discriminación por razón del sexo. En cuanto a derechos políticos de la mujer, se habían ratificado la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (OEA, 1948), las Convenciones sobre los Derechos Civiles y Políticos de la Mujer (ONU, 1952,

1 ONU, 1979. Aprobado mediante Ley nro. 6 968.

2 Tribunal Supremo de Elecciones, Acta nro. 92-2008 del 16 de octubre de 2008. *Política institucional para la igualdad y la equidad de género*, TSE-UNFPA, Costa Rica. 2008.

aprobadas en 1967) y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1968), sobre el derecho de voto de las mujeres en todos los procesos electorales y de consulta popular, a ser elegidas y a ejercer puestos públicos. En 1970 se ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como Pacto de San José) y en 1979, el país se constituye en sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sometiéndose a su jurisdicción.

La Convención Americana, en sus artículos 1, 24 y 27, señala que los Estados Partes deben “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Igualmente que “para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano” y que todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

La Convención establece además que, en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que -en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación- suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que éstas no sean incompatibles con las demás obligaciones que le impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

A pesar de lo anterior, desde la ratificación de la CEDAW el Estado costarricense no había ejecutado acciones para cumplir con esas obligaciones internacionales, por lo que un proyecto de ley en ese sentido era de vital importancia. Así, como lo señalan diversas autoras, el proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer vino a significar un verdadero parte aguas en la vida nacional, pues “inició un debate nacional sin

precedentes en la historia de Costa Rica, comparado, según algunas de las entrevistadas, con el debate generado a raíz de la incorporación del voto femenino en la Constitución de 1949. En el centro de la discusión, estaba el significado mismo de igualdad y el papel de las mujeres en una sociedad que no las reconocía como actoras activas dentro de la misma”³.

El proyecto proponía, desde un capítulo de derechos políticos, hasta la obligación de registrar a nombre de la pareja toda propiedad inmueble otorgada por el Estado o, a nombre de la mujer, en caso de unión de hecho. Regulaba las guarderías infantiles y establecía la creación de la Procuraduría de la Mujer, a la que se encargaba velar por el cumplimiento de las leyes y actuar ante cualquier discriminación que afectara a las mujeres. También establecía la necesidad de eliminar los estereotipos sexuales en la enseñanza, en un plazo de dos años después de su entrada en vigencia. En materia penal, eliminaba la concesión del indulto a las personas condenadas por el delito de violación; en cuanto a los procesos judiciales incoados por delitos sexuales, establecía la obligación de que, a lo largo de todo el proceso, participaran personas capacitadas en género, particularmente que en el tribunal que conociera del asunto hubiera, al menos, una mujer y que el debate fuera privado.

Nos referiremos solo al capítulo de derechos políticos de la mujer, con el fin de resaltar cómo fue eliminado y sustituido por un texto programático, provocándose con ello, un *impasse* en la incorporación paritaria de la mujer en el ámbito político nacional, aunque la nueva legislación tuvo un fuerte y positivo impacto en otras áreas. A su vez, pretendemos también destacar cómo el Estado costarricense, a pesar de esa pausa, introduce avances importantes en la reforma de 1996 del Código Electoral, pero aún es omiso en la aprobación de legislación que consagre la paridad de género en cuanto a derechos políticos. La Asamblea Legislativa

3 Morales, Carla, *Ley de promoción de la igualdad social de la mujer: Un ejemplo de compromiso político y articulación social*. IIDH, San José, 2003.

tiene, nuevamente, la oportunidad histórica de concretar esa paridad. Es por ello que en este momento en que la Asamblea Legislativa discute la incorporación de la paridad, que se hace necesario rescatar la memoria histórica, mirar en perspectiva lo acontecido y reforzar aún más la necesidad de legislación democrática en favor de la mujer.

En 1990 se aprueba la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, que obliga al Estado a promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural (art. 1) y a velar porque la mujer no sufra discriminación alguna por razón de su género (art. 2). Se establece que los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales; y se reforma el Código Electoral para que aquellos destinen un porcentaje (30%) de la contribución estatal a la que tuvieron derecho para promover la formación y participación política de la mujer (art. 6)⁴.

En 1992 y, dado el carácter programático de la nueva ley en cuanto a derechos políticos, se conoce otro proyecto de ley⁵ para introducir en el Código Electoral, el sistema de cuota de género de manera obligatoria. Este proyecto, también desechado, planteaba además un artículo transitorio para que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) garantice y vele por el cumplimiento de la representación femenina, tanto en las estructuras de partido como en las papeletas a puestos de elección⁶.

4 Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, nro. 7142, La Gaceta nro. 59, 26 de marzo de 1990.

5 Asamblea Legislativa, proyecto de ley nro. 11.618 de octubre de 1992.

6 *Ibidem*.

Finalmente, la reforma del Código Electoral de 1996 consagra la cuota de género, obligando a los partidos políticos a incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para asegurar la participación de las mujeres, al menos en un porcentaje del 40%, tanto en su estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales (arts. 58, inc. n), 60 y su transitorio)⁷.

La nueva legislación no fue suficiente y fue necesario que el TSE, en uso de su atribución constitucional -exclusiva y excluyente- de interpretación de la normativa electoral (art. 102, inc. 3) de la Constitución Política), emitiera varias resoluciones entre 1999 y 2005, que determinaron su verdadero alcance y han colocado al país en el tercer lugar mundial en cuanto a mujeres parlamentarias.

La experiencia acumulada posibilitó que en el año 2001, el TSE planteara ante la Asamblea Legislativa el proyecto de reforma integral al Código Electoral -que actualmente se discute-, que mantenía el sistema de cuota del 40% pero, al introducir listas trenzadas, aseguraba el logro de la paridad. En el 2007, el TSE reformula su propuesta y plantea a la Asamblea el sistema de paridad que, además, deberá ser alterna. En el 2008 adiciona otro artículo para establecer la obligatoriedad partidaria de destinar recursos a la formación y capacitación de la mujer⁸.

2. El proyecto de Ley de igualdad real de la mujer

A partir de la concepción del derecho como un instrumento que debe ser utilizado para el cambio social, el principal objetivo del proyecto original de Ley de Igualdad Real de la

7 Ley nro. 7653 de 28 de noviembre de 1996.

8 Véase: Expediente legislativo nro. 16.212 (el expediente original es el nro. 14.268, pero la comisión parlamentaria a cargo incluyó propuestas de otros proyectos electorales, por lo cual al nuevo expediente se le asignó el no. 16.212).

Mujer consistía en evidenciar, dentro de la agenda política nacional, el problema del machismo y cómo éste impedía una mayor participación política de las mujeres dentro de los partidos políticos y en los cargos de elección popular. En efecto, Costa Rica, al igual que otros países, no escapaba a la aberración del machismo, la misoginia y el sexismo. Sin embargo, debido a la propia idiosincrasia nacional, la discriminación contra las mujeres se encuentra debidamente encubierta por una serie de mecanismos que le permiten al sistema social, político y económico negar esa realidad⁹.

Un segundo objetivo perseguía una norma jurídica que forzara, de una vez por todas, a los partidos políticos a incorporar dentro de sus nóminas de candidaturas a cargos de elección popular, así como dentro de sus órganos partidarios, a un número de mujeres y de hombres que representaran, a su vez, el número de hombres y de mujeres reflejado en el padrón electoral. A marzo de 1988 el padrón electoral reportaba un total de 1.608,641 electores: 799,313 mujeres (49.7%) y 809,328 hombres (50.3%)¹⁰.

Un tercer objetivo fue plantear legislación que obligara a los partidos políticos a destinar, de la contribución estatal a la que tuvieran derecho, un porcentaje para actividades de capacitación que coadyuvaran a promover la incorporación real de la mujer en los partidos y en los cargos de elección popular. Así, el Capítulo primero: de los derechos políticos, señalaba:

Artículo 1°.- Para las cinco elecciones nacionales y generales siguientes (...) las nóminas para los puestos de elección popular para diputados y regidores municipales presentadas por los partidos políticos, deberán contener un número de hombres y de mujeres

9 Sobre el impacto de la ley véase: Hidalgo, Ana, *Impacto de la Ley de promoción la Igualdad Social de la Mujer. Costa Rica*. IIDH, San José, 2006.

10 Tribunal Supremo de Elecciones, Registro Civil, Sección Padrón Electoral.

proporcional al número de hombres y de mujeres inscritos en el padrón provincial y cantonal electoral vigente en la elección inmediata anterior.

Artículo 2°.- Reformanse los artículos 60 y 177 del Código Electoral, Ley número 1536 de 10 de diciembre de 1952, según sus reformas, para que digan: Artículo 60.- Los partidos políticos comprenderán en su organización: a) Asamblea de Distrito. Una en cada distrito; b) Asamblea de Cantón. Una en cada cantón; c) Asamblea Nacional. Una en el país.

La Asamblea de Distrito estará formada por los electores del respectivo distrito afiliados al partido. La lista de los delegados de la Asamblea de Distrito ante la Asamblea de Cantón, deberá conformarse en forma proporcional al sexo de los inscritos en el padrón distrital del partido político respectivo. (...) La Asamblea de cantón estará formada por (...). La Asamblea de Provincia (...). La Asamblea Nacional (...). Todos los partidos políticos integrarán sus papeletas de elección interna en forma proporcional al sexo de los representantes ante la Asamblea respectiva¹¹.

La Asamblea Legislativa recibió el proyecto el 8 de marzo de 1988, Día Internacional de la Mujer, de manos del Presidente de la República. Dr. Oscar Arias Sánchez y de la Primera Dama, doña Margarita Penón Góngora, acompañados por personalidades del mundo público y privado del país. El entonces Presidente de la Asamblea Legislativa, don Fernando Volio Jiménez, expresó: “La Asamblea Legislativa está de gala, porque este es un acto de especial significación para la democracia costarricense. Recibo con agrado este documento

11 Proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer, Expediente Legislativo nro. 10605, La Gaceta No. 90, 11 de mayo de 1988.

que es un esfuerzo del Gobierno para ratificar aún más la dignidad de la mujer”¹².

Remitido a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, desde el primer momento fue apasionadamente apoyado, criticado o rechazado por innumerables sectores, así como por diversos operadores del sistema político. Basta para ello revisar las actas del expediente, cuyo tamaño alcanzó 3 tomos. Su discusión suscitó una serie de debates dentro del seno de la Comisión, de la Asamblea Legislativa, en diferentes foros a lo largo y ancho del país y en los medios de comunicación colectiva, lo que generó innumerables notas de prensa, así como caricaturas, bromas públicas, descalificaciones o apoyos en todos los sentidos¹³.

Algunos de los trabajos que analizan el impacto nacional de esta propuesta indican que, en ocasiones, pareció que el proceso de discusión nacional fue más rico que el propio trámite legislativo. Así, por ejemplo, la experta en género Alda Facio, expresaba “Yo siempre digo que más que la ley en sí, lo importante fue que ese proceso de dos años, concienció a todas las mujeres de Costa Rica sobre sus derechos”¹⁴, pues contó con el respaldo de casi todas las organizaciones feministas nacionales y de sectores importantes de la población y el país entero giró alrededor de su discusión¹⁵.

Sin embargo, también ponía en evidencia la dificultad y el rechazo de los partidos políticos, de incluir mujeres “por cuota” en sus órganos partidarios y en sus nóminas de

12 Morales, Carla: *op. cit.*, p.5.

13 Morales, *op. cit.*, p.9: La Nación y La Purruja. El CMF publicó la serie documental *Resumen Noticioso. Igualdad Real: Para un mundo mejor* (recopilación en 3 tomos de todas las notas, artículos y comentarios publicados en los periódicos y en los programas noticiosos de la radio durante 1988 y 1989).

14 Moreno, Elsa, *Mujeres y política en Costa Rica*. FLACSO-Programa Costa Rica, San José, 1995, p. 23.

15 Una importante reseña de las organizaciones que apoyaban el proyecto también puede consultarse en Morales, Carla: *op. cit.*, en especial pp. 14 y 15.

candidaturas a cargos de elección popular. Algunos diputados señalaron que:

[s]i le diéramos un trato que no tomara en consideración que fue un tema de campaña política y una promesa del señor Presidente de la República, debería ser desechado...no le daré el voto a un proyecto que tenga cuotas para la mujer...Me parece que detrás de este proyecto de ley, existen algunos prejuicios del movimiento feminista. Yo ambiciono para la sociedad costarricense algo diferente de lo que hasta ahora ha hecho el movimiento feminista en los países desarrollados. Está comprobado que en esos países el feminismo lejos de dar a la mujer mayor igualdad...lo que ha sucedido es que tiene que trabajar doble (...) soy de la opinión de que existen otros asuntos más importantes que merecen un tratamiento rápido y que no es precisamente este proyecto, el cual considero demagógico y politiquero¹⁶.

Uno de los obstáculos más importantes a los que se enfrentan las mujeres en el campo político proviene, en gran parte, de los partidos políticos. Así lo refiere un reciente documento de CEPAL cuando señala que, a pesar de las leyes sobre cuotas, otras brechas imposibilitan su cumplimiento, que provienen del sistema electoral: “Durante los foros virtuales llevados a cabo entre las autoridades de los mecanismos nacionales de adelanto de la mujer al inicio de 2007 en preparación de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, las y los participantes coincidieron en señalar a los partidos políticos como las fuerzas más reticentes al ingreso de las mujeres a los parlamentos”¹⁷.

El artículo 177 de proyecto de Ley, según indicamos, establecía la obligación para los partidos políticos, de destinar

16 Moreno, Elsa: *op. cit.*, pp. 20, 21 y 22.

17 CEPAL, *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, en: X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito /LC/L.2738(CRM.10/3), agosto 2007, p. 39.

un porcentaje de sus gastos exclusivamente a la promoción y participación política de la mujer: “Artículo 177.- Por gastos que puedan justificar los partidos políticos para obtener la contribución del Estado, se entenderán solamente los destinados a llevar a cabo las actividades de organización, dirección, censo y propaganda. El 25 por ciento de dichos gastos se destinará exclusivamente a estimular la participación, organización y afiliación política de la mujer”¹⁸.

La norma tenía como fundamento el reconocimiento de las dificultades existentes para el involucramiento de la mujer en el espacio político. Nótese que no se trataba de imponer requisitos distintos a los de los hombres, sino que la capacitación partidaria es un ámbito especialmente privilegiado para promover mayor participación femenina. Como también señala CEPAL: “El acceso diferenciado a los recursos económicos para las campañas (...) suele beneficiar más a los hombres cuya red de capital social está más desarrollada, debido a la naturaleza más poderosa y frecuente de los nexos masculinos en el mundo público”¹⁹.

El 25 de mayo de 1988, el entonces Presidente de la Comisión Legislativa, Diputado Mario Carvajal, al tratarse de materia electoral planteó consulta ante el TSE que, en sesión ordinaria del 26 de mayo de 1988, declaró: “En consecuencia, por todo lo dicho, el criterio del Tribunal es negativo a los dos artículos del proyecto en mención (artículo 1 y reforma al artículo 60 del Código Electoral)”. El TSE, partiendo de la CEDAW y su definición de discriminación contra la mujer (art. 1) señaló:

Resulta esencial, dentro de ese contexto, tomar como punto de partida que “discriminación” estará referido a hacer distinciones, exclusiones, o imponer restricción alguna a la mujer con base en el sexo, cuyo objeto o resultado menoscabe o anule el

18 *Ibidem*, expediente legislativo nro. 10.605, pp.7, 8, y 9.

19 CEPAL, *op. cit.*, p. 40.

reconocimiento, goce o ejercicio de la igualdad del hombre y la mujer.

(...) Dentro de las normas constitucionales de trascendencia encontramos la que permite a los ciudadanos agruparse en partidos para intervenir en la política nacional. No se hace distinción o exclusión en cuanto a sexo, pues tiene el mismo sustento de aquella en que se da a hombres y mujeres la posibilidad de ejercer el sufragio.

Tampoco hay limitaciones, en cuanto a sexo, para desempeñar cargos como Presidente, Vicepresidente, o diputado.

II. Todos los principios generales contenidos en la Carta Magna, lógicamente fueron respetados y desarrollados en la Ley orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, sin que se haga en ella exclusión alguna a la mujer en el ejercicio del sufragio, o en cuanto a su participación para elegir o ser electa. No existen, de igual forma, reglas limitantes en el Código Municipal.

IV. (...) del análisis de nuestras disposiciones constitucionales y legales podemos afirmar que, en materia electoral, no existe diferencia de trato en nuestro país por motivo de sexo.

V. (...) que el Tribunal, de aceptar la necesidad de que se reforme el artículo 60 del Código electoral para que se elimine un principio de discriminación -conforme al espíritu del proyecto de ley que se comenta- estaría aceptando que se han violado disposiciones constitucionales y legales expresas que impiden hacer discriminación alguna, en la materia *sub examine*, por motivo del sexo. Ya quedó expuesto que dentro de nuestra normativa no existe discriminación en contra de la mujer para participar en materia electoral, en forma activa o pasiva.

El proyecto de ley, en su artículo 1º, establece una proporcionalidad en las listas que deben formarse para puestos de elección popular (diputados y regidores municipales), para que contengan un número proporcional de hombres y mujeres en relación con los hombres y mujeres inscritos en el padrón provincial y cantonal vigente en la elección inmediata anterior. Quedan excluidos los síndicos. No se explica el motivo por el cual solamente se toman en cuenta los puestos de diputados y regidores municipales dejándose de lado otros cargos, procedimiento que, si se quiere, se torna a su vez, discriminatorio.

La reforma del artículo 60 del Código Electoral tiende a que en la organización interna de los partidos políticos también se guarde la proporcionalidad en cuanto al sexo.

Referente a ambas disposiciones (...) se trata de normas por las que el Estado se torna intervencionista pues pretende regular hasta el porcentaje en que deben estar representadas las personas dentro de los partidos y aún en los cargos mencionados para elección popular, tomando en cuenta el sexo de los ciudadanos. Estos casos van contra el sano principio del ejercicio democrático según el cual los ciudadanos tienen derecho a participar, según su capacidad y libre voluntad, en aspectos políticos o bien electorales. El principio de igualdad como punto de partida es esencial para el caso pues, como se ha expuesto, no existe, en este punto de partida, diferencia alguna en materia electoral por motivo de sexo²⁰.

La lectura de la CEDAW no coincidía con la interpretación que, del mismo texto, hacía el TSE que, por demás, reflejaba el estado del arte en cuanto a cómo los operadores del sistema jurídico nacional no se encontraban en condiciones

20 TSE, Acta de sesión ordinaria de 26 de mayo de 1988.

de apostar por las denominadas “acciones afirmativas”, las cuales en Derecho han sido tratadas por la teoría de las desigualdades compensatorias”²¹. Años después, la “nueva” Sala Constitucional que se creaba señaló que: “el propósito de tales programas o de legislación (...) es el de, no sólo evitar la desigualdad individuo *versus* individuo sino también la desigualdad entre diversos grupos humanos. Las disposiciones dispares de la ley frente al régimen común (...) son medidas compensatorias que favorecen la igualdad real, empleando como herramienta una desigualdad formal en tanto que no se alcance la primera”²².

Distinta fue la posición del Tribunal en cuanto a que los partidos destinaran un 25% de sus gastos a capacitación femenina, pues indicó:

Creemos que la disposición que tiende a estimular esa participación de la mujer en los partidos políticos, y en consecuencia en la vida pública del país, tiene una correcta orientación, por lo que el Tribunal no se opone a ella, pero serán los propios partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa los que deberán determinar el monto que se destinará a ese fin, que en la forma planteada es alto. Debe estimularse una educación política mayor y más extendida, además de un mayor sentido de responsabilidad nacional a todo nivel²³.

21 Sala Constitucional, Voto nro. 321 de 17 de enero de 1995.

22 Un análisis del desarrollo de este concepto, por parte de la Sala Constitucional, puede encontrarse en: Bolaños, Arlette, “Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica: 1996-2005”, en *Revista Digital de Derecho Electoral*, No. 1, Primer semestre 2006. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>) (Acción de inconstitucionalidad, declarada parcialmente con lugar, contra legislación que regula la venta de mercadería del Depósito Libre Comercial de Golfito, por violación del principio de igualdad).

23 *Ibidem*, nota 20, acuerdo comunicado según oficio TSE-1219 de 8 junio 1988.

A pesar de la posición favorable del TSE, el porcentaje para fomentar la participación política de la mujer sigue siendo un tema pendiente. Este aspecto está más vinculado al diseño constitucional que regula la contribución estatal para el rubro de capacitación, en general, que a su destino para capacitación femenina.

Ante la fuerte oposición de los diputados, el estado nacional de la cuestión y la posición del TSE, la Comisión varió la redacción original del proyecto y consultó nuevamente al Tribunal²⁴, que reiteró su oposición señalando:

Artículo 7 y transitorio 4.- Como se trata de disposiciones de tipo general, que dejan a los propios partidos políticos la decisión de tomar las medidas que crean convenientes en sus estatutos para promover la participación de la mujer en los procesos de elecciones internas, órganos directores y papeletas electoras, el Tribunal no tiene objeción alguna que hacer.

Artículo 8.- En cuanto a este artículo, que mantiene la misma orientación que el proyecto de reforma al artículo 177 del Código Electoral, y al cual ya nos referimos en nuestra respuesta del 8 de junio anterior, corresponde transcribir los mismos conceptos²⁵.

Algunas analistas, en cuanto a la primera fase del proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer, señalan que la sustitución del texto eliminaba sus puntos más controversiales: “El régimen de cuotas de participación política, la eliminación del indulto a los violadores, la exigencia de la presencia de una mujer en los casos de juzgamiento de delitos sexuales en contra de las mujeres y la discriminación positiva para las mujeres en el caso del crédito bancario”.²⁶ Igualmente

24 Oficio de 22 de setiembre de 1988, expediente legislativo *op. cit.*

25 TSE, Acta nro.. 9026 de 17 de octubre de 1988.

26 Moreno, Elsa: *op cit.*, pág. 25.

señalan que, así como la “negociación fue la que permitió que la Comisión de Asuntos Sociales emitiera el dictamen aprobatorio del segundo texto del proyecto, ello también significó un fuerte desestímulo para los sectores organizados de mujeres que habían participado activamente en la primera parte de la campaña, quienes consideraron traicionados sus intereses por parte de las instancias de Gobierno promotoras del mismo”²⁷.

3. El proyecto de Ley de igualdad social de la mujer

El 26 de marzo de 1990, sustituyéndose “igualdad real” por “igualdad social”, se aprueba la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.²⁸ La mayoría de los estudios, escritos y publicaciones actuales sobre los derechos políticos de las mujeres costarricenses parten de esta ley. Sin duda, ella ha sido muy importante, pues permitió que el tema siguiera vigente en la agenda política nacional. Así lo consigna el referido documento de CEPAL, al señalar que, con su aprobación:

Costa Rica se convirtió en el primer país de la región en desarrollar políticas públicas específicas –incluyendo legislación– para el adelanto de las mujeres en aplicación de los compromisos adquiridos en 1984 cuando ratifica la Convención CEDAW. (...) es la primera experiencia que pretende responder desde una aproximación más integral a las diversas manifestaciones de discriminación de género que sufren las mujeres, incluyendo la creación de institucionalidad específica.²⁹

27 Moreno, *op. cit.*, p. 25.

28 Ley No. 7142 de 2 de marzo de 1990, publicada en La Gaceta nro. 59 de 26 de marzo de 1990.

29 CEPAL, *op. cit.*, p. 2. También es de obligada referencia el estudio llevado a cabo por Hidalgo, Ana, *op. cit.*, en donde se hace un detallado

Debemos reiterar, sin embargo, que los artículos del proyecto original referidos a derechos políticos de la mujer, concretamente a la instauración de lo que hoy se denomina un “sistema de paridad” fueron eliminados y, en su lugar, el nuevo articulado incluía las indicadas normas programáticas -valiosas en cuanto a su intención política- pero carentes de obligaciones y sanciones específicas. Al respecto, algunas analistas señalaron: “La fuerte reacción generada tanto dentro de la clase política como entre diversos sectores de la sociedad, incluidos algunos de mujeres, demostraron que el país, pero particularmente los partidos políticos, no estaban preparados para esta apertura democrática. Como resultado de ello la Ley, cuya propuesta original fue sensiblemente ampliada en otros aspectos, quedó en este concepto reducida a una excitativa a los partidos políticos para adoptar medidas que mejoraran la participación de las mujeres en los cargos de decisión, tanto de ellos como en los Poderes del Estado”³⁰.

La nueva Ley, en su capítulo de Disposiciones Generales, incluyó artículos en los cuales consagraba la obligación del Estado de promover y garantizar la igualdad en los campos político, económico, social y cultural (art. 1); y que los poderes e instituciones del Estado deben velar por que no se produzca discriminación por razón de género, en las esferas antes señaladas, de acuerdo con la CEDAW (art. 2). De la misma manera, que el Estado debe promover la creación y el desarrollo de programas y servicios dirigidos a la facilitar la participación de la mujer, en condiciones de igualdad (art. 3) y que, para garantizar la igualdad de oportunidades, la Defensoría de los Derechos Humanos tomará las medidas necesarias y apropiadas, especialmente en los cargos públicos (art. 4). El artículo 5 señala que los partidos políticos, incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces para

análisis del impacto jurídico y de políticas públicas que ha producido esta legislación.

30 Moreno, Elsa: *op. cit.*, p. 28. También, sobre el proceso de redacción del texto sustitutivo y el camino recorrido, véase Morales, Carla: *op. cit.*, p. 17.

promover y asegurar la participación efectiva de la mujer en sus estructuras internas y en sus papeletas electorales y en determinados cargos públicos; y el artículo 6 indica que, del porcentaje de capacitación partidaria (art. 194 del Código Electoral), deberán destinar un porcentaje para promover la formación y participación política de la mujer³¹

4. La reforma del Código Electoral de 1992

En virtud de la debilidad del articulado de la nueva ley, que hacía difícil su cumplimiento, la entonces diputada del Partido Liberación Nacional, Gladys Rojas Prado, plantea otro proyecto de reforma al Código Electoral con el fin de introducir el sistema de cuota de género de manera obligatoria para todos los partidos. Este proyecto también proponía un artículo transitorio para que el TSE “garantice y vele para que se dé la representación femenina, tanto en las estructuras de partido como en las papeletas a puestos de elección”.³²

En la exposición de motivos la señora diputada indicaba que:

[I]a práctica ha demostrado que no ha sido suficiente la disposición del artículo 6 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, por la cual se le asignaba el treinta por ciento (30%) (sic) de los fondos adelantados a los partidos para la promoción de la participación femenina en los procesos electorales.

[También proponía] (...) la incorporación del (sic) principio de “representación proporcional de la mujer” tanto en el artículo 58, como un objetivo de los estatutos mismos de los partidos, como en el artículo 60, que establece las Asambleas Distritales, Cantonales, Provinciales y Nacionales.

31 *Ibidem*, Ley nro. 7142.

32 *Ibid.* nota 5, expediente legislativo nro. 11.618 de octubre de 1992, La Gaceta No. 27 de 9 de febrero de 1993.

[Agregaba que] Como sistema de control de cumplimiento se establece en la reforma al artículo 78, que en el momento de inscripción de candidaturas, cada partido tendrá que comprobar el respeto al principio de la representación proporcional de la mujer, según los procedimientos que establezca el Tribunal Supremo de Elecciones³³.

Nuevamente el TSE se pronunció en contra del proyecto, considerando que se obligaba a las mujeres a una participación activa dentro de las estructuras de los partidos políticos y en los cargos de elección popular; y que el proyecto era deficitario al no establecer los mecanismos necesarios para comprobar el principio de representación proporcional, ni los mecanismos de sanción para aquellos que no cumplieran con la disposición³⁴. También se opusieron al proyecto los asesores legislativos que, de manera resumida, anotaron que carecía de claridad en cuanto a su formulación.

El proyecto fue conocido por la Comisión Especial Mixta que estudiaba los proyectos en trámite y otras iniciativas en materia electoral, y recibió dictamen negativo de mayoría por considerarse violatorio del derecho de asociación y del principio de igualdad. Si bien “(...) pasó absolutamente desapercibido para la opinión pública nacional y en particular para las mujeres y las organizaciones que trabajaron tan arduamente en el proceso de apoyo a la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer”³⁵, se destaca su importancia puesto que corroboraba el carácter insuficiente de la Ley de Promoción de la Igualdad Social.

33 *Ibid.* Véase, también, Moreno, Elsa, *op. cit.*, pp. 30 y 31.

34 TSE, Acta nro. 10148 de 25 de mayo de 1993, artículo 12, remitido por oficio nro. 6353 de 16 de junio de 1993.

35 Moreno, Elsa: *op. cit.*, pp. 26-30.

5. La reforma del Código Electoral de 1996

En el año 1996 y sobre la base de la misma reforma planteada en 1992, se aprueba la reforma del Código Electoral en sus artículos 58 y 60. El proyecto recibió el número 11.504³⁶ y fue planteado, por moción en plenario, por las diputadas Sandra Piszcz (co-redactora del proyecto de 1988), Lorena Vásquez, Bernal Aragón, Anabelle Díez, Walter Coto y Francisco Antonio Pacheco (actual Presidente de la Asamblea Legislativa). Allí se establece el *sistema de cuota de género* ya que dichos artículos obligan a los partidos políticos a incluir, en sus órganos internos de dirección así como en las nóminas de candidatos a cargos de elección popular, al menos un 40% de mujeres.

El nuevo texto aprobado³⁷ señalaba en su artículo 60 “(...) Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres”. La cuota se planteaba como un mínimo, con lo cual el legislador expresamente manifestaba la voluntad política que ese porcentaje no fuera un techo sino más bien un piso.

El transitorio del artículo expresa que: “Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las medidas citadas en el último párrafo del artículo 60 del Código Electoral podrán cesar por resolución de ese Tribunal”. La norma recogía el sistema progresivo de control de cumplimiento propuesto en 1992, consecuente con las acciones afirmativas o de discriminación positiva, cuya naturaleza es temporal. También modificó el artículo 58, indicando que: “Los Estatutos de los partidos deberán contener: (...) n) El mecanismo que asegure

36 Asamblea Legislativa, proyecto de ley nro. 11.504, aprobado como Ley nro. 7653, publicada en La Gaceta nro. 246 de 23 de diciembre de 1996.

37 Ley nro. 7653 de 28 de noviembre de 1996, publicada en La Gaceta nro. 246 de 23 de diciembre de 1996.

la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular; ñ) El porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley No. 7142, de 8 de marzo de 1990” (Ley de Igualdad Social de la Mujer, referido al porcentaje de capacitación para promover la formación y participación política de la mujer, ya anotado).

6. Los pronunciamientos del Tribunal Supremo de Elecciones: 1997-2005

La reforma referida tampoco fue suficiente para que se cumplieran sus disposiciones, pues los partidos políticos siguieron colocando a las mujeres en el último lugar de la lista de elegibles, es decir, en el piso, para hacer “la plancha”, con lo cual el fin de la norma se hacía nugatorio. Ello generó los acuerdos y resoluciones que, de seguido, enlistamos.

1. Artículo 2, Acta de Sesión No. 11063 de 14 de enero de 1997: obligación de los partidos de cumplir con el 40% de cuota femenina en sus nóminas de candidaturas, bajo apercibimiento de no inscripción en el Registro Civil. En este acuerdo el TSE, en cumplimiento de la Ley No. 7653 (de Promoción de Igualdad Social de la Mujer) que reforma el artículo 58 del Código Electoral, señala a los partidos políticos su obligación de proceder, a la mayor brevedad, a reformar sus estatutos de acuerdo con la citada norma. Nótese que, aún cuando la Ley de Promoción de Igualdad Social de la Mujer no hacía referencia expresa a la cuota del 40% establecida en el Código Electoral, en su artículo 5 compele a los partidos políticos a incluir en sus estatutos “mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos eleccionarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales”.

2. Artículo 2, Acta de Sesión No. 11088 de 18 de febrero de 1997: el Registro Civil no inscribirá papeletas que no

cumplan el 40% de cuota femenina. El TSE, en cumplimiento del artículo 58 del Código Electoral, advierte a los partidos políticos que el Registro Civil, cuando corresponda, tendrá que revisar si los partidos cumplen o no con el porcentaje a que se refiere el inciso n) del artículo citado; informa a los partidos políticos que el Registro Civil no aceptará inscripciones de papeletas, a cargos de elección popular, que no cumplan con la cuota mínima del 40% establecida por el Código Electoral, reiterando lo señalado en el Acta 11063 ya citada.

3. Artículo No. 13, Acta No. 11112 de 25 de marzo de 1997: no es la obligatorio, en la conformación de papeletas con un 40% de mujeres, una ubicación determinada. En mayo de 1997, don Jorge González Martén, Presidente del Partido Nacional Independiente, plantea ante el TSE una consulta respecto de “la obligación legal de integrar el 40 % de mujeres en todas las papeletas desde distritales hasta la papeleta presidencial”³⁸. El Tribunal indicó:

(...) resulta necesario advertir que el Código Electoral establece como requisitos de los Estatutos de los Partidos Políticos fijar la forma en que se hará efectiva la participación de las mujeres (Artículo 58 incisos n y ñ), en el porcentaje del 40% que establece el artículo 60 del mismo Código y el artículo 6 de la Ley 7142 del 8 de marzo de 1990. Las reglas a seguir son las siguientes:

PAPELETA PRESIDENCIAL: Artículo 74 C.E. Para los puestos de elección popular los Partidos deben tener el mecanismo que asegure la participación de la mujer en el porcentaje del 40% exigido en la Ley 7142 del 8 de marzo de 1990. Como no existe disposición expresa en el Código para este supuesto y de acuerdo con la norma contenida en el artículo 74, considera este Tribunal que siendo 3 los candidatos a elegir,

38 TSE, Acta de sesión ordinaria nro. 11112, art. 13, de 25 de marzo de 1997.

resulta necesaria la participación de una mujer en alguno de esos puestos. Como todos son elegibles no se requiere de orden alguno.

PAPELETAS DIPUTADILES: Un 40% de mujeres debe conformar las papeletas de diputados. Al respecto la mayoría del Tribunal (...) considera que los nombres de las candidatas mujeres pueden ir en cualquier orden ya que el artículo 5 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y el Código Electoral, lo que exigen es únicamente la participación en las papeletas, sin indicar expresamente el orden en que se ubiquen.³⁹

El Magistrado Óscar Fonseca Montoya y la Magistrada Maruja Chacón Pacheco (quien fuera la primera magistrada suplente del TSE, integrando en esa ocasión el Tribunal como magistrada propietaria⁴⁰), salvan su voto, expresando que:

[p]ara hacer realmente efectiva la participación de la mujer, es necesario que ese 40% esté comprendido dentro de los puestos elegibles. (...) si se interpreta que el referido porcentaje puede ser ubicado en cualquier lugar de la papeleta, fácilmente se puede burlar la ley situando a las mujeres en los puestos que, de acuerdo con el historial del partido o su posible caudal de electores, nunca alcanzarán los votos necesarios para su elección. El 25% que señala el artículo 74, debe guardar la misma proporción señalada.

PAPELETAS PARA MUNICIPES: El Código Electoral determina que los estatutos de cada partido establecen la forma de elección de Regidores y Síndicos, Artículo 75 del Código Electoral. En cuanto a la participación de las mujeres el criterio sostenido

39 *Ibidem*, nota 39.

40 Según el art. 100 de la Constitución Política, el TSE aumenta su integración de 3 a 5 magistrados propietarios, 1 año antes y 6 meses después de las elecciones generales.

por los Magistrados de mayoría y de minoría, es el mismo que el caso de las papeletas para diputados.

ASAMBLEAS: La respuesta a las consultas planteadas en relación con las Asambleas y la participación femenina la da el artículo 60 del Código Electoral, párrafo cuatro, el cual dice: "...Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un 40% de mujeres."

De manera que a la Asamblea Nacional, deben ir como delegados 6 hombres y 4 mujeres al menos, y en las Asambleas de Distrito y de Cantón, la delegación estará conformada por 3 hombres y 2 mujeres. Con respecto a las distritales, por tratarse de una elección popular, surge la excepción señalada para las papeletas diputadiles⁴¹.

Como dato significativo, en la misma sesión, artículo 14, se conoce un oficio de la señora Ana Isabel García, entonces Directora Ejecutiva del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, en el que planteaba también "algunas consultas y recomendaciones en relación al sistema de cuotas mínimas de participación de mujeres en las estructuras internas de los partidos políticos y en las papeletas para los puestos de elección popular". El TSE dispuso: "transcribise el acuerdo comunicado al señor Jorge González Martén, y tomado en esta misma sesión en el artículo decimotercero".

4. Artículo 2, Acta No. 11122 de 10 de abril de 1997: publicación en medios de comunicación para recordar a los partidos políticos la obligación de cumplir con los artículos 58, inc. n) y 60 del Código Electoral.

5. Res. No. 1863 de 23 de setiembre de 1999: puestos elegibles y otros. De previo al análisis, cabe destacar que la primera mujer Magistrada propietaria del TSE fue la Dra.

41 TSE, Acta *Ibidem*, nota 39.

Anabelle León Feoli, actual Presidenta de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, quien ingresa en 1998, aún cuando la Lic. Chacón Pacheco era suplente desde 1993. Este año el TSE, integrado por el Lic. Fonseca Montoya en calidad de Presidente, la Dra. León Feoli y el Dr. Luis Antonio Sobrado González, quien ingresa como Magistrado en 1999, conoce de la consulta planteada por la Lic. Gloria Valerín, entonces Ministra de la Condición de la Mujer.

La gestión formulada por la Lic. Valerín solicitaba que se revisara lo acordado por este Tribunal en relación a las cuotas de participación de las mujeres en las papeletas diputadiles y municipales y en las designaciones de las asambleas partidistas, así como la reglamentación de los mecanismos de implementación de estas cuotas y la capacitación de las mujeres.

El Tribunal, en aplicación del Código Electoral e invocando la Ley de Igualdad Social de la Mujer, la legislación internacional y las resoluciones de la Sala Constitucional pertinentes, precisó que:

- a) en cuanto a la obligación de los partidos políticos de colocar mujeres en las listas de candidatos a cargos de elección popular, debe entenderse que se trata de puestos elegibles;
- b) que ese 40% mínimo debe respetarse en la designación de delegados en cada asamblea distrital, cantonal y provincial y no en forma global;
- c) que cada partido político tiene la obligación de incorporar en sus estatutos –antes de las próximas designaciones de delegados a asambleas y de candidatos para las papeletas de puestos de elección popular–, los ajustes necesarios para garantizar efectivamente la participación de las mujeres en la forma y porcentajes dispuestos;
- d) que el Registro Civil no inscribirá las nóminas de los candidatos que no se ajusten a estos parámetros;

- e) que el Registro Civil tampoco acreditará las reformas estatutarias ni las actas de asambleas cuando se determine que no se cumplió con lo establecido; y
- f) en cuanto a capacitación, indica que “La remisión al artículo 194 del Código Electoral, hecha por el artículo 6 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, en la actualidad, carece de contenido”, puesto que se había producido un vaciamiento o derogación tácita refleja. En efecto, esta norma debía articularse con los artículos 58, inc. ñ) y 194 del Código Electoral que, antes de su reforma en 1996, regulaba el financiamiento estatal anticipado para los partidos políticos y el porcentaje para promover la participación y formación política de la mujer. Su reforma en 1996 eliminó esta referencia, en virtud que la Sala Constitucional, en su voto nro. 980-91 de 24 de mayo de 1991, había declarado inconstitucional esta norma, por violación en el trámite de formación de ley.

6. Res. No. 2837 de 12 de diciembre de 1999: criterio histórico. La resolución anterior no precisó los criterios para determinar cuáles puestos eran elegibles. Ante esto, los señores Otto Guevara y Walter Coto, en representación de los partidos políticos Movimiento Libertario y Social Costarricense, respectivamente, interpusieron solicitudes de adición y aclaración de la resolución No. 1863.

El Partido Movimiento Libertario consultó cuáles son los puestos elegibles de diputados según el número que corresponde a cada provincia; cuál era el número de elegibles si la cantidad de diputados por provincia es diferente; cómo se aplica el porcentaje del 40% en casos en que la inscripción de candidaturas para puestos de elección popular -como sucedió en el pasado- se presentó con nóminas incompletas y que, previa revisión de los estatutos de su partido, cuál artículo debería, eventualmente, reformarse.

El Partido Social Costarricense solicitó pronunciamiento sobre si debe dejar de hacer una Asamblea Distrital por

razón de género si el *quórum* se logra sólo con hombres; si debe buscarse a cualquier mujer dirigente para ser designada como delegada, en casos en que no asistan mujeres a la Asamblea Distrital; qué mecanismos prevé el Tribunal si no hay participación femenina a pesar de que el partido la promueva; si se dejaría sin inscribir un partido, negando el derecho a las mujeres designadas a participar en el partido al que quieren pertenecer, si en tres de las asambleas distritales no se logró la designación de mujeres; qué entiende el Tribunal por puestos elegibles y cuáles los criterios que establecerá para su calificación y cómo se reparte la representación en los casos de Limón y Cartago en donde, los puestos elegibles son uno y tres, lo que significa que la cuota sería del 100% en el primer supuesto y en el otro de un 33% y cerca de un 70% si se designan una o dos mujeres.

El TSE se pronunció indicando:

El promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y dentro de ellos, debe ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas. Con esta fórmula se descarta la posibilidad de que se les incluya en cualquier lugar de la papeleta, lo que haría ilusoria su efectiva participación.

Debe entenderse por puesto elegible [en las papeletas diputadiles, objeto de consulta] aquel que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electa y ello debe ser considerado individualmente en la conformación de papeletas de cada provincia.

[Los partidos políticos están] obligados a implementar el sistema de cuotas de participación femenina, deberán considerar que el porcentaje del cuarenta por ciento es un mínimo que, como tal, puede

incrementarse a favor de esa representación, pero no disminuirse.

El partido político está obligado a fomentar una cultura democrática y participativa que haga posible la incorporación de las mujeres.

7. Res. No. 804-E-2000 de 4 de mayo de 2000: la cuota del 40% para puestos de regidores y síndicos. En esta resolución, originada en la consulta formulada también por el Partido Movimiento Libertario, el TSE determinó que donde se establece que “para la conformación de los puestos de regidores y síndicos, la cuota del cuarenta por ciento de participación del género femenino debe ser considerada tanto en los puestos de los propietarios como de los suplentes”.

8. Res. 0918-P-2000 de 11 de mayo de 2000: mujeres en la lista de candidatos a diputados, al existir un solo puesto elegible. Esta resolución se origina en consulta formulada por el Comité Ejecutivo del Partido Acción Laborista Agrícola, por medio de su presidente Carlos Alberto Solís Blanco, para que el TSE indique si mediante “La interpretación del artículo 60 del Código Electoral sobre género: ¿Es válida la siguiente alternativa en la eventual escogencia de la lista de diputados de nuestro partido en la provincia de Alajuela? Primero y segundo lugar: Varones; tercero y cuarto lugar: Mujeres. El resto alternativamente”. El TSE precisó que “la lista de candidatos a diputados puede ser conformada indistintamente por hombres y mujeres –dado que sólo existe un puesto elegible de acuerdo con el pasado electoral del partido – siempre que en el total de puestos se cumpla la cuota del 40% mínimo de mujeres con independencia del lugar que ocupen. Esta misma regla debe observarse en los lugares en que el partido no haya obtenido la elección de ninguno de sus candidatos y, también, cuando participen por primera vez en un proceso electoral”.

9. Res. No. 1544-E-2001 de 24 de junio de 2001: presencia femenina en la papeleta para Presidente y Vicepresidentes. La señora Rina Contreras y el señor Fernán

Guardia, Presidenta y Tesorero, respectivamente, del Partido Unidad Social Cristiana, solicitan el criterio del Tribunal acerca de si, en relación con el 40% del artículo 60 del Código Electoral “¿Se aplica este porcentaje de elección en los puestos de candidatos a la Vicepresidencia de la República por parte del Partido, ya que los mismos son elegidos por el candidato y no popularmente? El TSE definió que: “(...) en la papeleta presidencial debe figurar, cuando menos, una mujer. Como todos los puestos son elegibles, no se requiere de orden alguno”.

10. Res. No. 1543-E-2001 de 24 de julio de 2001: incorporación, en estatutos, de mecanismos para garantizar el 40% de la cuota femenina. En esta consulta los señores Otto Guevara Guth y Raúl Costales Domínguez, Presidente y Secretario General, respectivamente, del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Movimiento Libertario plantean, entre otras, inquietudes acerca de la incorporación a los estatutos de los mecanismos para garantizar el 40% de la cuota de participación de la mujer y la integración de las delegaciones distritales, cantonales y provinciales con un 40% de participación de mujeres.

El TSE señaló que los partidos debían cumplir con las disposiciones de los artículos 58 inciso n) y 60 del Código Electoral, antes de inscribir en el Registro Civil las candidaturas para las próximas elecciones del 2002, el 18 de octubre del año en curso; y que si el partido no ajustaba sus estatutos, de previo a admitir las candidaturas que se propongan, el Registro Civil revisaría la nómina propuesta y aplicando el “método histórico”, verificaría el cumplimiento de los porcentajes femeninos, so pena de rechazo de esa inscripción. Para los partidos sin fecha prevista en sus estatutos para renovar delegados territoriales, sigue el TSE, se debía cumplir con los requisitos normativos, en todo caso antes de la inscripción de candidaturas para puestos de elección popular ante el Registro Civil.

11. Res. No. 2096-E-2005 de 31 de agosto de 2005: la cuota mínima es un mecanismo de acción afirmativa en favor de la mujer y debe reflejarse en la lista global de la papeleta y en los puestos elegibles de esa lista. La última resolución de esta importante serie es emitida con ocasión de un recurso de apelación interpuesto por la señora Rose Mary Madden Arias, en su condición de apoderada especial y judicial y extrajudicial de la Presidenta del Comité Ejecutivo Superior del Partido Nueva Liga Feminista, contra la resolución número 120-05-PPDG, dictada por la Dirección General del Registro Civil y que el TSE anula, ordenando la inscripción de ese partido, especificando que las normas de discriminación positiva son un mecanismo para favorecer a las mujeres. Como dato curioso debe anotarse que, en ese momento, el Tribunal se encontraba integrado por 5 magistrados hombres.

La resolución referida señala: “(...) no observa este Tribunal que el hecho de que el Partido Nueva Liga Feminista cuente, en su estructura interna, con un porcentaje mayor al 60% de mujeres, sea obstáculo para impedirle su inscripción como partido a escala provincial, en virtud de que la acción afirmativa prevista en el párrafo final del artículo 60 del Código Electoral establece un porcentaje obligatorio mínimo de participación de las mujeres que bien puede aumentarse –no existe ley que lo impida– pero no disminuirse”.

7. Números que hablan

Los pronunciamientos reseñados vinieron a marcar la diferencia en cuanto al número de diputadas electas, lo que hace que Costa Rica sea el tercer lugar mundial en cuanto al número de mujeres parlamentarias. Lo mismo puede señalarse con respecto a las mujeres municipalistas, según los gráficos siguientes⁴², salvo en cargos unipersonales municipales

42 TSE, Registro Civil, Sección Padrón Electoral. Gráficos preparados por el Lic. Erick Guzmán, Asistente de la Secretaría General del TSE y el Lic. Juan Eladio Ramírez C., Estadístico, Unidad de Estadística, Dirección Ejecutiva del TSE, octubre 2008.

(alcaldías propietarias e intendencias) en los que no aplica la cuota de género al no ser órganos colegiados.

Gráfico 1
Vicepresidencias electas por sexo 1986-2006

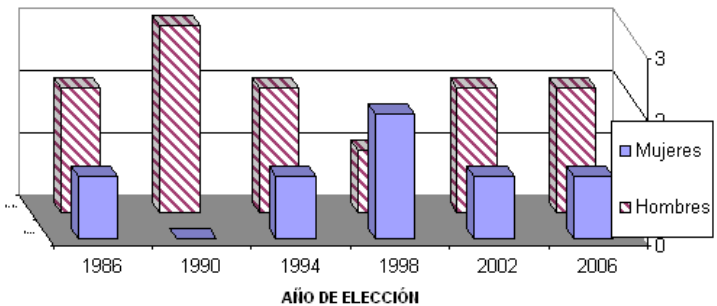


Gráfico 2
Diputaciones electas por sexo 1986-2006

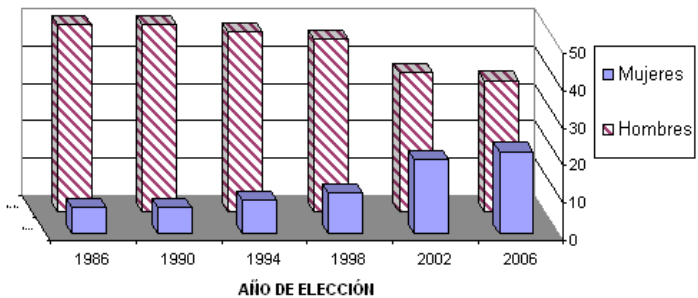


Gráfico 3
Regidores(as) electos(as) por sexo 1986-2006

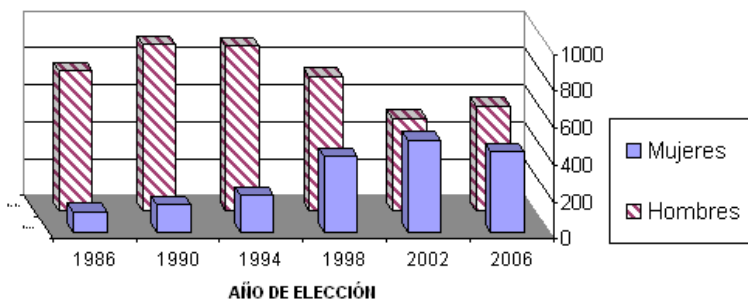


Gráfico 4
Síndicos(as) electos(as) por sexo 1986-2006

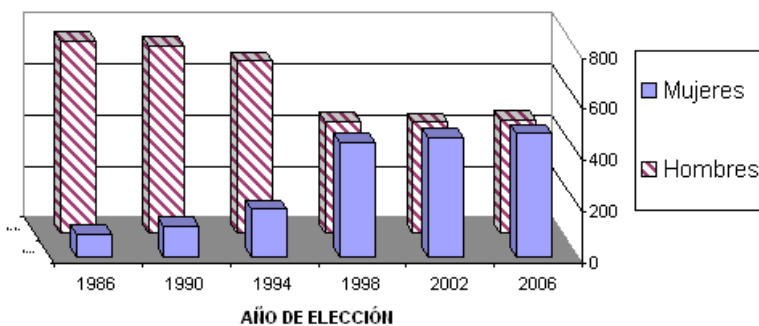
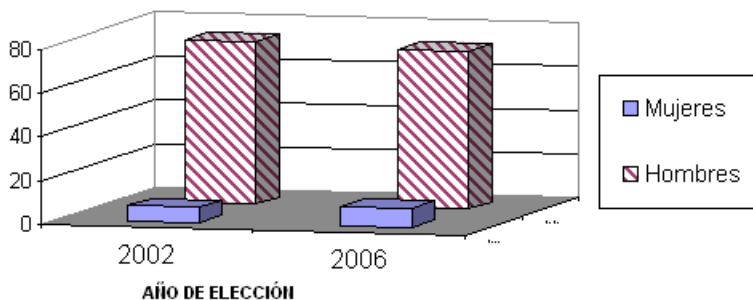


Gráfico 5
Alcaldías en propiedad electas
por sexo 2002 y 2006



8. La actual reforma al Código Electoral

En el año 2001, el TSE, por intermedio del Poder Ejecutivo -ya que constitucionalmente carece de iniciativa legislativa-, presentó una propuesta de reforma integral al Código Electoral⁴³ que ha sido conocida por tres Asambleas Legislativas: la del período 1998-2002, la del período 2002-2006 y la actual, cuyo período corre de 2006 a 2010. Ésta, recién instalada, acordó integrar una Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos que, a su vez, tendría el plazo de un año para rendir su dictamen⁴⁴. Aún cuando este plazo fue prorrogado en un par de ocasiones, al cierre de este artículo en 2008⁴⁵, el proyecto de Código Electoral fue dictaminado por la Comisión, con el voto afirmativo de los presentes⁴⁶. Su Presidenta, la diputada Maureen Ballester,

43 Expediente legislativo nro. 14.268.

44 Asamblea Legislativa, Acuerdo de Plenario, junio de 2006.

45 Finalizado el 18 de noviembre de 2008. Actualizado para los fines de la presente publicación.

46 Comisión de Reformas Electorales y Partidos Políticos, Acta del 18 de noviembre de 2008; ratificado según Acta del 20 de noviembre de 2008. En la Comisión, el proyecto se dictamina bajo el número 16.212.

ha manifestado que existe un compromiso del Poder Ejecutivo para que la iniciativa sea remitida al Parlamento en sesiones extraordinarias, a partir del 1 de diciembre de 2008, aún cuando por la vía del artículo 137 del Reglamento de Orden y Disciplina de la Asamblea Legislativa, todavía queda abierta la posibilidad de reformas al texto, desde el plenario, cuando se conozca en primer debate⁴⁷.

La paridad de género podría ser uno de esos temas a reconsiderar, como lo destaca la Presidenta de dicha Comisión, al señalar que “Temas como la doble postulación es probable que se intente modificar, algunos temas de financiamiento y de género”⁴⁸. El diputado Mario Núñez, del Partido Movimiento Libertario, ha expresado que su partido no apoya la propuesta del 50% o de paridad de género, ya que “esto desestimulará la participación y la conformación de agrupaciones, pues en muchos sitios no es posible contar con tantas mujeres capacitadas e interesadas, en esa cantidad, para los puestos de elección popular”⁴⁹.

TSE propone paridad alterna

a) Cuota con lista trenzada

El TSE, en el año 2001, propuso una fórmula para la obtención de la paridad, ya que, manteniendo la cuota de un 40% de participación mínima de la mujer en las estructuras partidarias y en las delegaciones a sus asambleas, indicaba que: en cuanto a las nóminas que se presentaran para las elecciones nacionales o locales deberían figurar -en forma alternativa- hombres y mujeres; y que el género que las encabezara se resolvería por la suerte, con lo cual se garantizaba un resultado de paridad.⁵⁰ Así, el artículo 5 expresaba:

47 La Nación, 20 de noviembre de 2008.

48 *Ibid*.

49 InformaTICO.com, 20 de noviembre de 2008.

50 Exp. legislativo nro. 14.269.

Participación de la mujer. Todas las estructuras partidarias y las delegaciones a sus asambleas deberán estar integradas por un mínimo de un cuarenta por ciento de mujeres. En las nóminas que presenten los partidos políticos y grupos independientes para las elecciones nacionales o locales, deberán figurar en forma alternativa, hombres y mujeres. El género que las encabece, lo cual se decidirá por sorteo, ocupará los lugares impares.

Esta propuesta de “lista trenzada” significaba que, si en el primer lugar de la papeleta iba un hombre en el segundo iría una mujer, en el tercero un hombre y así sucesivamente, con lo cual se elevaban las candidaturas femeninas a un 50%, que además, las colocaba -automáticamente- en puestos elegibles.

b) Cuota del 50%

En mayo de 2007, los magistrados del TSE Lic. Óscar Fonseca, Dr. Luis Antonio Sobrado y quien suscribe, con posterioridad a una serie de conversaciones con el entonces Presidente de la Comisión Especial, diputado Fernando Sánchez, manifestamos que era importante que el nuevo Código claramente consagrara el sistema de paridad pretendido desde 2001. A partir de lo anterior, la Comisión solicitó formalmente el criterio del TSE, que expresó que: consciente de la importancia de una filosofía incluyente que fortalezca la presencia de las mujeres en los puestos de elección popular, había propuesto en el 2001 la redacción ya señalada y que introducía el mecanismo de las “listas trenzadas”. Agregó el TSE que, dado que “no pareciera haber consenso parlamentario sobre esta propuesta de alternabilidad en las listas de candidatos (...) se sugiere valorar la posibilidad de mantener el mecanismo legal vigente, tal y como lo ha precisado la jurisprudencia electoral, pero pasando del 40 al 50% de participación femenina mínima en las papeletas, lo

cual mantendría la visión que ha impulsado este Tribunal de no sólo mantener sino incluso fortalecer dicha participación”⁵¹.

El TSE propone, entonces, el siguiente texto sustitutivo:

ARTÍCULO ____.- Participación de la mujer. Todas las delegaciones de las asambleas partidarias, así como sus comités ejecutivos y cualquier otro órgano colegiado de los partidos políticos, deberán estar integrados por un mínimo del cuarenta por ciento (40%) de mujeres. El Tribunal no avalará en modo alguno al órgano partidario que contrarie esta disposición ni le reconocerá validez a sus acuerdos.

La participación femenina en las nóminas de candidatos que se presenten a inscripción se ajustará, bajo pena de denegar la solicitud correspondiente, a las siguientes reglas:

1) En cada una de las nóminas para la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, alcalde propietario y sus suplentes y síndico propietario y su suplente, al menos uno de los candidatos deberá ser mujer.

2) Cada una de las nóminas para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, regidores municipales y concejales de distrito, deberá estar conformada por un mínimo del cincuenta por ciento (50 %) de mujeres; ese porcentaje debe reflejarse tanto en la nómina globalmente considerada, como en los puestos elegibles de la misma. La cantidad de puestos elegibles se determinará de acuerdo al promedio de los resultados electorales obtenidos, en la jurisdicción de que se trate, por cada partido en particular.

En uno y otro caso, cuando se trate de números impares, el partido político decidirá, discrecionalmente, a qué género se asignará la candidatura pendiente.

51 TSE, Acta nro. 41-2007 de 10 de mayo de 2007.

3) Las nóminas de candidatos a regidores suplentes y concejales de distrito suplentes, respetarán las mismas reglas.

4) Para las candidaturas a intendente, siendo que el puesto a elegir es uno solo, no existirá restricción alguna al respecto.

Transitorio.- Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las reglas de este artículo podrán cesar por resolución de ese Tribunal⁵².

En setiembre del mismo año 2007, la Comisión Especial vuelve a solicitar el criterio del TSE ante un nuevo texto propuesto por varios de sus diputados, quienes consideraban agregar, a los principios de paridad y alternabilidad, el de secuencialidad, con el objeto de que los partidos políticos los incorporaran a sus estatutos⁵³.

Los diputados “Informan que mediante los mecanismos de alternancia y no secuencialidad se pretende asegurar que esas conformaciones sean hombre-mujer o mujer-hombre, sin que dos personas del mismo sexo puedan estar en forma consecutiva” e indican que la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), proponían que la paridad y la alternabilidad se reflejasen en la nómina globalmente considerada, es decir, vertical y horizontalmente, en cada partido en forma independiente.

El TSE, al evacuar la consulta, señaló que las mociones ya aprobadas para modificar los artículos 2, 49, 58, 93 y 135 del Código Electoral “constituyen un avance formidable en materia de igualdad de género. La incorporación de una

52 *Ibid.*

53 TSE, sesión ordinaria nro. 81-2007, de 4 de setiembre de 2007.

paridad del 50% sumada a la alternabilidad en las listas, consolidaría a la legislación costarricense en la vanguardia, a nivel latinoamericano y mundial, en lo que respecta a la aplicación de mecanismos de acción afirmativa dentro del ámbito de la participación política”. A lo anterior, el TSE agregó:

Las mociones aprobadas por la actual Comisión Especial, avanzan aún más pues obligarían a respetar la paridad en términos de un 50% en los órganos y nóminas pares, mientras en el caso de los impares no se admitiría una diferencia entre el total de hombres y mujeres mayor a uno. La paridad así definida, sumada a la alternabilidad de las listas, necesariamente redundará en un incremento de la efectiva representación femenina en cargos públicos, así como dentro de los partidos políticos.

En temas como los referidos en estos artículos, la sociedad costarricense no podrá sentirse satisfecha sino cuando la participación política de las mujeres sea igual en oportunidades y resultados. En lo referente a la participación política, la reforma legal es uno de los instrumentos útiles para revertir una cultura de exclusión profundamente arraigada, además de la educación o las campañas de sensibilización. Los obstáculos a la reforma electoral en materia de género vienen dados, fundamentalmente, por prejuicios culturales que es necesario erradicar, los cuales, de persistir, obstruyen la reforma o, lograda ésta, pueden restar eficacia a las mejores leyes.

En cuanto al resto del nuevo texto propuesto, el TSE expresó que “el rediseño normativo debe tomar en consideración los diferentes valores jurídicos tutelados por el ordenamiento, así como circunstancias de orden práctico que representan fronteras naturales a la posibilidad de reforma. En este sentido, por ejemplo, existen limitaciones para aplicar mecanismos paritarios en elecciones uninominales”.

Reiterando su pleno acuerdo a la propuesta del INAMU y de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, en cuanto a los principios de paridad y de alternabilidad, el TSE objeta la adición del criterio de secuencialidad en las nóminas globalmente consideradas, pues el texto difería de “la moción de reforma al artículo 135 aprobada por la Comisión, según la cual el primer lugar de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito ‘será definido por el partido político’”⁵⁴.

Indicó el TSE que el criterio propuesto, por una parte, quebranta el principio de autonomía de la circunscripción electoral que rige en el sistema costarricense para todas las elecciones, con excepción de la elección presidencial. Por otra parte, que también quebranta el principio democrático que debe imperar en los partidos políticos, a la hora de definir sus candidaturas, el cual debe garantizar que la autoridad fluye desde las bases hasta la Asamblea Nacional, y no a la inversa.

Este ha sido un punto de desacuerdo entre el INAMU y el TSE que, a nuestro juicio, se origina en un desconocimiento del sistema electoral costarricense y que, en algunas ocasiones, ha producido la idea de una diferencia conceptual entre ambas instituciones en cuanto a la igualdad de género. Ello no se corresponde con la actuación del TSE, verificable a lo largo de su ya mencionada jurisprudencia, como en su posición frente a la reforma electoral bajo análisis, habiendo sido el propio TSE el que propuso el sistema de paridad. Por ello es necesario destacar las razones que invoca el Tribunal y que, como se observa, apelan a principios democráticos y no desmerecen su trayectoria de vanguardia en materia de igualdad de género.

En cuanto al quebranto de la autonomía de la circunscripción electoral, el TSE manifestó que:

Entendida en ese sentido global o como “alternancia horizontal”, apunta a la misma finalidad última

54 *Ibid.*

que los principios de paridad y alternabilidad. Sin embargo, a diferencia de estos, presenta al menos dos problemas. Por una parte, quebranta el principio de autonomía de la circunscripción electoral. Los sistemas electorales se aplican sobre circunscripciones determinadas, cada una de ellas autónoma respecto a la otra. Aparte del nivel de elección nacional -en nuestro caso, las presidenciales- que es de circunscripción única, todas las demás elecciones a cargos públicos se definen en niveles subnacionales, con múltiples circunscripciones. Cada provincia, cantón y distrito constituye una circunscripción electoral independiente a los efectos de elegir a sus respectivos representantes. Por tal razón, resulta improcedente obligar a las asambleas subnacionales de los partidos a que sus nóminas sean encabezadas por un determinado género, según el utilizado en otras circunscripciones.

El segundo inconveniente de la secuencialidad radica en que, dentro de la lógica democrática que debe caracterizar el funcionamiento interno de los partidos políticos (artículo 98 de la Constitución Política), la autoridad fluye desde las bases hasta la Asamblea Nacional, y no a la inversa. Según la jurisprudencia de este Tribunal (res. 1669-1999), el modelo organizacional de los partidos políticos establece y procura una estructura interna mínima y uniforme que viene a servir de “instrumento democrático” para evitar o atenuar la oligarquización de tales agrupaciones. El avance concatenado de las asambleas partidarias respetando la división territorial del país desde su repartición básica (distrito), ascendiendo al cantón y la provincia, para llegar finalmente al plano nacional, constituye un “cauce de participación” de los afiliados en la toma de decisiones que atañen a la organización.

El Tribunal dejó establecido, en su resolución N° 1671-E-2001, que si bien a la asamblea superior partidaria es a la que le compete ratificar las candidaturas de ciertos cargos de elección popular, dicha ratificación no resulta necesaria cuando las designaciones se hagan con base en convenciones u otros procedimientos de consulta popular previstos en los respectivos estatutos, ya que esos procedimientos de postulación popular resultan expresivos de la voluntad de las bases partidarias, la cual no puede ser ignorada por los órganos partidarios representativos, incluida la asamblea superior. La jurisprudencia electoral aclaró, además, que es potestad exclusiva y excluyente de cada asamblea cantonal designar o ratificar los candidatos a puestos de elección local, en aquellos casos en que no se escogen procedimientos de postulación por consulta a las bases. Consecuentemente, no podría la Asamblea Nacional del partido invadir la competencia de las asambleas, cantonales, para imponerles un encabezamiento de determinado género, pues eso quebrantaría el principio democrático que debe imperar en toda organización partidaria.

La propuesta en cuestión también incluía otros temas, frente a los cuales el TSE expresó que el mecanismo de la moción para reformar el artículo 10, inciso f) era inadecuado e insuficiente, pues ya los artículos 58 y 135 aprobados por la Comisión establecían que el Registro Electoral no inscribiría los acuerdos ni las nóminas partidarias que quebranten la paridad y la alternabilidad. También consideró que el inciso g) del mismo artículo 10, puede representar un serio obstáculo para integrar las juntas electorales, debido al calendario electoral y a las características particulares de algunos distritos del país y ello se considera inconveniente. De la misma manera, en la propuesta de integración paritaria de sus magistrados, el TSE señaló que la moción sobre el artículo 11 requeriría de reforma constitucional, al modificar los criterios

para la integración del TSE y limitaba la discrecionalidad de la Corte Suprema de Justicia para el nombramiento de sus Magistrados⁵⁵.

Las mociones aprobadas sobre el mecanismo de paridad propuesto por el TSE fueron votadas en la Sesión Extraordinaria N° 16212-CE-30 del 19 de julio de 2008. Como indicamos, la Comisión citada dictaminó el texto, cuyo cuadro resumen se inserta.

Participación política de la mujer	
Legislación actual	Proyecto de legislación
Art. 58. Los estatutos de los partidos deberán contener: Inc. n) mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el art. 60, tanto en estructura partidaria como en papeletas a puestos de elección popular. Art. 60. párrafo 5: Delegaciones de Asambleas Distritales, Cantonales y Provinciales, deberán estar conformadas, al menos, por un 40% de mujeres. Transitorio. Las medidas anteriores podrán ser cesar por resolución del TSE cuando un partido haya alcanzada la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del TSE.	Art. 2. Se establecen los principios de participación política por género en estructura interna de partidos y en nóminas: Paridad: Nominas u órganos pares: 50% mujeres – 50 % hombres. Nóminas u órganos impares: Diferencia no podrá ser superior a uno (hombre o mujer). Alternabilidad: mujer-hombre u hombre-mujer. Dos personas del mismo sexo no pueden estar en forma consecutiva. Art. 52. Inclusión de incisos o) p) y q) en regulación de los Estatutos de los partidos. • Se deberá disponer de un porcentaje de la contribución estatal para capacitación permanente y paritaria. • Partidos políticos deberán implementar mecanismos que aseguren paridad en estructuras partidarias y en nóminas. Art. 53. inciso d) Derecho a la libre participación equitativa por género. Art. 61. Si no se cumplen principios, no se inscribirán los partidos, los estatutos, ni se renovará la inscripción. Art. 62. Conformación paritaria de todas las instancias partidarias. Art. 105. El TSE no reconocerá el rubro de capacitación de la contribución estatal a los partidos que incumplan con porcentaje para capacitación paritaria. Art. 151. Encabezamiento de nominas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político. El Registro Civil no inscribirá las nominas de candidaturas que incumplan este artículo.

Fuente: Cuadro preparado a partir del resumen elaborado por el Dr. Hugo Picado y la Lic. Wendy González, Letrados del TSE y asesores del TSE ante la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos de la Asamblea Legislativa. TSE, San José, noviembre de 2008.

⁵⁵ *Ibid.* nota 53, véase Oficio TSE nro. 4208-2007 de 4 de setiembre de 2007.

En enero de 2009 (posterior a la publicación del presente artículo), la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos conoció, de acuerdo con el Reglamento de la Asamblea Legislativa⁵⁶, 607 mociones de fondo presentadas por varios diputados, según el trámite regulado por el art. 137 del citado Reglamento, mismo que concluyó el día jueves 2 de julio de 2009⁵⁷.

En esta etapa, previa rendición del cuarto informe de la Comisión, corresponderá remitir todo el proyecto para su discusión, al Plenario legislativo. En esta fase únicamente los diputados proponentes de aquellas mociones de fondo que fueron rechazadas por la Comisión, podrían presentar mociones de reiteración, dentro de las tres primeras sesiones de discusión del proyecto en plenario, según lo dispuesto por el art. 138 del Reglamento citado.

En general, se aprobaron los artículos ya referidos sobre el sistema de paridad de género, aunque el que regula la capacitación fue reforzado. Ello al modificarse el artículo 105 relativo al control contable del uso de la contribución estatal, pues se obliga a los partidos políticos a garantizar, en sus respectivas liquidaciones, que los gastos que realicen en este rubro (montos y actividades), durante el periodo no electoral, se destinen a la formación y promoción de ambos sexos en condiciones de efectiva igualdad. A continuación, el texto original aprobado por la Comisión y que se conocerá en el plenario legislativo.

56 Reglamento de la Asamblea Legislativa, acuerdo legislativo nro. 399 de 29 noviembre de 1961; Versión ordenada Acuerdo nro. 2883 de 9 de marzo de 1994, actualizado el 20 de junio de 2007.

57 Asamblea Legislativa, Acta de la sesión extraordinaria nro. 89, 2 de julio de 2009.

ANEXO ÚNICO

TEXTO COMPLETO DE ARTÍCULOS DICTAMINADOS POR LA COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS

Artículo 2.- Principios de participación política por género. La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.

La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y demás órganos pares estarán integradas por un 50% de mujeres y un 50% de hombres y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.

Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), de tal forma que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

Artículo 52.- Estatuto de los partidos políticos. El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener, al menos:

(...)

o) Normas sobre el respeto a la equidad por género tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de elección popular.

p) Mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en la estructuras partidarias, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular y el

mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección.

q) Indicar la forma como se distribuye el período electoral y no electoral la contribución estatal de acuerdo a como lo establece la Constitución política. De lo que el partido político disponga para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como mujeres, con el objetivo de capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar liderazgos, participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros.

Artículo 61.- Solicitud de inscripción. (...) La Dirección General del Registro electoral no inscribirá los partidos políticos, los estatutos, ni renovará la inscripción a los partidos políticos que incumplan con los principios de igualdad, no discriminación, paridad y el mecanismo de alternancia en la conformación de las estructuras partidarias, ni reconocerá la validez de sus acuerdos que violen estos principios.

Artículo 62.- Conformación de instancias partidarias. Todas las delegaciones de la asambleas, cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos y todos los órganos de dirección y representación política estarán conformados en forma paritaria, de conformidad con los principios, mecanismos y criterios establecidos en este Código.

Artículo 105.- Control contable del uso de la contribución estatal. (...)

Los partidos políticos garantizarán en sus respectivas liquidaciones que los gastos que realicen en el rubro de capacitación durante el período no electoral están siendo destinados en sus montos y actividades,

en la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad, según el artículo 52 inciso q de este Código. Para tal fin deberán acompañar la liquidación respectiva con una certificación emitida con un contador público autorizado, en la que se especifique el cumplimiento de esta norma. Si la certificación no se aportara el Tribunal Supremo de Elecciones entenderá que el respectivo partido político no cumplió y no autorizará el pago de monto alguno en ese rubro.

Artículo 151.- Inscripción de candidaturas. Todas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política estarán integradas en forma paritaria y alterna. En primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político.

Para su debida inscripción en el Registro Electoral, las candidaturas sólo podrán presentarse desde la convocatoria a elecciones hasta tres meses y quince días naturales antes del día de la elección. La solicitud deberá presentarla cualquiera de los miembros del comité ejecutivo del organismo superior del partido, en las fórmulas especiales que para tal efecto, confeccionará el citado Registro.

Queda prohibida la nominación simultánea como candidata o candidato a diputado por diferentes provincias. Cuando ello ocurra, la Dirección General del Registro Electoral, tomando en cuenta la voluntad del candidato o la candidata respectiva, inscribirá una de las nominaciones, suprimiendo las demás. Cuando el candidato o la candidata no exprese su voluntad después de tres días de prevenido por la Dirección, ésta incluirá una de las nominaciones a su libre arbitrio.

La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito de los partidos políticos que incumplan con la participación paritaria y alterna.

De la misma manera, se introduce un transitorio para que el sistema de paridad de género no rija respecto de la elección de integrantes de los órganos internos de los partidos políticos, en función del actual calendario electoral del país. El artículo prescribe:

Transitorio.- La obligación para que en las estructuras partidarias se cumpla con los principios de paridad y alternancia de género se exigirá para el proceso de renovación de las estructuras posterior a las elecciones nacionales del año 2010. Antes de esa fecha los partidos políticos observarán como mínimo la regla del cuarenta por ciento de participación femenina.

Separado del proyecto legislativo de reforma al Código Electoral, el 2 de junio de 2009, el diputado Alexánder Mora, del Partido Liberación Nacional, presentó un proyecto de reforma constitucional para que se adicione un nuevo párrafo al art. 33 de la Constitución Política, de manera de garantizar la paridad de género en los procesos de elección, nominación y ejercicio de cargos públicos⁵⁸. El proyecto, que deberá cumplir con el trámite de reforma constitucional que dispone la Constitución (arts. 195 y 196), propone el siguiente texto:

Artículo 33.- Toda persona es igual ante la Ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.

La participación y representación ciudadana deberá ser igualitaria entre hombres y mujeres. El Estado promoverá acciones afirmativas y garantizará la paridad de mujeres y hombres en la participación y

58 Ello de acuerdo con el expediente legislativo nro. 17.400 (véase La Gaceta nro. 129 de 6 de julio de 2009).

representación de ambos en todos los procesos de elección, nominación y ejercicio de cargos públicos, en sus instancias de dirección y decisión, así como de representación en el plano internacional.

La Asamblea Legislativa tendrá la última palabra⁵⁹.

59 Nota de las editoras: En julio de 2009 se inicia la discusión de las reformas al Código Electoral en el plenario de la Asamblea Legislativa, que sesionará de forma extraordinaria para la aprobación antes de octubre de este año, a fin que pueda regir para los comicios del 2010.

IV. Sitiobibliografía especializada sobre los derechos de participación política de las mujeres

Sitiobibliografía especializada sobre los derechos de participación política de las mujeres (2008)

*Lucrecia Molina Theissen**

*Marcia Ugarte Barquero***

* Guatemalteca. Socióloga y educadora. Coordinadora del Centro de Documentación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IDH) desde 1991.

** Costarricense. Bibliotecóloga, con estudios avanzados en Filosofía. Asistente del Centro de Documentación del IIDH desde 2000.

Indice

1	Protección internacional	455
2.	Algunos enlaces a la jurisprudencia nacional e internacional	464
3.	Artículos y libros en formato electrónico	467
4.	Algunos sitios especializados sobre derechos de las mujeres	510
5.	Otras informaciones	529

1. Protección internacional

Instrumentos internacionales

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

En vigor como Tratado Internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por veinte países.

Entre los tratados internacionales de derechos humanos la Convención ocupa un importante lugar por incorporar la mitad femenina de la humanidad a la esfera de los derechos humanos en sus distintas manifestaciones. El espíritu de la Convención tiene su génesis en los objetivos de las Naciones Unidas: reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana, y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. La Convención define el significado de la igualdad e indica cómo lograrla. En este sentido, la Convención establece no solo una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados partes garanticen el goce de esos derechos.

Ratificaciones

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm>

Reservas

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm>

Informes de los Estados parte

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm>

Órganos de protección

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm>

El Comité CEDAW fue establecido en cumplimiento del artículo 17 de la Convención mediante la Resolución 34/180, en diciembre de 1979, con la finalidad de supervisar los avances de los Estados partes en la aplicación de sus disposiciones. El Comité está integrado por 23 personas, todas mujeres expertas en la materia, con distintas profesiones, que son electas a título personal y que no ejercen su cargo en representación de su país de origen. Su mandato es de cuatro años. La elección de cada una de ellas se realiza mediante el voto secreto y se escogen de una lista de personas “de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención”. En la conformación del Comité se trata de lograr la representatividad de todas las regiones del mundo y sus distintas culturas y sistemas jurídicos.

El Comité cumple su función principal de supervisión mediante el examen de los informes que deben presentar los Estados partes en sus dos reuniones anuales. Al igual que los otros organismos establecidos en virtud de un tratado, emite recomendaciones y observaciones sobre lo analizado en cada país. Asimismo, solicita informes a otros organismos de la ONU y es una instancia muy abierta a la recepción de informes alternativos o informes sombra producidos por organizaciones no gubernamentales. El Protocolo Facultativo le amplió sus atribuciones al aprobarse el procedimiento para presentación de quejas por parte de organizaciones o personas que reclamen la violación de los derechos protegidos por la Convención; asimismo, puede iniciar investigaciones en los casos de violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos de las mujeres de acuerdo con el mencionado tratado. En ambos casos, los Estados partes contra los cuales se presente alguna queja deberán haber ratificado este instrumento adicional a la

CEDAW. Otra de las atribuciones del Comité es la formulación de recomendaciones generales que interpretan los artículos de la CEDAW o contienen sugerencias a los Estados respecto de cuestiones de procedimiento o abordan temas relacionados.

Recomendaciones generales del Comité CEDAW

Recomendación general nro. 5 (Séptimo período de sesiones, 1988)

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

Medidas especiales temporales.

Recomienda que los Estados partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo.

Recomendación general nro. 8 (Séptimo período de sesiones, 1988)

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

Aplicación del artículo 8 de la Convención.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, habiendo examinado los informes de los Estados partes sometidos de conformidad con el artículo 18 de la Convención, recomienda a los Estados partes que adopten otras medidas directas de conformidad con el artículo 4 de la Convención a fin de conseguir la plena aplicación del artículo 8 de la Convención y garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, las oportunidades de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en las actividades de las organizaciones internacionales.

Recomendación general nro. 23 (16 período de sesiones, 1997)

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

Vida política y pública.

Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país.

Órganos especializados

Comisión sobre el Estatus de las Mujeres

<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/index.html>

Esta Comisión es un organismo del Comité Económico y Social de la ONU dedicado exclusivamente a la promoción de la igualdad de género y el avance de las mujeres en el mundo, siendo el principal hacedor de políticas en este campo en el nivel global. Conformado por representantes de los Estados miembros, se reúne anualmente en Nueva York para evaluar los progresos relacionados con la equidad de género,

identificar retos, establecer estándares globales en este campo y formular políticas concretas para conseguirlos.

La Comisión fue establecida mediante una resolución del ECOSOC -la 11(II) del 21 de junio de 1946-, con el objetivo de preparar recomendaciones y rendir informes a este organismo sobre la promoción de los derechos de las mujeres en los campos político, económico, social, civil y educativo. Asimismo, la Comisión hace recomendaciones al ECOSOC acerca de aquellos problemas que requieren de soluciones urgentes e inmediatas en relación con los derechos de las mujeres.

Sistema Interamericano, instrumentos internacionales

Convención sobre la nacionalidad de la mujer

<http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi3nInteramericanadeMujeres/ConvencionesInteramericanas/NacionalidaddeLaMujerUruguay1933/tabid/670/language/es-CO/Default.aspx>

(Suscrita en la Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, Uruguay, 3-26 de diciembre de 1933),

Esta Convención parte del principio básico de que no se hará distinción alguna, basada en sexo, en materia de nacionalidad, ni en la legislación ni en la práctica, reconociendo así la nacionalidad de las mujeres.

Ratificaciones y reservas

<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-33.html>

Convención Interamericana sobre la concesión de los derechos civiles a la mujer

<http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi3nInteramericanadeMujeres/ConvencionesInteramericanas/DerechosCivilesdelaMujerColombia1948/tabid/671/language/es-CO/Default.aspx>

(Suscrita en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, el 30 de marzo -2 de mayo de 1948).

Esta Convención es un instrumento clave para el ejercicio de los derechos civiles de las mujeres al otorgarles, en su artículo 1, los mismos derechos civiles de que goza el hombre. Parte del reconocimiento de la aspiración de la comunidad americana de equiparar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos civiles, y que la Resolución XX de la Octava Conferencia Internacional Americana expresamente declara: “Que la mujer tiene derecho a la igualdad con el hombre en el orden civil”.

Ratificaciones

<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-45.html>

Convención Interamericana sobre la concesión de los derechos políticos a la mujer

<http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi3nInteramericanadeMujeres/ConvencionesInteramericanas/DerechosPol3ticosdelaMujerColombia1948/tabid/672/language/es-CO/Default.aspx>

(Suscrita en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, el 30 de marzo - 2 de mayo de 1948).

Esta Convención reconoce los derechos políticos de las mujeres a partir de acordar que toda persona tiene derecho a participar en el Gobierno de su país directamente o por conducto de representantes libremente escogidos, y a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público de su país; esto con el fin de igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos y conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos

Ratificaciones y reservas

<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-44.html>

Órganos de protección

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

<http://www.cidh.oas.org>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es una de las dos entidades del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en las Américas. Tiene su sede en Washington, D. C. El otro órgano es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica. La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que actúa en representación de todos los países miembros de la OEA. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal, que no representan a ningún país en particular y que son elegidos por la Asamblea General.

La CIDH se reúne en períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones varias veces por año. Su Secretaría Ejecutiva cumple las instrucciones de la CIDH y sirve de apoyo para la preparación legal y administrativa de sus tareas.

Comisión Interamericana de Mujeres

<http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi3nInteramericanadeMujeres/tabid/621/language/es-CO/Default.aspx>

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), un organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos, es el principal foro generador de políticas hemisféricas para la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género. Establecida en 1928 durante la Sexta Conferencia Internacional Americana (La Habana, Cuba), la CIM fue el primer 3rgano intergubernamental en el mundo creado expresamente con el prop3sito de asegurar el reconocimiento de los derechos civiles y pol3ticos de la mujer. Como tal, ha desempeñado un papel preponderante para integrar la participaci3n y el apoyo de la mujer como parte leg3tima e indispensable de la gobernabilidad y la formaci3n del consenso internacional. La CIM est3 constituida por 34 Delegadas Titulares, una por cada Estado miembro, designadas por sus respectivos Gobiernos. La m3xima autoridad de la Comisi3n, la Asamblea de Delegadas, se re3ne cada dos a3os para establecer las pol3ticas y el plan de acci3n bienal de la CIM y elegir al Comit3 Directivo de siete miembros. A trav3s de sus delegadas, la CIM ofrece apoyo y reconocimiento a los movimientos nacionales de la mujer en el 3mbito gubernamental, con las ONG y con organizaciones populares. Igualmente, la existencia de la CIM, con su posici3n influyente dentro de la OEA, significa apoyo a los movimientos feministas en las Am3ricas, con lo que ayuda a promover la cooperaci3n interamericana.

Informes

**Comisi3n Interamericana de Derechos Humanos.
Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acci3n afirmativa concebidas para promover la participaci3n pol3tica de la mujer con los principios de**

igualdad y no discriminación, III. Consideraciones de derecho, C. Análisis.

<http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi%C3%B3nInteramericanadeMujeres/Participaci%C3%B3nPol%C3%ADtica/Documentosdelsistemainteramericano/tabid/988/language/es-CO/Default.aspx>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Condición de la Mujer en las Américas. <http://www.cidh.oas.org/women/Mujeres98/Capitulo5.htm>

Capítulo 5 del Informe de la CIDH, correspondiente al período 1997 / 1998, en el que este organismo de protección formula una serie de recomendaciones para su propio funcionamiento y para los Estados, así como sobre los derechos humanos de las mujeres. Concretamente, respecto del derecho a la participación política, dice que “... de acuerdo a los artículos 20º y 24º de la Declaración Americana, y artículo 23º de la Convención Americana, la Comisión insta a los Estados a que continúen y amplíen las medidas para promover la participación de mujeres en los niveles de decisión en el ámbito público, incluidas las medidas positivas. Asimismo que aseguren que las mujeres tengan una representación apropiada en todos los niveles de gobierno, en el orden local, provincial o estatal y nacional; desarrollen estrategias para incrementar la integración de las mujeres en los partidos políticos; y adopten medidas adicionales para incorporar plenamente a los sectores de la sociedad civil, incluyendo aquellos que representen los intereses de las mujeres, en los procesos de desarrollo e implementación de políticas y programas”, V. Recomendaciones, C. Recomendaciones a los estados sobre derechos específicos.

Comisión Interamericana de Mujeres. Participación política de la mujer

<http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi3nInteramericanadeMujeres/Participaci3nPol3tica/tabid/915/language/es-CO/Default.aspx>

En este informe se puede leer un apartado específico sobre cuotas de género en relación con las medidas de acción afirmativa relacionadas con la participación política femenina. Además de ofrecer un concepto sobre las cuotas, se recopilan los argumentos a favor de este mecanismo cuya efectividad se trata de mostrar mediante una tabla de estadísticas que evidencian la elevación de los porcentajes de participación política en los países donde está establecido. También incluye respuestas a las preguntas más comunes sobre el sistema de cuotas, estadísticas de evolución de este y una tabla en la que se sistematizan datos como año de adopción y porcentaje de mujeres en política, entre otros.

2. Algunos enlaces a la jurisprudencia nacional e internacional

Resoluciones relevantes del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica

http://www.tse.go.cr/jurisprudencia/r_1863-E-99.htm

En este enlace se pueden consultar las siguientes resoluciones respecto de solicitudes de interpretación del TSE sobre la implementación de la normativa de la cuota de género:

- **Resolución 1863-99** <http://www.tse.go.cr/jurisprudencia/pdf/1863-E-99.pdf>

Cuota de género en puestos elegibles de cada nómina, en cada lista de delegados y en la estructura partidaria.

- **Resolución 1863-99** <http://www.tse.go.cr/jurisprudencia/pdf/1863-E-99.pdf>

Jurisprudencia electoral del TSE (Facultad interpretativa).

- **Resolución 1863-99** <http://www.tse.go.cr/jurisprudencia/pdf/1863-E-99.pdf>

Aplicabilidad en asambleas distritales y nacionales.

Sentencia C-371-00 del Tribunal Constitucional de Colombia

http://www.ramajudicial.gov.co/csj_portal/Min/C-371-2000.htm

La CC colombiana en esta sentencia analizó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria nro.62/98 Senado y 158/98 Cámara, “por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”. De acuerdo con Rocío Villanueva, “[e]s interesante citar esta sentencia pues si bien no es la única en América Latina sobre la constitucionalidad de las cuotas de mujeres, es la que con más detalle se ha detenido a evaluar los argumentos a favor y en contra de este tipo de discriminación inversa.⁶¹ Sin embargo, esta sentencia es favorable a una clase de cuotas, por ello también grafica el -a veces difícil- camino de las cuotas en nuestra región”.

Resolución 028-2002-TC, del Tribunal Constitucional de Ecuador

http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/gacetas/Gaceta_9.pdf

R. Villanueva comenta que mediante esta resolución, el TC ecuatoriano declaró inconstitucional el artículo 40 del Reglamento de la Ley General de Elecciones, aprobado por

el Tribunal Supremo Electoral, publicado en el Suplemento del Registro Oficial nro. 39, el 20 de marzo de 2002. El mencionado artículo 40 definía la alternabilidad y la secuencia (a las que se refiere el artículo 58 de la Ley General de Elecciones), estableciendo que una mujer podía, por ejemplo, ser ubicada en la papeleta electoral luego de dos o tres varones. En la parte considerativa de esta resolución el referido Tribunal Constitucional mencionó expresamente a las acciones afirmativas, citó el artículo 4.1 de la CEDAW y señaló que el espíritu del artículo 102 de la Constitución era “combatir la discriminación sufrida históricamente por las mujeres al haber sido excluidas de la toma de decisiones políticas”.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

11/10/2001 Solución amistosa: Maria Merciadri de Morini vs Argentina

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1358141926/mariamercidiari.htm

Acuerdo de solución amistosa entre el Estado argentino y la peticionaria en relación con el incumplimiento de un partido político argentino de lo establecido por la ley de cuotas.

10/10/2002 Admitido: Janet Espinoza Feria y Otras vs Perú

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1358141926/janetferia.htm

Informe de admisibilidad de un caso sobre la aplicación restrictiva de la ley de cuotas de participación política de las mujeres peruanas.

3. Artículos y libros en formato electrónico

30 Años de democracia: ¿en la cresta de la ola? La participación política de la mujer en América Latina

International Idea

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_594704931/idea30anos.doc

Informe publicado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés); se basa en datos recolectados en dieciocho países de la región latinoamericana para examinar los avances observados en la participación política de las mujeres; asimismo, ofrece datos estadísticos sobre la representación política en áreas anteriormente exclusivas para los hombres. Además de los avances, se analizan los logros y obstáculos de las mujeres en los cargos políticos y en el ejercicio de sus funciones y se formulan recomendaciones para mejorar su situación en la vida pública.

Arango, Lina María ; Guacaneme P., Fresia M. Participación política de la mujer en Colombia

<http://www.ndipartidos.org/es/node/1428>

Esta publicación es un esfuerzo por sistematizar en un solo cuerpo los resultados de 50 años de participación de las mujeres como electoras, como candidatas y como designadas en cargos de responsabilidad política.

El libro contiene las siguientes secciones:

- Introducción (prólogo, presentación, metodología, introducción)
- Capítulo I - Votaciones
- Capítulo II - Participación política de la mujer en cargos de elección popular

- Capítulo III - Participación política de la mujer en cargos de designación
- Capítulo IV - Participación en la rama judicial: altas cortes
- Capítulo V - Participación en la rama electoral
- Anexos
- Bibliografía

Archenti, Nélica ; Jonson, Niké. Con o sin cuotas. Dos casos, dos realidades: Argentina y Uruguay

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_455_5.289.pdf

En el presente documento se habla sobre la incorporación de las cuotas de género en el sistema legal de dos países, Argentina y Uruguay. Argentina fue el primero en incorporar esta ley, mientras que el segundo es uno de los pocos países donde no se ha aprobado una “Ley de cuotas”. Hace una comparación de la participación política de las mujeres entre 1993-2003, lo cual permite diferenciar dos estrategias de género. Una basada en la institucionalización de acciones afirmativas y la otra en la articulación de consensos suprapartidarios entre las legisladoras. El objetivo fue explorar los efectos de la Ley de cuotas comparando la composición por sexo de las Cámaras de Representantes nacionales y la actividad legislativa de las diputadas en ambos países entre 1993-2004.

Archenti, Nélica ; Tula, María Inés. Cuotas de género y tipo de lista en América Latina.

<http://www.scielo.br/pdf/%0D/op/v13n1/v13n1a07.pdf>

Las reformas electorales llevadas a cabo en algunos países de América Latina, a partir de los noventas, han producido

resultados cuyo análisis es ineludible para la comprensión del acceso de las mujeres a los cargos electivos. En la actualidad, no existe un consenso respecto a cómo afectan los elementos del sistema electoral a la participación política femenina bajo las leyes de cuotas, en particular en lo referente al tipo de lista (bloqueada o desbloqueada) y la magnitud de distrito. En este artículo se intenta, a través del análisis de los resultados electorales de esas provincias, aportar nuevos elementos empíricos al debate sobre los efectos del tipo de lista en el acceso de las mujeres a los legislativos, en sistemas con cuotas de género.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. Participación política de las mujeres y rol de las ONG

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1150245254/ALOPpartpolitica.doc

El documento brinda una visión general y bien documentada de lo ocurrido en las últimas décadas en relación con el acceso y participación de las mujeres latinoamericanas en distintas instancias del poder político: sea como resultado de la elección popular, en el caso de su participación en el Parlamento y el poder local, o por designación directa en el caso de los cargos ministeriales. Analiza la importancia e influencia de la adopción de leyes de cuotas y el papel que han desempeñado los movimientos de mujeres en la región, así como la creciente incorporación –y contribución– del discurso de la igualdad de género en el debate sobre la democracia, y su insoluble vinculación con la superación de las profundas desigualdades económicas, culturales, sociales y políticas que subsisten en la región.

Ir a:

- **Presentación**
 - http://www.alop.or.cr/acerca/Presentacion_Informes_Subregionales.pdf
- **Informe Centro América, México y El Caribe (CAMEXCA)**
 - <http://www.alop.or.cr/acerca/CAMEXCA.pdf>
- **Informe Sub-región Andina**
 - <http://www.alop.or.cr/acerca/ANDINA.pdf>
- **Informe Sub-región Cono Sur y Brasil**
 - [http://www.alop.or.cr/acerca/CONO SUR Y BRASIL.pdf](http://www.alop.or.cr/acerca/CONO_SUR_Y_BRASIL.pdf)
- **Anexos**
 - <http://www.alop.or.cr/acerca/ANEXOS.pdf>

Bardález Céliz, Carmela. La construcción ciudadana de las mujeres, requisito impostergable para lograr la equidad social y de género

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_66_La-construccion-ciudadana-de-las-mujeres.doc

La autora expone, desde la reflexión de los hechos acontecidos en el municipio de Cuenca (Ecuador), cuando en el 2000 el gobierno local conjuntamente con las organizaciones de mujeres del cantón, se iniciaron algunas actividades dirigidas a promover una sociedad más justa y equitativa, cómo se puede ir construyendo la ciudadanía de las mujeres como base para una verdadera gobernabilidad democrática.

Bareiro, Line. Las recién llegadas: mujer y participación política. En: Estudios básicos de derechos humanos IV. San José, IIDH, 1996, pp. 219-250.

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1978751583/Estudios Basicos 4/8. Las recién llegadas.pdf

Este artículo trata de mostrar que las mujeres llevan mucho tiempo haciendo política, inclusive en instituciones como los partidos, movimientos y organizaciones que tienen como objetivo el ejercicio del poder público, a través del voto de la ciudadanía. Por lo tanto, que el tratamiento de recién llegadas es una expresión más de la discriminación sexista y que, por el contrario, el acceso a la representación política de las mujeres es una necesidad del sistema democrático y un acto de justicia.

Bareiro, Line. Paridad y evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres

<http://www.iknowpolitics.org/files/Line Bareiro Paridad y evaluaci%C3%B3n de las cuotas.pdf>

Documento presentado a la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 8 de agosto de 2007; presenta los primeros datos de la investigación del IIDH, con información proveniente de los organismos electorales de ocho países integrantes de UNIORE: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Perú. Los datos recogidos son analizados en vinculación con la disposición sobre resultados de la CEDAW, al trabajo sobre sistemas electorales realizado por la CEPAL y a los resultados electorales. Se ha seguido también el debate parlamentario costarricense sobre la consagración de la paridad en el Código Electoral.

Benito Ponce, Salomé de ; Santos Castro, Ana Isabel.
Proyecto LIDERAL: Catálogo de estrategias para el
liderazgo de las mujeres

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_478_proyecto_lideral.pdf

Este documento nace del Proyecto Lideral, Observatorio-Piloto Intercontinental del Liderazgo de Mujeres en el Ámbito Local, con el objetivo de detectar las barreras que impiden el liderazgo de las mujeres en el ámbito local. En él se han utilizado varias estrategias, desde las que utilizan un análisis cuantitativo hasta las que detectan las causas reales de las dificultades para el liderazgo, a través de testimonios directos en talleres participativos, Agentes Liderales en cada territorio, y entrevistas personalizadas a mujeres que ejercen el liderazgo en diversos ámbitos desde el sindical, empresarial, político y asociativo. Este Catálogo de Estrategias para el Liderazgo de Mujeres, es producto de dos años de trabajo con una metodología participativa en los procesos de cambio.

Bernal O., Angélica. Colombia: balance crítico de la
participación política de las mujeres en las elecciones
para el Congreso 2006-2010

<http://www.bogota.gov.co/galeria/analisis elecciones.pdf>

Este documento desarrolla una propuesta de revisión de los resultados en cinco aspectos:

1. El primer apartado “1991 a 2006 Mujeres en la competencia electoral: los cambios que mantienen el estancamiento” establece una línea de tiempo que desde 1991, muestre la presencia porcentual de mujeres en las dos cámaras de elección a elección.
2. La segunda parte “¿2002 al 2006: las mujeres hacen carrera política?” incluye una comparación con los resultados de las elecciones de 2002 en términos de quienes permanecen

en el panorama electoral y su votación, y de quienes a pesar de lanzarse no fueron reelectas.

3. El tercer apartado “2006: una mirada sobre la efectividad electoral de las mujeres” presenta un balance en términos del éxito electoral de las mujeres, es decir, responde dos interrogantes: ¿qué tantas de las mujeres que se lanzaron como candidatas fueron elegidas? y ¿qué tanto le aportaron las candidatas al éxito electoral de sus partidos?
4. La cuarta parte “2006 las reglas juego: menos partidos, ¿menos mujeres?”, presenta una evaluación de la incidencia de los mecanismos adoptados por la Reforma Política en la presencia de las mujeres en el Congreso colombiano.
5. La quinta y última parte plantea una propuesta para la inclusión real de las mujeres en la competencia electoral a partir de la reorientación del “Pacto para la Inclusión Efectiva de la Mujer en la Política”, desde experiencias como la española que permitiría que el Pacto tuviera efectos reales en la incorporación de las mujeres en los partidos políticos.

Blondet, Cecilia. Lecciones de la participación política de las mujeres

[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/96074418A9401BC7C1256BBA0029316B/\\$file/blondet.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/96074418A9401BC7C1256BBA0029316B/$file/blondet.pdf)

En un contexto de grandes brechas entre las propias mujeres, la reflexión sobre la importancia y características de la participación femenina lleva a plantear dos grandes cuestiones:

1. ¿La emergencia de las mujeres en la vida pública promueve, efectivamente, los derechos de las mujeres y la inclusión de la cuestión de género en la agenda política nacional? ¿Hasta qué punto dicha promoción se encuentra condicionada por el tipo de régimen político y desarrollo institucional de la

sociedad? Es decir, ¿el que haya más mujeres es deseable aun cuando estas respondan de manera fundamentalista a los intereses de un régimen personalista y autoritario?

2. ¿Constituyen las mujeres un grupo social representable? ¿Hasta qué punto los “intereses femeninos” permiten superar diferencias étnicas, políticas, económicas o sociales?
1. Este documento aborda ambas interrogantes y presenta la historia de la última década del siglo XX en el Perú y en el devenir de esta historia, exploraremos las maneras en que las mujeres de distintos grupos sociales y políticos irrumpieron en la escena pública y se constituyeron en un importante actor social y político de la dictadura fujimorista

Bolaños Barquero, Arlette. Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005

<http://www.tse.go.cr/revista/art/1/bolanos.pdf>

Las acciones afirmativas han servido para lograr la aplicación de sistemas de cuotas, con el fin de reconocer y activar la participación de las mujeres en el escenario político y los procesos electorales. No obstante que el sistema legal electoral costarricense estipula la obligación que tienen los partidos políticos de incluir en sus estatutos un mecanismo que asegure la participación femenina en un 40%, este se hizo efectivo mediante interpretación que realizara el Tribunal Supremo de Elecciones, al establecer que dicho porcentaje no sólo debía aparecer reflejado en la lista partidaria globalmente considerada, sino también en sus puestos elegibles, haciendo paulatinamente efectiva la participación política de la mujer.

Bolaños Barquero, Arlette. Las cuotas de participación política y la inclusión de las mujeres en la vida pública en Costa Rica, 1996-2003

<http://www.fcs.ucr.ac.cr/~historia/articulos/esp-genero/2parte/CAP17Arlette.htm>

Las acciones afirmativas han servido para lograr la obtención y aplicación de sistemas de cuotas con el fin de reconocer y activar la participación de las mujeres en el escenario político y los procesos electorales. Para lograr esto ha sido necesaria la adopción, promulgación e interpretación de marcos constitucionales, legales y tratados internacionales. En este artículo se analiza como el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, vía jurisprudencial, ha impuesto a los partidos políticos la obligatoriedad del respeto y del acatamiento de la legislación electoral que refiere a la aplicación de cuotas, por lo que paulatinamente se ha ido haciendo efectiva la participación política de la mujer.

Bonan, Claudia ; Guzmán, Virginia. Aportes de la teoría de género a la comprensión de las dinámicas sociales y los temas específicos de asociatividad y participación, identidad y poder

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_2013172078/CEM_aportesteogenero.doc

Análisis de la teoría de género y sus contribuciones al debate teórico sobre el poder, la identidad y la estructuración de la vida social. Las autoras consideran que más allá de un uso descriptivo y empírico de las relaciones entre hombres y mujeres, el enfoque de género ha permitido el desarrollo conceptual en este campo.

Bou, Marc. La participación de las mujeres en la política

http://www.americanismo.es/texto-completo-Bou_Marc_-La_participacion_de_las_mujeres_en_la_politica_El_-712.html

La participación efectiva de la mujer en la esfera pública es un fenómeno relativamente reciente en la región latinoamericana. El presente documento pretende ofrecer una visión general sobre los avances conseguidos en favor de una representación equitativa por razón de género pero también identificar y analizar teóricamente los obstáculos políticoelectorales que dificultan la inclusión de la mujer en los puestos de toma de decisiones. El autor presenta una serie de conclusiones basadas en la experiencia de América Latina en cuanto a la representación de las mujeres en la política y en la implementación de cuotas, concluyendo que se ha podido observar que la implementación de cuotas –a pesar de sus efectos positivos- no soluciona por completo el problema de la subrepresentación de las mujeres en los parlamentos. Señala que una democracia sin la participación efectiva de la mujer puede considerarse como incompleta o inacabada. Este documento ha sido publicado en el boletín del Instituto Internacional de Gobernabilidad política de Cataluña, IIG.

Centro de Formación y Desarrollo del Instituto Federal Electoral. Las características y los obstáculos a la participación electoral en México

http://e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Las_caracteristicas_y_los_obstaculos_de_la_pa

Este estudio, enriquecido permanentemente por las hipótesis e ideas expuestas en los seminarios, ofrece un panorama de los problemas que entrañan para la viabilidad de la democracia las dificultades de entendimiento entre las instituciones y las prácticas de los ciudadanos en el ámbito políticoelectoral. Para tal fin se propone el desarrollo de un enfoque innovador de interpretación que permite analizar

la dicotomía participación-abstención electoral mediante la distribución de disposiciones políticoelectorales de los ciudadanos.

CLADEM. Listado de temas críticos propuestos por CLADEM-Ecuador al Comité de la CEDAW en la 42^a Sesión

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CLADEM_Ecuador42_sp.pdf

Este documento recoge una serie de llamados ‘temas críticos’ que el CLADEM expone al Comité de la CEDAW por no ser aparentemente considerados por el Estado de Ecuador.

Cobo, Rosa. Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política

[http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_168457961/Multiculturalismo democracia y participacion politica.doc](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_168457961/Multiculturalismo%20democracia%20y%20participacion%20politica.doc)

La autora parte de que el multiculturalismo no es un hecho social específico de la modernidad, pero en su contexto se refiere a una manifestación de la diversidad, del pluralismo cultural y de la presencia social de grupos con diferentes códigos culturales como la condición normal de toda cultura, que en la actualidad se vincula a la emergencia de los pueblos indígenas, los colectivos de gays y lesbianas y de mujeres.

Comisión Interamericana de Mujeres. Participación política de la mujer

<http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi%C3%B3nInteramericanadeMujeres/Participaci%C3%B3nPol%C3%ADtica/tabid/915/language/es-CO/Default.aspx>

Este documento desarrolla nociones importantes sobre la participación política de las mujeres como algunas de las características de la participación política de las mujeres, organizaciones que la promueven, políticas y programas, e incluye ligas, documentos y publicaciones relacionados.

Diálogo Interamericano / Gallup. Estudio de liderazgo de la mujer latinoamericana

<http://ndipartidos.org/files/active/0/GallupRe.pdf>

Resultados del estudio de opinión sobre el liderazgo de la mujer latinoamericana de Gallup, realizado con el Diálogo Interamericano, que reflejan un nivel de conciencia cada vez mayor de las desigualdades entre el hombre y la mujer, siendo indicadores positivos de que la mujer es cada vez mejor recibida en el ámbito de trabajo y los cargos políticos. Presenta la metodología, las opiniones sobre los papeles sociales asignados según el sexo de las personas, las condiciones del ejercicio de poder, las percepciones sobre las mujeres que se dedican a la política, el género en las elecciones, el comportamiento político y las diferencias demográficas entre el hombre y la mujer en los países latinoamericanos estudiados: Argentina, Brasil, México, El Salvador y Colombia).

Diálogo Interamericano / Gallup. Latinoamericanas en el mando: una encuesta a la opinión pública

<http://ndipartidos.org/files/active/0/GallupSu.pdf>

A finales de los años noventas, el modo de pensar del público sobre las diferencias entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades en la sociedad ha cambiado. La mayor confianza del público en la igualdad de sexos se logró debido al acceso de un número sin precedentes de mujeres a puestos de poder político. El ascenso de la mujer a los mandos nacionales ha demostrado que las mujeres son competentes y eficaces, contribuyendo a transformaciones culturales en todos los niveles de la sociedad. Los puntos de vista del público no son un obstáculo sobresaliente para el acceso de las mujeres al poder en Latinoamérica. No solamente está el público dispuesto a votar por candidatas, sino que también piensa que las mujeres son superiores a los hombres cuando se trata de resolver los asuntos que tienen que enfrentar las sociedades contemporáneas. Los votantes, hastiados de los espinosos problemas de corrupción, crimen y pobreza, podrían estar recurriendo a las mujeres para que representen un rostro y una esperanza diferentes para el futuro. Estos han sido algunos de los hallazgos arrojados por una reciente encuesta llevada a cabo por Gallup a nombre del Inter-American Dialogue

Diálogos de democracia – Derechos de la mujer. Perspectivas internacionales sobre la participación política de la mujer

**[http://usinfo.state.gov/dd/esp_democracy_dialogues/
esp_women/esp_womens_perspectives.html](http://usinfo.state.gov/dd/esp_democracy_dialogues/esp_women/esp_womens_perspectives.html)**

La promoción de la participación política de la mujer es un elemento importante de la política exterior estadounidense. Estados Unidos y mujeres de todo el mundo están trabajando para participar plenamente en sus gobiernos y sociedades, a través de programas que apoyen la educación, la capacidad de liderazgo y la representación de la mujer en gobiernos

nacionales y locales. Diálogos de democracia invitó a cuatro mujeres que trabajan para promover la participación política de la mujer a hablar sobre el progreso y los obstáculos para la plena participación de la mujer en la adopción de decisiones políticas.

Encuentros en el IIDH: reunión de diputadas electas para el periodo 2002-2006 con representantes del movimiento de mujeres (2002)

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1664901288/Encuentrosdiputadas.doc

En el marco del proceso electoral costarricense del 2002, el movimiento de mujeres y feminista formuló los “12 Puntos: demandas de mujeres costarricenses en elecciones 2002”, como una plataforma estratégica de acción y negociación con los actores políticos por los intereses y derechos de las mujeres. Ese año por primera vez en la historia se efectuó una segunda ronda electoral debido a que ninguno de los candidatos presidenciales logró el 40% de los votos; asimismo, se logró que las mujeres fueran un 35% de la totalidad de representantes en la Asamblea Legislativa, con lo cual el país ocupó el sexto lugar en el mundo y el primero en América Latina con la más alta composición femenina en dicho poder estatal. Este documento da cuenta de un encuentro entre las diputadas electas y el movimiento de mujeres de la sociedad civil, en el que se conocieron posiciones partidarias para promover y proteger los derechos de las mujeres en el órgano legislativo y las demandas en este campo, expresadas en el documento “12 puntos”.

**Entrena Vásquez, Luz, Constitución y acciones positivas.
El sistema de cuotas participación política para mujeres
en Ecuador**

**[www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/
cont/20052/pr/pr5.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20052/pr/pr5.pdf)**

La autora parte del principio de igualdad para analizarlo en su incorporación a las acciones positivas en un escenario definido por las reglas de igualdad material, en el marco del Estado social de derecho, en búsqueda del objetivo constitucional de protección especial para algunas colectividades sociales.

**Equipo Interdisciplinario sobre Mujer, trabajo y pobreza
GIMTRAP A.C. El municipio. Un reto para la igualdad
de oportunidades entre hombres y mujeres**

**[http://www.americalatinagenera.org/documentos/
publicaciones/doc_124_BarreraMassoloMunicipio.pdf](http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_124_BarreraMassoloMunicipio.pdf)**

La presente publicación es el producto final del proyecto de investigación “Liderazgos, Mujeres y gobiernos locales en México”. Tiene como objetivo promover en México la reflexión y el análisis en torno a la construcción de políticas públicas de equidad de género en los gobiernos locales y la participación política de las mujeres en los municipios. Rescata el desarrollo de liderazgos femeninos y muestra experiencias de diseño y aplicación de políticas públicas con un enfoque de género. El libro se divide en dos partes. La primera contiene artículos que tratan sobre las políticas públicas de género a nivel local y la segunda aborda el tema de la participación política de las mujeres, sus perfiles, trayectorias y experiencias, en los gobiernos municipales de México.

Fassler, Clara. Desarrollo y participación política de las mujeres

<http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riofassler.pdf>

En el presente documento se hace una breve descripción de la situación de las mujeres en el mundo mostrando, por medio de algunas cifras, la discriminación a la que son sometidas por el hecho de ser mujeres. Asimismo, se revisan las modalidades conceptuales y estratégicas en que las mujeres han sido incluidas en el discurso del desarrollo. En la última parte se analizan algunas de las dificultades y límites de la participación desarrollada por las mujeres y se plantean algunos de los desafíos del presente para avanzar en la construcción y ejercicio de la ciudadanía.

Federación Nacional de Concejos. Informe Foro Internacional Mujer y Poder 24 y 25 de Mayo 2007

http://www.fenacon.org/UserFiles/File/INFORME_FORO_INTERNACIONAL_MUJER_Y_PODER.pdf

Informe de las actividades desarrolladas mediante el foro internacional Mujer y Poder el cual fue realizado por la Bancada de Mujeres del Congreso de la Republica en la Cámara de Comercio de Bogotá los días 24 y 25 de Mayo del 2007.

García Prince, Evangelina. La participación de las mujeres en las estructuras de poder y de toma de decisiones

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_468_doc CIM completo.pdf

El presente documento fue preparado en atención a la Resolución OEA/Ser.L./II.2.28, (CIM/doc.75/96 rev.1, 15 noviembre de 1996), aprobada en la XXVII Asamblea de

Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, CIM. Pretende ser un marco general de referencia para esa reunión de consulta, cuyo énfasis se colocará “en la instrumentación de medidas para desarrollar planes de trabajo por parte de los gobiernos”. Los contenidos se presentan en diversas perspectivas complementarias: histórica, conceptual, cuantitativa y empírica a objeto de facilitar a las delegadas, amplia información sobre el tema en diversas dimensiones.

García Prince, Evangelina. Leyes y políticas públicas de igualdad: experiencias regionales y nacionales. Lecciones aprendidas (2004)

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1664901288/LeyespolitigualdadEvangar.doc

Ponencia presentada en el marco de la asistencia técnica prestada por los programas de Ombudsman y Derechos de las Mujeres del IIDH con el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, en relación con la discusión del proyecto de ley de igualdad en el órgano legislativo de ese país.

Giménez Polanco, Jacqueline. Efectos nocivos del voto preferencial en la cuota femenina, la representación proporcional de las minorías y la estabilidad del sistema de partidos

<http://www.mujerespoliticas.org/documentos/48.pdf>

Análisis del mecanismo de cuotas de participación política de las mujeres en relación con el sistema electoral en República Dominicana, el que compara con el de otros países donde dicho mecanismo también ha sido implantado.

**Gómez, Verónica. Mujeres y participación política:
¿Es viable una ley de cuotas en Chile?**

http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-23762007000100016&script=sci_arttext

El presente artículo examina el proceso de apertura de oportunidades para el ejercicio del poder político para las mujeres en la historia reciente de América Latina, buscando evaluar el papel de medidas de acción afirmativa -también conocida como “discriminación positiva”- en las transformaciones posibles en esta esfera. El estudio se centra en tres países -Argentina, Brasil y Chile-, y examina las experiencias argentina y brasileña, en busca de claves que permitan proyectar los posibles resultados de una ley de cuotas en Chile, en términos de equilibrar la participación de hombres y mujeres en el ámbito de la representación políticas, particularmente en el Poder Legislativo a nivel nacional.

Goyes, Solanda. Cumplimiento parcial de la ley de cuotas

http://www.unifemandina.org/un_archives/MM3%20LAS%20IDEAS%20LEY%20DE%20CUOTAS%20EN%20ECUADOR.pdf

Breve análisis de la aplicación de la ley de cuotas de participación política de las mujeres en el Ecuador, de cara a las últimas elecciones generales realizadas en ese país.

Htun, Mala N. El liderazgo de las mujeres en América Latina: Retos y tendencias

<http://ndipartidos.org/files/active/0/Htunlead.pdf>

Este documento –publicado por New School University y el Diálogo Interamericano- identifica varias tendencias regionales sobre el liderazgo de la mujer en América Latina.

A pesar de que el progreso es impresionante, grandes cambios restan todavía por realizarse.

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Material especializado sobre derechos humanos de las
mujeres**

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1978751583/CDMujeres.doc

Este disco compacto contiene materiales especializados en materia de derechos humanos de las mujeres sobre los principales instrumentos internacionales de protección de derechos, documentos de los sistemas internacionales de protección, investigaciones sobre diversos temas, así como información sobre materiales y los cursos autoformativos en línea que ofrece IIDH. Entre los materiales específicos sobre la participación política de las mujeres se cuentan los siguientes:

- CCPR, Observación General nro. 4: Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos. (1981)
- CIDH: Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación (1999)
- Mapa mujeres en la política (ONU, 2005)
- Sistemas electorales y representación femenina en América Latina. (CEPAL, 2004)
- Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números. (IDEA, 2002)

INSTRAW. Ley de Cuotas/cupo

<http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/mapa-conceptual/ley-de-cuotas-cupo.html>

En Latinoamérica la descentralización y la ley de cuota/cupo, han permitido aumentar la representación política de las mujeres en los concejos municipales, más que de alcaldesas. En los países que tienen ley de cuota/cupo, no se ha logrado un aumento importante -con excepción de Ecuador-. Sin embargo es difícil sacar conclusiones, porque no hay información de varios períodos electorales, ni mayor procesamiento estadístico en los resultados. Hecho que dificulta un mejor análisis de la información.

INSTRAW; FLACSO. Diagnóstico: Gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local. Centroamérica

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_348886871/DIAGNOSTICOINSTRAWppCA.doc

Sistematización de los resultados del diagnóstico sobre la participación política de las mujeres en el ámbito local, en relación con la gobernabilidad en la región centroamericana; este fue realizado en 2006 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el International Research and Training Institute for the Advancement of Women, de la ONU.

El objetivo general del diagnóstico fue identificar, describir y analizar procesos de gobernabilidad con enfoque de género y de participación política de las mujeres en el ámbito local, destacando lecciones aprendidas y perspectivas de institucionalización y el traspaso de capacidades a nivel nacional y subregional. También fue importante en este estudio determinar si los actores implicados se encontraban ejerciendo algún grado de articulación, concertación y/o conciliación al respecto, es decir, si estaban desarrollando una agenda común

que permitiera en el mediano plazo formular políticas públicas al respecto. Para realizarlo, fueron visitados los siguientes países: Panamá, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica.

En cada uno de estos países se entrevistó a los actores implicados en el mecanismo nacional de equidad de género, el mecanismo nacional de descentralización, las asociaciones de municipalidades, las asociaciones y mujeres municipalistas, las mujeres representantes del movimiento indígena y de organizaciones específicas de mujeres indígenas, las mujeres de partidos políticos y la cooperación internacional.

INSTRAW; FLACSO. Diagnóstico: Gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local. Región Andina

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_348886871/DIAGNOSTICOINSTRAWpp.doc

Sistematización de los resultados del diagnóstico sobre la participación política de las mujeres en el ámbito local, en relación con la gobernabilidad en la región andina; este fue realizado en 2006 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el International Research and Training Institute for the Advancement of Women, de la ONU.

El objetivo general del diagnóstico fue identificar, describir y analizar procesos de gobernabilidad con enfoque de género y de participación política de las mujeres en el ámbito local, destacando lecciones aprendidas y perspectivas de institucionalización y el traspaso de capacidades a nivel nacional y subregional. También fue importante en este estudio determinar si los actores implicados se encontraban ejerciendo algún grado de articulación, concertación y/o conciliación al respecto, es decir, si estaban desarrollando una agenda común que permitiera en el mediano plazo formular

políticas públicas al respecto. Para realizarlo, fueron visitados los siguientes países: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

En cada uno de estos países se entrevistó a los actores implicados en el mecanismo nacional de equidad de género; el mecanismo nacional de descentralización; las asociaciones de municipalidades; las asociaciones y mujeres municipalistas; las mujeres representantes del movimiento indígena y de organizaciones específicas de mujeres indígenas; las mujeres de partidos políticos y la cooperación internacional.

Jiménez de la Jara, Marcela. Políticas sociales inclusivas, participación social y sociedad civil.

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_587613998/MJimenezMesa0280.pdf

La autora inicia su trabajo con una aproximación a la definición del término participación y destacando la importancia del tema, para seguir con una revisión de los documentos oficiales del gobierno de Chile, los que demuestran la importancia atribuida a los procesos de participación y a la consolidación de la sociedad civil, contrastándolos con la falta de logros de participación real de la comunidad con base en cifras proporcionadas por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN, de 2000. Más adelante, vincula “participación” y “políticas sociales inclusivas”, para continuar con una reflexión acerca de los beneficios y costos de la globalización en materia de inclusión y exclusión, revisando los elementos básicos de la estrategia de “protección social” estipulada desde hace años por el Banco Mundial. En otro apartado se examina el llamado tercer sector (lo que no es Estado ni mercado), como un actor potencial clave en la superación de la exclusión, para continuar con la identificación de dimensiones, subdimensiones e indicadores para dirimir hasta qué punto una política social es inclusiva. Finalmente, aporta un listado de la bibliografía utilizada.

Jiménez Polanco, Jacqueline. La representación política de las mujeres en América Latina

<http://ndipartidos.org/files/active/0/lareprepoliticamujeral.pdf>

Este trabajo estudia la representación de las mujeres en Argentina, Brasil, Chile, México y la República Dominicana. Se trata de un análisis comparado sobre los acontecimientos históricos que permitieron el acceso de las mujeres latinoamericanas a la política formal y su representación parlamentaria en los procesos de transición iniciados a principios de los años setenta y principios de los ochenta, y sus efectos en la etapa democratizadora de la década de 1990.

Legislación para la igualdad en América Latina

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_819498281/Legislacionigualdad.doc

Resultados de las investigaciones sobre la participación e incidencia de las organizaciones de mujeres en la aprobación de las leyes de igualdad en varios países de la región y estudios posteriores sobre su impacto, enfatizando en tres ámbitos: legislación, políticas públicas e institucionalidad.

Costa Rica:

Impacto de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (7142): Costa Rica (2006)

Ley de promoción de la igualdad social de la mujer: Un ejemplo de compromiso político y articulación social (2003)

Ley de Promoción de Igualdad Social de la Mujer (8 de marzo de 1990)

Honduras:

La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en Honduras: luces sombras y desafíos (2003)

Ley de Igualdad de Oportunidades para la mujer (11 de abril de 2000)

Colombia:

Análisis preliminar de la Ley 823 de 2003 en Colombia, por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres (2006)

Ley 823 de 2003 por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres (10 de julio de 2003)

Panamá:

El impacto de la Ley nro. 4 por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá: balance y lecciones aprendidas (2006)

La ley de igualdad de oportunidades en Panamá: desafíos y oportunidades para la democracia y el desarrollo nacional (2003)

Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (29 de enero de 1999)

Decreto ejecutivo nro. 53 por el cual se reglamenta la Ley nro. 4 (25 de junio de 2002)

Venezuela:

Impacto de las leyes de igualdad en América Latina: el caso de Venezuela (2006)

Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (26 de abril de 1999)

Balances regionales:

Leyes de igualdad de oportunidades para la mujer ¿Avances o retrocesos? Balance regional (2003)

Análisis sobre el impacto de las leyes de igualdad en América Latina en materia de legislación, políticas públicas e institucionalidad. Los casos de Venezuela, Panamá, Costa Rica, Honduras y Colombia (2007)

Legislaciones recientes:

Nicaragua: Ley N° 64. Ley de igualdad de derechos y oportunidades (febrero 2008)

México: Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres (agosto 2006)

Uruguay: Ley nro. 18.104. Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la república (marzo 2007)

Perú: Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (marzo 2007)

España: Ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (marzo 2007)

Libardoni, Marlene. La cosecha de las cuotas

<http://www.isis.cl/publicaciones/perspec/20/pers20parte3.pdf>

Marlene Libardoni analiza que en Brasil el sistema de cuotas ha servido de estímulo para la ampliación de las candidaturas femeninas. En su narra una interesante experiencia, a la cual no es ajena un sector del feminismo brasileño.

Lubertino, María José. Democracia paritaria en Buenos Aires: Igualdad entre mujeres y varones

<http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota36.htm>

De una manera sencilla, Lubertini explica la naturaleza de los avances legislativos logrados en el estado de Buenos Aires en relación con la igualdad entre hombres y mujeres en materia política, aclarando los conceptos que están implícitos en ellos. Aborda cuestiones como la ciudadanía, el género, la perspectiva de género y el lenguaje no sexista; con datos concretos en su país y en el mundo, analiza la equiparación, las acciones positivas y las políticas de igualdad, para abordar

más adelante el marco jurídico para la adopción de medidas concretas. Al final, aporta sus conclusiones al respecto.

Malacalza, Lausana. Participación política de las mujeres y el rol de las ong en los países del Cono Sur y Brasil

<http://www.alop.or.cr/acerca/CONO%20SUR%20Y%20BRASIL.pdf>

El presente informe recoge y analiza información relevante para conocer la participación política de las mujeres y el papel de las ONG en los países del Cono Sur -Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay- y Brasil, en el marco del Informe Democracia y Desarrollo 2007 de ALOP. El documento revisa los debates teóricos sobre la participación de las mujeres en la política y las experiencias a partir del resurgimiento de los regímenes democráticos en los ochentas; releva los modos de participación y representación de las mujeres en los mecanismos de la democracia formal, analiza las políticas de transversalidad de género en el ámbito del Poder Ejecutivo, evaluando los alcances y limitaciones de las áreas específicas de la mujer, así como su impacto en la creación de las políticas públicas con perspectiva de género; el auge del protagonismo de las mujeres gracias a nuevos mecanismos de participación ciudadana aparecidos en las postrimerías de los noventas; el papel de las ONG en las luchas por la equidad de género, tanto a través de los modos institucionalizados como a través de mecanismos no formales de participación ciudadana, reseñando brevemente los desafíos que estas enfrentan a nivel regional. Al final, se reflexiona sobre la viabilidad de la igualdad política entre hombres y mujeres en contextos de profunda desigualdad económica, social y cultural y las posibilidades de incidir en su transformación.

Massolo, Alejandra. Gobiernos locales y mujeres: nuevos cambios y desafíos en América Latina

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_59_Gobiernos-locales-y-mujeres-A-Massolo.doc

La autora elabora un resumen de un documento más amplio para el proyecto sobre Género, Democratización y Buena Gobernanza, del Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de Naciones Unidas, y desarrolla particularmente el tema de gobierno local y municipios en América Latina con relación a las mujeres.

Massolo, Alejandra. Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_348886871/DIAGNOSTICOINSTRAWppAL.doc

Este documento de trabajo forma parte de la primera fase de ejecución del proyecto “Fortalecimiento de la gobernabilidad con enfoque de género y la participación política de las mujeres en el ámbito local”. Consiste en la recopilación, revisión y análisis de información, estudios, tesis, libros, artículos, ponencias, guías, manuales y otros documentos sobre la participación política de las mujeres en el ámbito local y la incorporación del enfoque de género en la gestión local. Se inicia con el contexto sobre los procesos de democratización, y situación de los derechos de las mujeres. Para seguir con sistemas electorales y su implicación en la participación de la mujer, leyes y mecanismos de cuotas políticas en la región latinoamericana, con experiencias documentadas. Desarrolla también un punto sobre información cuantitativa en sobre la participación de la mujer, señalando dificultades y limitaciones en el acceso a este tipo de datos, investigación cualitativa sobre perfiles y trayectorias políticas de mujeres,

e información sobre saldos y balances que se deducen de los estudios y exploraciones de las experiencias.

Massolo, Alejandra. Participar es llegar: Nueva institucionalidad local de género en América Latina

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_450_doc_428_participar-es-llegar-2.pdf

Este documento forma parte de la primera fase de ejecución del proyecto “Fortalecimiento de la gobernabilidad con enfoque de género y la participación política de las mujeres en el ámbito local”; en él se recopila, revisa y analiza información, estudios, tesis, libros, artículos, ponencias, guías, manuales y otros documentos sobre la nueva institucionalidad local de género y la incorporación de este enfoque en su gestión. El documento ha sido dividido en 5 puntos temáticos y finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones. El primer punto trata aspectos de la descentralización y la revitalización de los municipios. En el segundo se presentan análisis, discusiones y propuestas desde la perspectiva de género, en torno a la descentralización y “lo local”. El tercer punto trata sobre las políticas públicas de equidad de género desde el ámbito municipal, el cuarto punto se refiere a los planes de igualdad de oportunidades a nivel municipal, conceptos y algunos ejemplos. El quinto presenta información de la caja de herramientas donde se encuentran instrumentos útiles para ayudar a la aplicación y fortalecimiento de las políticas y la institucionalidad.

Massolo, Alejandra. Reflexiones. Desarrollo local con equidad de género

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_407_REFLEXIONES.pdf

Este documento representa un esfuerzo de reflexión teórica que aporta elementos para trabajar en el territorio de forma concreta desde tres áreas: Los conceptos básicos de desarrollo local; El desarrollo económico local y la descentralización. Primero plantea una vinculación estrecha entre los conceptos de desarrollo local (territorio y enfoque sistémico) y género (condición y posición). En la segunda parte se enfoca el desarrollo económico y territorial señalando los puntos rojos de género en esta temática. En el tercer capítulo se aborda el tema de la descentralización, y como esta adquiere relevancia en el contexto latinoamericano para los derechos de las mujeres y los objetivos de la equidad de género. En último lugar, se proponen una serie de reflexiones sobre el desarrollo local y el “empoderamiento”, los actores locales y la participación, los emprendimientos productivos y otros temas relevantes.

Méndez-Montalvo, Myriam ; Ballington, Julie, editoras.
Mujeres en el parlamento: más allá de los números

<http://www.idea.int/publications/wip/es.cfm>

El apoyo a la democracia, ofrece herramientas y opciones para el fortalecimiento de la participación de las mujeres en los procesos políticos. A través de ensayos de académicos, activistas y políticos de primera línea, publicados por International IDEA, se proporciona al lector un análisis de la situación de las mujeres en el poder en Latinoamérica y de los factores que influyen en ella. También examina materias como las cuotas y los sistemas electorales, proporcionando mecanismos y opciones de cómo las mujeres pueden incidir en los procesos políticos. Por otro lado, y a efectos de describir las diferentes experiencias de las mujeres en los órganos legislativos, el manual contiene una serie de casos de estudio tanto a nivel latinoamericano como de otras regiones del mundo.

Mendoza Martínez, Karina. Participación política de la mujer (Caso Puebla y Noruega)

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/mendoza_m_k/

Este trabajo trata sobre la participación de la mujer en la política, especialmente en el parlamento y con el caso específico de Puebla (México) y Noruega. Parte de la hipótesis de que a mayor desarrollo social, mayor participación de la mujer en el sector político.

Meer, Shamim ; Server, Charlie. Género y ciudadanía. Informe general

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_326_generoyciudadania1.pdf

El presente documento forma parte de la Canasta Básica de género y ciudadanía elaborada por BRIDGE. El informe analiza la importancia de la ciudadanía y del género para la teoría y la práctica del desarrollo. En primer lugar describe el concepto de ciudadanía y explica por qué ha llegado a utilizarse en el desarrollo y señala los problemas con los conceptos de ciudadanía en lo que se refiere a género. En segundo lugar discute algunas formas en que las feministas, aquellos(as) que formulan políticas y especialistas han buscado trabajar con la ciudadanía y reenmarcarla en el contexto de la lucha por la equidad de género y muestra estudios de casos como ejemplos de este trabajo en la práctica. Por último, ofrece conclusiones y recomendaciones.

Millan, Márgara. Participación política de mujeres indígenas en América Latina: El movimiento zapatista en México

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_348886871/DIAGNOSTICOINSTRAWppindigenas.doc

Este ensayo devela la interacción de discursos “globales” y sus apropiaciones “locales” en las actuales luchas por redefinir la “etnicidad”, la ciudadanía, y las representaciones de género de las mujeres indígenas en América Latina, tomando como ejemplo al movimiento zapatista mexicano de fin de siglo. La construcción étnico-cultural, genérica y de clase de las mujeres indígenas son analizadas en sus interseccionalidades en diálogo con diferentes actores sociales nacionales y transnacionales.

Este trabajo fue realizado a para el Instituto Internacional de las Naciones Unidas de Investigación y capacitación para el adelanto de la mujer (UN-INSTRAW) y su base es una investigación doctoral de la autora, realizada entre 1997 y 2005, en una comunidad tojolabal zapatista ubicada en el Municipio de las Margaritas, del estado de Chiapas, en el sureste de México; se empleó la técnica de la observación participante y se discutió con las mujeres tanto la Ley de Mujeres y su participación en el movimiento.

Mlynarz; Danae ; Muñoz Roxana. Mujer: familia, trabajo y participación política panorámica de la situación en la última década en Chile

<http://www.trabajoyequidad.cl/documentos/mujer.pdf>

Esta publicación presenta una síntesis de indicadores relativos a mujer: familia, trabajo y participación política, observando su evolución desde los noventas. El objetivo es demostrar sucintamente la posición desmejorada de la mujer

en estas dimensiones y señalar las principales interpretaciones que se formulan al respecto.

Moffson, Gabriela Adriana. Ciudadanía y participación política de las mujeres en Iberoamérica

http://www.portalfio.org/inicio/repositorio/RDM/Participacion_politica_muje_Gabriela_Moff_Buenos_Aires.pdf

Este documento expresa el punto de vista de la Red Defensorías de Mujeres de la FIO sobre la participación política de las mujeres en la región de Iberoamérica y nuestras propuestas para llevar a cabo acciones concretas desde las instituciones de Ombudsman, que tengan como objetivo fortalecer la ciudadanía de las mujeres y promover una relación más igualitaria entre los géneros.

Molina, María Eugenia. La participación política de las mujeres es un derecho irrenunciable

http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3387&Itemid=426

Este artículo habla sobre la Ley de Cuotas en Ecuador y su efecto democrático en las mujeres. Respaldadas por un fuerte marco legal, el movimiento de mujeres ecuatorianas, junto con las diputadas de la Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional, el 18 de febrero del 2000 logró la aprobación de una Ley Reformatoria a las Leyes de Elecciones, Régimen Provincial y Descentralización, en virtud de la cual se estableció la obligación de los partidos políticos de conformar las listas de candidaturas pluripersonales con al menos el 30% de mujeres, como principales; y, 30% como suplentes, en forma alternada y secuencial. Este porcentaje se incrementará en un 5%, en cada proceso electoral general, hasta llegar al 50%. (art. 58 de la Ley de Elecciones).

Montenegro, Nineth. El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala.

http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_02a-CS-Guatemala.pdf

Este estudio analiza 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.

Montesdeoca, Edison Ariel. Gobernabilidad y gestión local con equidad: primera aproximación a la conceptualización y a la práctica

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_75_Gobernabilidad-y-gestion-local-con-equidad..pdf

Documento presentado en la Conferencia Centroamericana y del Caribe: Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género celebrada en Nicaragua en junio del 2002. En el documento el autor expone de forma sencilla las vinculaciones que existen entre desigualdades de género, la pobreza y la gestión local, definiendo algunos criterios que permiten estructurar y legitimar un enfoque de gestión local con equidad de género. También demanda atención sobre algunos desafíos que se presentan a la hora de sentar las bases de trabajo en la gestión local.

Mujeres en el Parlamento. La representación política de las mujeres y las cuotas. Aportes para el debate parlamentario

http://www.parlamento.gub.uy/externos/parlamenta/descargas/dossier/Dossiercuota_cuotas_info_gral_final.pdf

Este artículo presenta información general sobre las cuotas y otros datos, que relaciona con la representación política de las mujeres en Uruguay. Las cuotas son mecanismos de acción afirmativa que parten de la premisa que las relaciones desiguales de poder que existen en nuestras sociedades inciden también en el sistema político, haciendo que no todas las personas puedan competir en igualdad de condiciones para hacer efectivo su derecho ciudadano a ser elegido/a. Su finalidad, entonces, es contrarrestar estos sesgos para asegurar o acelerar el acceso a cargos de decisión política de grupos sociales histórica y culturalmente marginados, excluidos o desfavorecidos. Las cuotas de género funcionan estableciendo niveles mínimos o máximos de representación para ambos sexos, para garantizar una participación más equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de gobierno de nuestras sociedades.

Navas, María Candelaria. Elementos para elevar la participación política de las mujeres.

<http://www.socialism.com/espanol/candelaria.html>

Para el desarrollo de este tema, la autora responde a las siguientes interrogantes:

- ¿Qué se va a entender por participación?
- ¿Cual ha sido la historia de la participación de las mujeres en El Salvador?
- ¿Qué hacer para potenciar la participación política y ciudadana de las mujeres?

Observatorio Mujeres y Participación Política. Boletín No. 4 (2003)

<http://www.analitica.com/mujeranalitica/documentos/1875714.pdf>

El Observatorio Mujer y Participación Política presenta este boletín número 4, en que se quiere hacer no solo un balance en los tres años que tiene de vigencia la Ley 581 de 2000 en Colombia (Ley de Cuotas), también quiere hacer aportes para la discusión sobre la participación y representación de las mujeres en los cargos de poder local y nacional.

Pacari, Nina. La participación política de la mujer indígena en el Parlamento ecuatoriano. Una tarea pendiente

http://www.quotaproject.org/CS/CS_Pacari_Ecuador.pdf

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, identifica 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.

Peschard, Jacqueline. El sistema de cuotas en América Latina: panorama general

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_107_Sistema-de-cuotas-en-Am-Lat.pdf

La autora analiza el uso de las cuotas en América Latina como mecanismos de discriminación positiva y analiza su impacto para equilibrar las desigualdades que enfrentan las mujeres para acceder a cargos políticos. También realiza un

análisis de los diferentes tipos de cuotas establecidos y su funcionamiento actual en América Latina.

Portugal, Ana María ; Torres, Carmen. Transiciones democráticas en el Cono Sur y Brasil: Luces y sombras desde la perspectiva de género

<http://www.alop.or.cr/acerca/democraciaygeneroconosur.doc>

Este artículo presenta, en primer lugar, una panorámica de los cuatro países del Cono Sur, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, además de Brasil, en la que se considera, después de una breve descripción política, económica y social, los principales indicadores que dan cuenta de la situación de las mujeres: demográficos, de educación, de salud y de participación política, con el fin de determinar si ha habido avances o retrocesos en esas materias, teniendo como principal referente la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994). Muchos de estos datos ofrecen una primera mirada sobre la igualdad o desigualdad de las mujeres respecto de los hombres de esos países.

En la segunda parte, se privilegian aquellos momentos clave en la formación de los movimientos sociales de mujeres y feministas en el contexto de las dictaduras y su desarrollo y expansión en las transiciones democráticas, porque para entender el accionar de los movimientos de mujeres de los años noventa, es indispensable conocer esta parte de la historia. Con el relato de las experiencias que pusieron a prueba las estrategias de las mujeres organizadas para convertirse en actoras políticas en la reconstrucción de la democracia, se busca recuperar una parte importante de la historia de este período.

Posa Guinea, Rosa M. Análisis de la participación política de lesbianas y gays en Paraguay¹

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_956205583/RevIIDH34353.doc

En esta investigación se vinculan la orientación sexual —o preferencia afectivo sexual— con los derechos humanos y la participación política, desde el punto de vista de la necesidad de incluir a todos los sectores de la población en su ejercicio y combatir la discriminación de la que suelen ser víctimas gays y lesbianas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Participación política de la mujer

http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/mujer/pdfs/DevRelatGender_6.pdf

Tabla extraída del Informe de desarrollo humano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, correspondiente a 2003. En ella se muestran para 175 países los siguientes datos:

- Año en que las mujeres obtuvieron el derecho al voto
- Año en que las mujeres obtuvieron el derecho a ser elegidas
- Año en el que por primera vez una mujer fue elegida o nombrada en el parlamento
- Porcentaje de mujeres en el gabinete ministerial, con cargo de ministras, en el 2000
- Número de escaños ocupados por mujeres en el parlamento (desglosa los datos si este organismo es bicameral)

1 Artículo de: Revista IIDH 34-35, edición especial sobre participación política (Junio 2002).

Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer PROLID/ BID. Mujeres en el poder. Cambian las reglas del juego.

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_60_Mujeres-en-el-poder-Cambian-las-reglas-del-juego.pdf

El documento presenta un panorama de la evolución de los gobiernos a raíz de la incorporación de las mujeres a los mismos. Se analiza si ha habido un impacto o no en los mismos desde que las mujeres han accedido a ellos, cuáles son las repercusiones y las actitudes de las mujeres. Se intenta responder a estos interrogantes desde el punto de vista de las mujeres y en casos reales y con opiniones de las propias involucradas.

Ranaboldo, Claudia; Cliche, Guilles; Castro, Antonieta. Participar es llegar. Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales. Casos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú. Claudia

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_514_participacion-mujeresindigenas-web.pdf

La presente publicación se enmarca en el proyecto “Gobernabilidad, participación política y género en el ámbito local”. En el documento se contextualiza la temática de la participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales y hace un recorrido en el que se busca vincular las discusiones sobre derechos y ciudadanía de las mujeres, género y “empoderamiento”, con la presentación de evidencias relacionadas a la participación política y social de las mujeres indígenas en los cinco países de cobertura del estudio. La participación se aborda desde dos niveles, político y social, y se trata también el tema de la coordinación interinstitucional. Por último presenta

conclusiones estructuradas en dos niveles: fortalezas y debilidades de los procesos y las experiencias analizadas; y lecciones aprendidas. El análisis de fortalezas y debilidades se presenta en relación a dos temas: i) participación política y social de las mujeres indígenas en el ámbito local; y ii) coordinación interinstitucional y políticas públicas.

Reynoso, Diego ; D'angelo, Natalia. Leyes de cuotas y elección de mujeres en México ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?

http://www.quotaproject.org/Conference_papers/CUOTAS_SOME_2004.pdf

Ponencia preparada para presentar en el XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Torreón, Coahuila. Noviembre 18-19, 2004. Sus autores analizan la evolución de la legislación en México, a nivel federal y subnacional, y evalúan el impacto de la legislación en el porcentaje de mujeres electas como un indicador de la reducción de la brecha existente entre el derecho a elegir y el derecho a ser elegidas de las mujeres mexicanas.

Roa de López, Rosa. La cuota femenina y las listas cerradas desbloqueadas http://www.pciudadana.com/actividades/2003/cuota_rosa.htm

La ponente abordó la efectividad del sistema de cuotas en relación con el sistema electoral con motivo de que la Junta Central Electoral de la República Dominicana resolvió adoptar las listas cerradas desbloqueadas para que los nombres de candidatos (as) se pusieran sin numerar en la boleta y las personas eligieran a quienes quisieran.

Rodríguez Bello, Carolina. Las mujeres y la participación política

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_287945569/LAS MUJERES Y L.doc

Esta edición de Women's Human Rights Net destaca las estrategias utilizadas para potenciar la participación política de las mujeres, aborda las disposiciones sobre dicha participación tanto en la Plataforma de Acción de Beijing como en la CEDAW y presenta interesantes datos y actualizaciones acerca de las mujeres en la toma de decisiones políticas.

Sevilla Merino, Julia. Paridad y constitución

<http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/86AA3B3E-EC1E-46BA-90A6-B2BA321F8736/0/jsevilla.pdf>

Ponencia presentada en la mesa redonda Género y Constitución española, en el marco del Congreso Internacional Género, Constitución y Estatutos de Autonomía, celebrado en Madrid, los días 4 y 5 de abril de 2005. La autora hace un recorrido breve por el proceso de reconocimiento de los derechos de las mujeres, tanto en el derecho español como en el comunitario, refiriéndose a una serie de resoluciones que marcaron avances significativos de sus derechos políticos; analiza el concepto de democracia paritaria, sus elementos y el debate doctrinario que se ha dado alrededor del mismo en su país, relacionándolo más adelante con la igualdad, cuyo concepto también desmenuza, para reflexionar sobre la participación política de las mujeres y las cuotas electorales, revisando los avances legislativos.

Suazo, Marcela del Mar. Mujer y ciudadanía política en Honduras: Valoración preliminar del impacto de la Ley de Igualdad de Oportunidades y la Ley Electoral

http://www.undp.un.hn/proddal/pdf/Marcela_Suazo_070405.pdf

La autora analiza la ley electoral hondureña, de la que hizo una primera valoración en 2005, la que califica como un nuevo fruto de la lucha femenina en su país, mostrando las diferencias entre los diferentes instrumentos legales, tales como la Constitución de la República, la Ley de Igualdad de Oportunidades de la Mujer y la recién –en ese momento– estrenada Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, respecto de los derechos políticos de las mujeres. Concluye diciendo que pese a estos avances jurídicos, aún no se cumple con la cuota de participación política de las mujeres.

Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Manual de capacitación ; Montaña Virreira, Sonia. Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe

<http://www.eclac.cl/Mujer/proyectos/gobernabilidad/manual/>

Este manual se basa en la experiencia del proyecto de gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe, ejecutado por la Unidad Mujer y Desarrollo de la Cepal y la División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas entre los años 2002 y 2005. Sonia Montaña Virreira, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo, estuvo a cargo de la elaboración del manual, orientado a facilitar la integración de la perspectiva de género en los procesos democráticos y las instituciones. El texto se divide en los siguientes módulos:

- Módulo 1: El buen gobierno desde una perspectiva de género.
- Módulo 2: Gobernabilidad democrática e igualdad de género.
- Módulo 3: Lecciones aprendidas.

Unión Interparlamentaria. Women in National Parliaments

<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Estadísticas sobre la participación de las mujeres en los organismos legislativos en 188 países. La información ha sido compilada por la Unión InterParlamentaria (IPU) con base en la información proporcionada por los Parlamentos Nacionales en mayo de 2008.

Valdez, Teresa ; Palacios, Indira. Participación, liderazgo y equidad de género en América Latina y el Caribe

[http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1133348576/Participacion y liderazgo.doc](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1133348576/Participacion_y_liderazgo.doc)

Los distintos capítulos de este texto, publicado por la CEPAL y realizado conjuntamente con FLACSO, abordan aspectos conceptuales relativos a la participación sociopolítica de las mujeres y a los indicadores, entregan la información estadística reunida sobre la presencia de las mujeres en el espacio político y social y sobre los avances logrados en la aplicación de políticas públicas para la equidad de género. También se incluye la bibliografía y las fuentes de información utilizadas y el listado completo de indicadores solicitados, indicando los vacíos y la dificultad de acceso o disponibilidad de la información respectiva.

Vargas, Virginia. Participación política de las mujeres en el siglo que comienza

http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/INTERIORES_Participacion_politica_de_las_mujeres_ALOP.pdf

El artículo pretende analizar la participación política de las mujeres en América Latina, no como un dato en sí mismo, sino a la luz de los profundos cambios paradigmáticos que ha experimentado la región (y el mundo) en las últimas décadas, y en su relación con los procesos democráticos. Esta relación con la democracia nos acerca a una de las tensiones más significativas del último periodo: la existente entre las fuerzas de regulación y las fuerzas de emancipación. La propuesta consiste en analizar estos procesos y las formas múltiples de participación política de las mujeres, desde un posicionamiento que coloque al centro la práctica feminista alrededor de la política y la democracia, y las tensiones y pistas que han ido haciendo más complejas las formas de percibir y analizar esa participación.

Villanueva Flores, Rocío. El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_669580010/participacionpoliticaSI.doc

Resultados de una investigación auspiciada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) sobre las acciones afirmativas y el mecanismo de cuotas en los países de la región que han implantado estas prácticas para garantizar el goce y ejercicio pleno de los derechos políticos por parte de las mujeres. El documento se publicó en 2007.

Young, Gloria. La experiencia de las cuotas en Panamá

[http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_587613998/que democracia.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_587613998/que%20democracia.pdf)

Análisis de la aplicación de la ley de cuotas para garantizar la participación y la representación política de las mujeres panameñas. El documento fue presentado en el Seminario Internacional ¿Qué Democracia Queremos?: Los Desafíos de la Participación de las Mujeres en la Política, organizado por la Asociación de Parlamentarias y Ex parlamentarias de la República de Panamá (APARLESPA), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en octubre de 2004.

4. Algunos sitios especializados sobre los derechos de las mujeres

Campaña 50 / 50 por el equilibrio en la toma de decisiones

Sección específica del sitio del Instituto Social y Político de la Mujer, en Argentina, dedicada a Campaña mundial 50/50 para recordar a los gobiernos el compromiso, asumido en 1995 durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, de llegar al año 2003 con un 30% de mujeres en todos los cargos de gobierno como una transición para que en el 2005 haya un verdadero equilibrio de 50 y 50. Ofrece información sobre los siguientes aspectos:

Mujeres en lugares de decisión en Argentina Poder Ejecutivo Poder Legislativo Poder Judicial Sindicatos Consejos Profesionales Empresas

En otros países Jefas de Estado Parlamentarias Alcaldesas y Consejalas En Organismos Internacionales

Legislación Constitución Nacional Ley 24.012 y decreto Leyes provinciales Constitución de Bs.As. Proyectos

Campaña 50/50 Actividades Documentos Fotos del
lanzamiento Lista de adhesiones Formulario de adhesiones
Campaña en el mundo

Bibliografía Links Documentos

The CEDAW Convention, International Women's Rights Action Watch-Asia Pacific

<http://www.iwraw-ap.org/convention.htm>

Derechos mujer. Sección especializada del sitio del IIDH

<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/>

Sección de divulgación del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres. Este espacio virtual contiene noticias, publicaciones del IIDH en texto completo, documentos de investigación e informes de organizaciones diversas, así como el seguimiento a la protección de los derechos humanos de las mujeres en el Sistema Universal y el Sistema Interamericano.

División para el Avance de las Mujeres de la Organización de las Naciones Unidas

<http://www.un.org/womenwatch/daw/daw/index.html>

Este organismo aboga por el mejoramiento del estatus de las mujeres en el mundo y el logro de la igualdad con los hombres, como actores, compañeros y beneficiarios en condiciones de igualdad del desarrollo sostenible, los derechos humanos, la paz y la seguridad. Junto a los gobiernos, otras entidades del sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluyendo ONG, la División trabaja activamente para alcanzar el cumplimiento de la agenda global sobre derechos de las mujeres, equidad de género y “empoderamiento” de las mujeres, asegurando que sus voces sean escuchadas en el escenario de la política global.

En este sitio se encuentra la información y documentación de los órganos de protección de la ONU, como el Comité CEDAW, y la Comisión sobre el Estatus de las Mujeres del ECOSOC, además de todas las resoluciones

Gender info 2007

<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/genderinfo/default.htm>

Base de datos global de las Naciones Unidas que contiene estadísticas e indicadores desagregados por género en asuntos de población, familia, salud, educación, trabajo y participación política.

Género, gobernabilidad y participación política de las mujeres

<http://www.un-instraw.org/es/index.php?option=content&task=view&id=1033&Itemid=211>

Con esta sección, el INSTRAW quiere abrir un espacio para el análisis de la interrelación entre género, gobernabilidad y participación política de las mujeres. Contiene una breve descripción de los antecedentes del tema, un marco conceptual de referencia, un glosario, datos de interés, una bibliografía anotada, un directorio de organizaciones, y otros recursos; así como una breve descripción de las actividades del INSTRAW relacionadas con el tema.

Global Database of Quotas for Women

<http://www.quotaproject.org/>

Este sitio, de International Idea, ofrece estudios de caso en distintos países, documentos de trabajo de la serie Working Paper de la Universidad de Estocolmo, y foros de discusión sobre temas relativos a las cuotas de participación política de

las mujeres. También contiene noticias e información detallada de los países que cuentan con esta modalidad de acción afirmativa a favor de los derechos políticos de las mujeres.

Instituto Social y Político de la Mujer (Argentina)

<http://www.ispm.org.ar/default.htm>

El Instituto surge por iniciativa de un grupo de mujeres -con experiencia de trabajo en diferentes ámbitos sociales, académicos y políticos-, con el propósito de contribuir a hacer más efectivas las acciones que posibiliten cambios en la condición de la mujer, modificando así los comportamientos de la población en su conjunto. Entre sus objetivos se menciona el de identificar los factores que condicionan la participación de la mujer en la política y promover su remoción, capacitar a mujeres de los distintos ámbitos y actividades (estudiantil, sindical, profesional, etc.) para contribuir a la generación de nuevos liderazgos femeninos y fortalecer los ya existentes, sensibilizar a la dirigencia política en relación a las prácticas discriminatorias que atentan contra la posibilidad de acceso de la mujer a posiciones e poder y aportar a través de la sistematización de información y la reflexión al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, entre otros.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA)

<http://www.idea.int/esp/index.htm>

El Instituto fue establecido en 1995 para nutrir, sostener y promover la democracia a nivel mundial. En la sección **Democracy and gender** (<http://www.idea.int/gender>), se plasma el reconocimiento de esta institución a los obstáculos que enfrentan las mujeres en el ámbito de la participación política, los que existen en distintos sistemas económicos y sociales y en las diversas estructuras políticas en todo el mundo, lo que se revela en su bajo porcentaje (18%) de

participación en nivel mundial en 2007; así, en cumplimiento de sus compromisos, aquí se provee de información y resultados de investigación para cooperar con la remoción de las barreras existentes para la participación política de las mujeres. En tal sentido, ofrece noticias, artículos de análisis y publicaciones en texto completo:

- **Del dicho al hecho: manual de buenas practicas para la participacion de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos**

http://www.idea.int/publications/from_rhetoric_to_practice/index.cfm

- **Diseño para lograr la igualdad**

http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/sp.cfm

Además, se pueden consultar sus secciones y bases de datos en línea:

- **International Knowledge Network of Women in Politics (iKNOW Politics)**

<http://iknowpolitics.org/>

- iKNOW Politics brinda acceso a importantes recursos informativos, experticia y oportunidad de compartir experiencias y conocimientos sobre los más recientes avances y eventos relacionados con la participación política de las mujeres.

- **Global Database of Quotas for Women**

<http://www.quotaproject.org/>

Base de datos con información puesta al día de manera constante sobre los distintos tipos de cuotas existentes en la actualidad, detallando los porcentajes y las poblaciones beneficiarias en los países donde existe este mecanismo.

- **Voter Turnout**

<http://www.idea.int/gender/vt.cfm>

Recopilación estadística de las tasas de voto femenino.

- **Interactive Overview of combinations of Electoral Systems and Quota Types**

http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/dyntable.cfm

Por último, publica información sobre dos iniciativas:

- **Electoral quotas for women** <http://www.idea.int/gender/quotas.cfm>
- **Voter turnout by gender** <http://www.idea.int/gender/vt.cfm>

International Research and Training Institute for the Advancement of Women, de la ONU - Publicaciones

<http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>

En esta sección, el sitio de INSTRAW ofrece publicaciones especializadas en texto completo sobre la participación política de las mujeres.

“Meeting on Women and Political Participation: 21st Century Challenges” United Nations Development Programme, 24-26 March 1999, New Delhi, India

<http://www.undp-pogar.org/publications/gender/karam1/>

Contiene documentación relacionada con el evento.

Movimiento Manuela Ramos

<http://www.manuela.org.pe/dcivil.asp>

En esta sección se comenta que con su Línea Estratégica Derechos Políticos y Ciudadanía la organización peruana Manuela Ramos busca incrementar la conciencia cívico -

política de las mujeres en zonas urbanas y rurales. Propicia una ciudadanía activa y liderazgo político de las mujeres, desarrollando sus habilidades para la negociación con los partidos y con las instancias del poder formal.

Mujeres en red

<http://www.mujeresenred.net/spip.php?rubrique4>

Con una sección de política, este sitio ofrece noticias y artículos sobre la participación de las mujeres en la vida pública.

Mujeres Hoy “Argentina: el país con más mujeres políticas” 31 de Octubre del 2003

<http://www.mujereshoy.com/secciones/1403.shtml>

Balance realizado en 2003 sobre la presencia de las mujeres en la política en diversos países latinoamericanos. Junto a México y Costa Rica, Argentina encabeza el listado de países latinoamericanos con mayor presencia de mujeres en política, con un tercio de ellas en sus Parlamentos. No obstante, la participación femenina, especialmente en posiciones de gobierno, es aún muy lenta, según un informe de la CEPAL con motivo de la última –para ese momento- reunión de ministras de Estado sobre temas de la mujer.

Mujeres políticas

<http://www.mujerespoliticas.org/02qs.htm>

La Red de Mujeres Políticas del Uruguay se propone como un espacio de interacción entre las mujeres del Poder Legislativo, tanto nacional y como los departamentales, y con mujeres que tienen responsabilidades en las direcciones de todos los partidos políticos, en los diecinueve departamentos del Uruguay.

Convencidas de que «sin las mujeres, la democracia no va» la Red de Mujeres Políticas del Uruguay busca incorporar la perspectiva de género en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Queremos construir una red que discuta, coordine, establezca acciones para la vida cotidiana de las mujeres de la localidad y/o departamento, pero también para pensar y actuar con una perspectiva de mediano plazo, que permita a las mujeres de todos los partidos políticos avanzar hacia el logro de nuevas conquistas en la lucha por la equidad entre uruguayas y uruguayos.

Documentación sobre Acciones afirmativas y cuota en el sitio de Mujeres políticas, en

<http://www.mujerespoliticas.org/documentos.php?categoria=1>

Mujeres y participación política

http://www.ginaparody.com/temas/senado/proyectos/mujer_participacion_politica.htm

Esta página presenta las actividades e iniciativas que lidera la Senadora de la República de Colombia Gina Parody.

Mujeres y participación política a nivel local

http://www.un-instraw.org/es/index.php?option=com_wrapper&wrap=Bibliografia-AECI

Base de datos especializada del INSTRAW con resúmenes sobre la documentación relacionada existente en México y los países de Centroamérica y la Región Andina.

Observatorio de Paridad de Género en América Latina y el Caribe

<http://www.un-instraw.org/>

Creado por el INSTRAW y la CEPAL durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer en Quito, Ecuador (2007), para contribuir al fortalecimiento de los mecanismos nacionales de género en la región, reconociendo que “la paridad es una de las fuerzas clave de la democracia y que su objetivo es lograr la igualdad en el poder, en las tomas de decisiones, en los mecanismos de representación social y política [...] para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”. En el Observatorio se preparará un diagnóstico anual sobre las desigualdades entre mujeres y hombres en temas como el trabajo remunerado y no remunerado, el uso del tiempo, la pobreza, el acceso a la toma de decisiones y representación política y la violencia de género.

Observatorio género y equidad

http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=65&Itemid=8
5

Es un espacio y un instrumento de instituciones y organizaciones de mujeres la sociedad civil chilena destinado a la reflexión, monitoreo y evaluación del proceso político iniciado con el Gobierno de Bachelet y su agenda de equidad de género y social.

En su sección sobre participación política, ofrece los siguientes documentos:

- Gobiernos locales y mujeres: nuevos cambios y desafíos en América Latina, Alejandra Massolo
- Participación es Llegar. Participación Política de las mujeres en el ámbito Local en América Latina, Alejandra Massolo
- Lecciones de la participación política de las mujeres, Cecilia Blondet

- La participación de las mujeres en la política. El caso de América Latina, Marc Bou
- Encuesta Mujer y Política 2005, Corporación Humanas <http://www.humanas.cl/documentos/encuesta.zip>
- Mujer y Percepción Política, Corporación Humanas
- Seminario internacional sobre Paridad de Género y Participación Política en América Latina y el Caribe 2006, Unidad Mujer, CEPAL
- “Funcionamiento interno de los partidos políticos en Chile. Un diagnóstico” Programa de Gobernabilidad de FLACSO-Chile

Observatorio Mujer Ayacucho

<http://observamujerayacucho.org.pe/index.php>

Creado por la ONPE, es un mecanismo político-técnico productor de información base para normatividad y política pública regional y local a favor de la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y varones. Tiene los objetivos de elaborar y difundir información que contribuya a cerrar las brechas de desigualdad, inequidad, discriminación y violencia de género; generar debate y opinión pública favorable a la agenda de las mujeres; y, formular propuestas de políticas públicas con equidad de género e interculturalidad.

Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres

<http://www.observatoriomujeres.org.ve/>

El Observatorio Venezolano de los derechos Humanos de las Mujeres, se crea en Julio del 2006, a raíz de la elaboración y presentación del informe Sombre sobre Venezuela en la XXXIV del Comité de Expertos de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra

la Mujer (CEDAW), realizado en Enero de 2006, en las Naciones Unidas, New York. Ofrece un módulo de ciudadanía y derechos políticos que actúa como mecanismo estable de recopilación, sistematización y difusión de información acerca de la situación de los derechos políticos de las mujeres en el ejercicio de la ciudadanía, y las respuestas del Estado a las obligaciones derivadas de la Constitución Nacional, de la Convención para La Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra La Mujer (CEDAW), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y demás convenios específicos sobre los derechos políticos de las ciudadanas.

En su sección de Documentos ofrece los siguientes informes:

- Informe final Ciudadanía y derechos políticos, 2007
- Informe ejecutivo Ciudadanía y DDPP
- Informe alternativo Ciudadanía y DDPP, 2007
- Agenda política de las mujeres venezolanas, 1998
- Derechos humanos de las mujeres y ciudadanía.

OnlineWomen in politics - Statistiscs

Esta sección contiene tablas y estadísticas sobre la participación política de las; está actualizada hasta mayo de 2007. Incluye los siguientes enlaces:

- Women in National Parliaments (2006)
<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif300906.htm>
- Women in Politics (2005)
http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap05_en.pdf
- WLP's Political Participation and Economic Facts and Figures (2002)
<http://www.onlinewomeninpolitics.org/statistics.htm#wlp>

- Women in political decision-making positions in Europe (2000)
<http://www.onlinewomeninpolitics.org/beijing12/women-decision-making.pdf>
- The World's Women 2005: Progress in Statistics <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/>
- Women in the Parliaments of the World: 1997 (Proportion of Women in Single or Lower House: Selected Countries)
<http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/1996-97/97rn41.htm>
- Women in Parliaments: 1945-1995
<http://www.onlinewomeninpolitics.org/statistics.htm#wip#wip>
- UNESCO Women and Gender Equality Statistics
http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=3160&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Proyecto Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

<http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/proyectos.asp>

Sección especializada de este proyecto, que es financiado por la Cuenta para el Desarrollo de Naciones Unidas y que tiene por objetivo contribuir de manera decidida a fortalecer la capacidad de los mecanismos nacionales para la promoción de la equidad de género para integrar las demandas y necesidades de la mujer en los programas nacionales de buen gobierno y reforma del Estado. Además de informar sobre su naturaleza, estrategias y actividades, se encuentra el libro Serie nro. 48: Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible.

Publicaciones de Participación Ciudadana

<http://www.pciudadana.com/publicaciones.html>

Participación Ciudadana, organización dominicana, es un movimiento cívico no partidista, de presión, concertación y vinculación del ámbito social con los poderes públicos. Se constituye con el fin de promover la articulación en el seno de la sociedad civil y para incentivar la participación de los ciudadanos y ciudadanas a fin de lograr las reformas políticas, institucionales y democráticas que requiere la república y un desarrollo social justo y equilibrado. Busca el fortalecimiento y mayor participación de la sociedad civil en los diversos ámbitos de la vida social, contribuyendo así con la consolidación de la democracia y con el proceso de modernización del Estado. El proyecto Mujer y Política ofrece las siguientes publicaciones:

Compilación de Leyes que toman en cuenta a la mujer y propuestas de modificaciones. 2005

Compilación de Leyes que toman en cuenta a la Mujer y sus Modificaciones. 2004

Cuota Femenina. Circunscripciones Electorales y Listas de Candidaturas. 2004

Poder y Representación Femenina. 2002

La Representación Femenina en el Congreso y el Ayuntamiento. Análisis de los resultados electorales de 2002. Isis Duarte. 2002

Cuota Femenina y Voto Preferencial. Vista desde las mujeres de los partidos políticos mayoritarios y la sociedad civil. 2001

También en este sitio:

Documentos de la Tertulia Cuota Femenina y Voto Preferencial, de 2001, promovida por Participación Ciudadana

La implementación de la nueva forma de votación, basada en la creación de circunscripciones electorales para las elecciones “congresionales” y municipales del año 2002, plantearon el desafío de como armonizar el voto preferencial, con la cuota femenina. El propósito de esta tertulia fue el de promover un debate entre los distintos partidos políticos y la sociedad civil, para buscar soluciones a este situación que se presenta con esta nueva modalidad de votación.

- **Palabras de introducción.** Lic. Nurys Paulino Dep. de Comunicación
- **La cuota femenina y la lista cerrada desbloqueada.** Dra. Rosa Roa de López Partido Reformista Social Cristiano (PRSC).
- **Las mujeres y el voto preferencial** Sra. Gladys Gutiérrez Partido de la Liberación Dominicana (PLD)
- **Cuota femenina y el voto preferencial.** Dra. Isis Duarte Participación Ciudadana

Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas

<http://www.feminamericas.org/ES/index.html>

La Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas congrega a las legisladoras de las Asambleas Parlamentarias de los Estados unitarios, federales y federados, de los parlamentos regionales y de las organizaciones interparlamentarias de las Américas. Sus integrantes adoptan posiciones comunes en torno a temas de interés relativos a la condición femenina, con vistas a promover, dentro de las instancias legislativas del continente, una toma de consideración de los temas que afectan especialmente a la mujer. Órgano que forma parte de la

Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), la Red desarrolla, desde 1999, pericia y experiencia en determinadas temáticas propias de las mujeres del continente y sobre las cuales los parlamentarios pueden actuar.

Sin mujeres no es democracia

<http://sinmujeresnoesdemocracia.wordpress.com/sin-mujeres-no-es-democracia/informes-publicaciones-e-investigaciones/>

Campaña de sensibilización en España sobre el trabajo por la participación política que desarrollan las organizaciones de mujeres y feministas centroamericanas del Convenio Género y Desarrollo en Centroamérica. Ofrece información sobre actividades, textos de entrevistas y artículos, noticias de actualidad. La iniciativa está respaldada por:

- ACSUR Las Segovias
- Centro de Derechos de Mujeres
- Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos
- Las Dignas
- Las Melidas
- Movimiento Maria Elena Cuadra
- SIN MUJERES, NO ES DEMOCRACIA
- Información y noticias sobre participación política de las mujeres
- **Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas**

Allí mismo se puede consultar una Webgrafía sobre incidencia política y participación ciudadana de las mujeres, con información y enlaces a sitios variados:

- **CC-SICA- Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana.** Órgano de la sociedad civil, independiente y autónomo, convocado para

fortalecer la integración, el desarrollo y la democracia en Centroamérica desde su fundación y constitución definitiva en 1996 como parte del Sistema de la Integración Centroamericana,

- **CELEM -Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres.** Su finalidad es la coordinación en España de las ONG de mujeres para promover y desarrollar la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres en el marco de una Europa unida y democrática,
- **América Latina Genera (PNUD).** Portal en Internet que pretende facilitar el acceso a la información y al conocimiento en temas de género en la región latinoamericana de habla hispana, así como promover un mayor intercambio y articulación entre los actores que trabajan en nuestros países y a nivel regional en favor de la igualdad de género,
- **FPF Forum de Política Feminista.** Es una asociación feminista plural que surge en 1985. Trabaja por hacer presentes las reivindicaciones de las mujeres en la sociedad.
- **CLADEM, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer.** Red de mujeres y de organizaciones de mujeres que en toda América Latina y el Caribe empeñadas en unir esfuerzos para lograr una efectiva defensa de los derechos de las mujeres en la región,
- **Asamblea Feminista de Madrid.** Grupo con una importante historia de lucha basado en un feminismo crítico y reivindicativo, que abarca distintas actividades como el estudio y análisis de temas que nos interesan como feministas, la difusión de nuestras ideas y propuestas a través de charlas-debate, mesas redondas, publicación de documentos,
- **REPEM, Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe.** Desarrolla actividades,

acciones y elaboración de propuestas sostenidas en incidencia política con perspectiva de género, que buscan el “empoderamiento” de las mujeres que se encuentran en condiciones y situaciones de discriminación, desigualdad, violencia y pobreza en los distintos países de la región,

- **Articulación Feminista MARCOSUR.** Gestada en el proceso de evaluación de la VI Conferencia Mundial de la Mujer, tiene por objetivo fortalecer los espacios de articulación entre los movimientos sociales, y particularmente, reforzar e incidir desde la presencia feminista en estos ámbitos, a toda la sociedad
- **WIDE, Mujer en el Desarrollo en Europa.** Organización cuyo objetivo principal consiste en el fortalecimiento de los derechos sociales y económicos de la mujer. Para ello realiza una labor de presión e información sobre las políticas internacionales llevadas a cabo por la Unión Europea (EU) y otros organismos mundiales como la OMC, el BM o el FMI,
- **DAWN Desarrollo Alternativo con Mujeres para una Nueva Era.** Organización que tiene por prioridad la organización de las mujeres en cada región, por lo que incide en la capacitación para el afrontamiento del impacto de la globalización,
- **AWID Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo.** Organización de afiliación internacional que vincula, informa y moviliza a personas y organizaciones que están comprometidas con el logro de la igualdad de género, el desarrollo sostenible y los derechos humanos de las mujeres,
- **One World Action.** Organización sin ánimo de lucro creada en 1989, con sede en Londres, centrada en favorecer el “empoderamiento” y oportunidades para los y las ciudadanas más marginadas con el fin de transformar sus propias vidas y rechazar las políticas internacionales que les mantiene discriminadas/os, y,

- **ALOP.** Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción es una asociación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), provenientes de veinte países de América Latina y el Caribe, creada en 1979 y que viene desarrollando políticas de género desde 1999.

UNIFEM-Región Andina

<http://www.unifemandina.org/>

La oficina andina del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM-RA, trabaja desde 1990 con sede en la ciudad de Quito, capital del Ecuador, para promover la equidad de género y el ejercicio pleno de los derechos y la ciudadanía de las mujeres de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En su revista **María**, en http://www.unifemandina.org/index2.php?id=6&id_art=15, hay artículos especializados sobre participación política de las mujeres. También mediante su programa **Promoción de la equidad de género en los procesos democráticos y de construcción de ciudadanía**, en <http://www.unifemandina.org/index2.php?id=13>, se promueve el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres forma parte del lema de UNIFEM, y es uno de sus objetivos principales de trabajo, enmarcado siempre en el respeto y la promoción de los derechos civiles y políticos de las mujeres. Trabajar por la construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres, permite garantizar su posición como sujetos de derecho, tanto en las leyes como en la práctica. En esta perspectiva, UNIFEM-RA apoya el Programa Paz y Seguridad en Colombia, y varios proyectos en los otros países andinos.

Unión Interparlamentaria. PARLINE database

<http://www.ipu.org/parline-e/parline.htm>

Esta base de datos recopila los resultados de las elecciones parlamentarias en todo el mundo, sistematizándolas por país. Allí mismo se encuentra el enlace para consultar el

Archivo de datos estadísticos <http://www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm> sobre mujeres parlamentarias en todo el mundo.

También en este sitio se puede acceder a algunas publicaciones especializadas:

Equality in politics: a survey of women and men in parliaments (2008)

Women in Politics: 2008 (poster)

First meeting of parliamentary bodies dealing with gender equality (2007)

Women in Politics: 60 years in retrospect (Information Kit) (2006)

Women in Politics: 2005 (poster)

Women in Politics: 1945 - 2005 (Information Kit) (2005)

National Seminar on “Rwandan women and the electoral campaign” (2003)

Parliament and the budgetary process, including from a gender perspective - Regional Seminar in Bamako (2002)

Women in Politics : 1945 - 2000 (Information Kit)

Women in Politics: 2000 (poster)

Politics: Women’s Insight (2000)

Participation of Women in Political Life (2000)

Women in Politics - World Bibliography (1999)

Women in Politics - World Bibliography (1998)

Towards Partnership between Men and Women in Politics (1997)

Men and women in politics: Democracy still in the making (1997)

Men and women in politics (poster)

Women: What IPU is doing (1997)

5. Otras informaciones

CIMACnoticias Periodismo con perspectiva de género

<http://www.cimacnoticias.com/temas/participacionpolitica/>

Sección del sitio de Cimac con una recopilación de noticias sobre participación política de las mujeres; cubre del 2001 al 2006.

Comisión Interamericana de Mujeres. Celebración 80 Aniversario de la Comisión Interamericana de Mujeres

http://www.oas.org/cim/photo_gallery/2008/03mar/11/index.htm

Este apartado presenta los mensajes tanto del Secretario General de la OEA como de la Presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA en el marco del Día de la Mujer de las Américas, el 18 de febrero de 2008.

Senado uruguayo aprobó cuota femenina para participación política

<http://www.terra.com/noticias/articulo/html/act1270832.htm>

El Senado uruguayo aprobó a finales de junio un proyecto de ley de “cuotificación” de género para la participación política, en el marco de una encendida polémica y tras alcanzarse un acuerdo entre oficialismo y oposición.

V. Anexos

Anexo 1

Instituto Interamericano de Derechos Humanos:
Cuestionario-consulta sobre aplicación de cuotas
de participación política de las mujeres en países
de América Latina y El Caribe

País: _____

Organismo electoral: _____

Nombre de quien contesta el cuestionario: _____

Cargo: _____

I) Legislación vigente

1. Constitución nacional

- 1.1. ¿Existe alguna mención constitucional a la igualdad y a la no discriminación entre las personas?

Sí ☐ No ☐

En caso afirmativo, por favor transcriba el (los) artículo(s): _____

- 1.2. ¿Existe alguna mención constitucional explícita a la igualdad entre mujeres y hombres?

Sí ☐ No ☐

En caso afirmativo, por favor transcriba el (los) artículo(s): _____

- 1.3. ¿Existe alguna mención constitucional sobre la participación política de las mujeres?

Sí ☐ No ☐

En caso afirmativo, por favor transcriba el (los) artículo(s): _____

- 1.4. ¿Existe alguna mención constitucional sobre acciones afirmativas o positivas?

Sí ☐ No ☐

En caso afirmativo, por favor transcriba el (los) artículo(s): _____

- 1.5. ¿Existe alguna mención constitucional sobre acciones afirmativas o positivas referidas a las mujeres?

Sí ☐ No ☐

En caso afirmativo, por favor transcriba el (los) artículo(s): _____

2. Legislación electoral

- 2.1. Por favor, indique las fechas de:

- sanción de la ley electoral: _____

- última modificación de la ley electoral: _____

- 2.2. ¿Existe algún artículo en la ley electoral que se refiera a la participación política de las mujeres?

Sí ☐ No ☐

En caso afirmativo, por favor transcriba el (los) artículo(s): _____

2.3. ¿Existe algún artículo en la ley electoral referente a acciones afirmativas o positivas?

Sí ☐ No ☐

En caso afirmativo, por favor transcriba el (los) artículo(s): _____

2.4. ¿Existe algún artículo en la ley electoral que establezca cuotas obligatorias de participación por sexo?

Sí ☐ No ☐

En caso afirmativo, por favor transcriba el (los) artículo(s): _____

2.5. En caso afirmativo, estas cuotas se aplican a:

- Cargos electivos nacionales:

Sí ☐ No ☐

- Cargos electivos en estados, provincias o departamentos:

Sí ☐ No ☐

- Cargos electivos en municipios:

Sí ☐ No ☐

- Cargos electivos partidarios:

Sí ☐ No ☐

2.6. ¿Existe algún artículo en la ley electoral que establezca sanciones en caso de incumplimiento de las cuotas de participación por sexo?

Sí ☐ No ☐

En caso afirmativo, por favor transcriba el (los) artículo(s): _____

3. Otras leyes

- 3.1. ¿Existe algún artículo en otros instrumentos legales que fijan cuotas obligatorias de participación por sexo en cargos electivos (por ejemplo, una ley de igualdad real que contenga tal medida)?

Sí ☐ No ☐

- 3.2. En caso afirmativo, escriba el nombre, número y año de sanción de la ley:

- 3.3. Por favor, transcriba el (los) artículo(s):

4. Reglamentación de la legislación

- 4.1. ¿Existe alguna reglamentación de el/los artículo/s que consagran la cuota de participación por sexo?

Sí ☐ No ☐

- 4.2. En caso afirmativo, por favor conteste cuál fue la instancia que dispuso esta reglamentación (marque con una cruz la opción que corresponda):

a. El Poder Ejecutivo	☐
b. El Poder Legislativo	☐
c. El Poder Judicial	☐
d. El organismo electoral	☐
e. Otra	☐

- f. Nombre de esta instancia: _____

- 4.3. Por favor, transcriba el texto de la reglamentación vigente: _____

II) Mecanismos de control

5. Mecanismos de verificación y sanción

- 5.1. ¿Cuáles organismos son los encargados de verificar que se ha cumplido con las disposiciones de cuota? Marque con una cruz la opción que corresponda.

- a. Tribunal u organismo electoral partidario ☐
- b. Organismo electoral ☐
- c. Justicia electoral
(si es diferente al organismo electoral) ☐
- d. Corte u órgano constitucional ☐
- e. Otra ☐
- f. Nombre de esta instancia: _____

- 5.2. ¿Quiénes pueden rechazar las candidaturas si no se ha cumplido con las disposiciones al tiempo de presentarlas?

- 5.3. ¿Qué proceso se sigue si no se ha cumplido con las cuotas establecidas?

- a. Se rechaza la inscripción de las candidaturas ☐
- b. Se rechaza y se da un tiempo para corregir ☐
- c. No se hace nada y se esperan impugnaciones ☐
- d. No hay sanción ☐
- e. Otro ☐

Especificar: _____

6. Mecanismos de monitoreo

- 6.1. ¿Hay algún organismo encargado oficialmente (por ley, decreto u otra disposición administrativa) de realizar un seguimiento o monitoreo sobre la aplicación de este mecanismo?

Sí ☐ No ☐

Por favor, indique el nombre:

- 6.2. ¿Cuál es la forma de actuación de este organismo?

a. Un mecanismo establecido para todos los casos ☐

b. Responde ante planteamientos o impugnaciones ☐

- 6.3. En caso de que el organismo oficialmente encargado del monitoreo sobre la aplicación de las cuotas tenga un mecanismo establecido, por favor descríballo brevemente:

- 6.4. ¿Existen organismos que realicen este monitoreo, aun cuando no tengan esa responsabilidad oficial (por ejemplo las instituciones Ombudsman –conocidas en diferentes países como defensorías del pueblo o comisiones o procuradurías de derechos humanos)?

Sí ☐ No ☐

- 6.5. Por favor, indique el (los) nombre(s):

- 6.6. Por favor, indique los procedimientos de este (estos) organismo(s) para realizar el monitoreo:

III) Uso de las cuotas

7. Experiencias o prácticas de control

Actuaciones del organismo de verificación y sanción

¿Cuál(es) de estas situaciones ha debido resolver el organismo de verificación y sanción del cumplimiento de las cuotas a partir de la vigencia de este mecanismo y de la elección en que se aplicó?

7.1. Rechazo de inscripción por incumplimiento de cuotas

Sí ☐ No ☐

Si la respuesta es afirmativa:

7.1.1. Elecciones en las cuales se produjo el rechazo (nombre[s] y fecha[s])

7.1.2. Tipo de lista(s) rechazada(s) (por favor, especifique y describa la situación)

7.1.3. ¿Por quién(es) fueron rechazadas?

* Por quienes recibieron las listas ☐

* Por los integrantes de este organismo ☐

7.1.4. Proceso posterior al rechazo

* Hubo rectificación o corrección ☐

* La lista no pudo participar en las elecciones ☐

7.2. Impugnaciones

Sí ☐ No ☐

Si la respuesta es afirmativa:

7.2.1. ¿Quién o quiénes impugnaron? Por favor, especifique: _____

7.2.2. ¿Cuál fue la resolución de este organismo ante la(s) impugnación(es)? Describa brevemente y adjunte el (los) texto(s) completo(s), si es posible en versión digital y, si no, fotocopiado(s).

Actuaciones dentro de los partidos políticos

7.3. ¿Tiene conocimiento de demandas o impugnaciones de candidaturas dentro de los partidos políticos por incumplimiento de las cuotas?

Sí ☐ No ☐

7.4. ¿Tiene conocimiento de quién o quiénes han demandado por incumplimiento?

Sí ☐ No ☐

Especificar: _____

7.5. ¿Tiene conocimiento de cuáles fueron las respuestas dadas dentro de los partidos políticos?

Se rechazó la inscripción de las candidaturas ☐

Se rechazó y se dio un tiempo para corregir ☐

No se hizo nada ☐

Otro ☐

Especificar: _____

7.6. ¿Las resoluciones de partidos políticos han sido recurridas?

Sí ☐ No ☐

7.7. Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿ante qué instancia se ha recurrido?_____

7.8. Si la respuesta es afirmativa, ¿cuál fue la resolución de esta instancia ante la(s) impugnación(es)? Describa brevemente y adjunte el (los) texto(s) completo(s), si es posible en versión digital y, si no, fotocopiado(s):

8. Implementación y resultados

8.1. ¿Cuenta el organismo electoral con padrones desagregados por sexo?_____

8.2. Se cuenta con datos desagregados por sexo sobre:

Electores(as) habilitados(as) Sí ☐ No ☐

Participación Sí ☐ No ☐

Voto Sí ☐ No ☐

8.3. ¿Cuáles han sido las dificultades que ha encontrado este organismo para la implementación de las cuotas?

8.4. ¿Puede citar algunos factores que han ayudado a la implementación de las cuotas?

8.5. ¿Este organismo tiene algún registro y/o análisis sobre los resultados de la implementación de cuotas obligatorias de participación por sexo?

Registro Sí ☐ No ☐

Análisis Sí ☐ No ☐

8.6. En caso de contar con un registro, qué porcentaje de mujeres ha postulado a cargos electivos en las tres últimas elecciones verificadas para:

Cargos partidarios

(indique datos existentes para cada partido cuyos datos se tienen registrados)

- Partido: _____

- Año de la elección: _____

- Porcentaje de mujeres candidatas: _____

Cargos municipales

- Año de la elección: _____

- Porcentaje de mujeres candidatas: _____

Cargos departamentales

- Año de la elección: _____

- Porcentaje de mujeres candidatas: _____

Cargos nacionales

- Año de la elección: _____

- Porcentaje de mujeres candidatas: _____

8.7. En caso de contar con un registro, indique cuál fue el porcentaje de mujeres electas, en los tres últimos procesos electorales, para:

Cargos partidarios

(indique datos existentes para cada partido cuyos datos se tienen registrados)

- Partido: _____

- Año de la elección: _____

- Porcentaje de mujeres candidatas: _____

Cargos municipales

- Año de la elección: _____

- Porcentaje de mujeres candidatas: _____

Cargos departamentales

- Año de la elección: _____

- Porcentaje de mujeres candidatas: _____

Cargos nacionales

- Año de la elección: _____

- Porcentaje de mujeres candidatas: _____

Resoluciones en la materia de los organismos electorales y de los tribunales ordinarios (jurisprudencia)

9.1. ¿Existe alguna resolución referida a las cuotas de participación política de las mujeres emanada de este organismo?

Sí ☐ No ☐

9.2. En caso afirmativo por favor liste las materias sometidas, recurrentes y resoluciones:

Caso o materia	Fecha	Recurrentes	Resolución

9.3. ¿Alguna de estas resoluciones ha sido recurrida ante un organismo superior u otro con competencias en la materia?

Sí ☐ No ☐

9.4. Si la respuesta es afirmativa, indique el nombre del/los organismo/s a que se recurrió:

9.5. ¿La resolución de este organismo fue confirmada o no?

Sí ☐ No ☐

9.6. En caso afirmativo por favor liste las fechas, materia sometida, recurrentes y resoluciones (adjuntar textos completos de resoluciones, si es posible en versión digital y si no fotocopiado):

Organismo	Caso o materia	Fecha	Recurrentes	Resolución

10. **Cómo contribuyen los organismos electorales a la aplicación de las cuotas**

10.1. Este organismo ¿ha tenido alguna acción o desarrollado alguna actividad referida a la participación política de las mujeres o a la implementación de las cuotas con sus funcionarias/os?

Sí ☐ No ☐

10.2. En caso afirmativo por favor describa la/ s actividad/ es:

10.3. Este organismo, ¿ha tenido alguna acción o desarrollado alguna actividad sobre la participación política de las mujeres o la implementación de las cuotas con los partidos políticos?

Sí ☐ No ☐

10.4. En caso afirmativo, por favor describa la(s) actividad(es):

10.5. Este organismo, ¿ha desarrollado alguna acción o actividad sobre la participación política de las mujeres con alguna organización de la sociedad civil?

Sí ☐ No ☐

10.6. En caso afirmativo, por favor describa la actividad y especifique el nombre de la organización:

10.7. Este organismo, ¿ha desarrollado alguna actividad o acción referida a la participación política de las mujeres con algún otro organismo público?

Sí ☐ No ☐

10.8. Si la respuesta es afirmativa, por favor describa la actividad y especifique el organismo:

10.9 ¿Cree usted que la acción de este organismo ha sido relevante para la aplicación de las cuotas?

Sí ☐ No ☐

10.10. Por favor, explique brevemente las razones de su respuesta anterior: _____

Anexo 2

Datos de quienes respondieron el cuestionario

Argentina

Organismo electoral: Cámara Nacional Electoral

Nombre de quien contesta el cuestionario: Dr. Rodolfo E. Munné

Cargo: Presidente de la Excma. Cámara Nacional Electoral

Bolivia

Organismo electoral: Corte Nacional Electoral

Nombre de quien contesta el cuestionario: S/D

Cargo: S/D

Brasil

Organismo Electoral: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Nombre de quien contesta el cuestionario: S/D

Cargo: Assessoria Especial da Presidência do TSE.

Costa Rica

Organismo electoral: Tribunal Supremo de Elecciones

Nombre de quien contesta el cuestionario: Lic. Héctor Fernández Masís

Cargo: Coordinador de Programas Electorales

Ecuador

Nombre de quien contesta el cuestionario: María Fernanda Cañete y Viviana Mosquera, del Programa Participación

Política y Mujer del Centro para la Investigación y el Desarrollo de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME).

La información proporcionada ha sido recogida del CEDIME, del CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres), de la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME), del Tribunal Supremo Electoral y de entrevistas realizadas a América Celi (Red de Mujeres de Partidos y Movimientos Políticos del Ecuador), Rosario Utreras (Directora Nacional de la Defensa de los Derechos de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, de la Defensoría del Pueblo) y Gustavo Tamariz (Director de Organizaciones Políticas del Tribunal Supremo Electoral).

Honduras

Organismo electoral: Tribunal Supremo Electoral

Nombre de quien contesta el cuestionario: Gilberto Ochoa Vásquez, Carlos Humberto Romero

Cargo: Secretario General, Director Electoral

México

Organismo electoral: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Nombre de quien contesta el cuestionario: Patricio Ballados Villagómez

Cargo: Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales

Panamá

Organismo electoral: Tribunal Electoral

Nombre de quien contesta el cuestionario: Ceila Peñalba.

Cargo: Secretaria General

Paraguay

Organismo electoral: Tribunal Superior de Justicia Electoral

Nombre de quien contesta el cuestionario: Luís Galeano

Cargo: Asesor

Con el apoyo de: Maridí González

Cargo: Investigadora del Centro de Documentación y Estudios
CDE

Perú

Organismo electoral: Jurado Nacional de Elecciones

Nombre de quien contesta el cuestionario: José Luís Echevarría
Escribens

Cargo: Gerente de Fiscalización Electoral

República Dominicana

Organismo Electoral: Junta Central Electoral

Nombre de quien contesta el cuestionario: Aura Celeste
Fernández

Cargo: Miembra Titular

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2007 - 2009)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Mónica Pinto
Vicepresidenta

Margareth E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro

Lloyd G. Barnett

César Barros Leal

Allan Brewer-Carías

Marco Tulio Bruni-Celli

Antônio A. Cançado Trindade

Gisèle Côté-Harper

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

María Elena Martínez

Juan E. Méndez

Sandra Morelli Rico

Elizabeth Odio Benito

Nina Pacari

Máximo Pacheco Gómez

Hernán Salgado Pesantes

Wendy Singh

Rodolfo Stavenhagen

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Paolo G. Carozza

Luz Patricia Mejía

Felipe González

Florentín Meléndez

Víctor E. Abramovich

Clare Kamau Roberts

Paulo Sérgio Pinheiro

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Cecilia Medina-Quiroga

Diego García-Sayán

Manuel E. Ventura Robles

Sergio García-Ramírez

Leonardo Franco

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.