

Inclusión y participación política de las mujeres

José Ángel Aquino*

En la introducción a la primera edición de su libro “El futuro de la democracia”, el profesor italiano Norberto Bobbio señala que “para un régimen democrático, estar en transformación es su condición natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo”¹. La supervivencia del sistema democrático como la principal alternativa de gobierno en el mundo occidental es en gran medida, el resultado de la capacidad de renovación que el mismo ha sido capaz de exhibir.

Hoy, al analizar la evolución histórica del sistema democrático, comprobamos que uno de los aspectos en los cuales la democracia ha mostrado su dinamismo de manera más efectiva, es el relativo a la inclusión política, entendida esta como la incorporación de las personas como sujetos activos de la participación política, es decir, como entes con derecho y posibilidad real de elegir sus autoridades públicas y ser elegidos como tales, de votar en consultas populares o participar en las veedurías públicas u otros mecanismos de control ciudadano del ejercicio del poder.

De la democracia ateniense limitada a unos pocos ciudadanos pasaremos a la de los ciudadanos propietarios e ilustrados de la revolución francesa; más tarde el voto censitario será sustituido por el voto casi universal masculino, con la única exclusión de los esclavos, que al adquirir la condición de libertos pasarían también a ser sujetos políticos. Finalmente, el último peldaño en

* Magistrado Titular de la Junta Central Electoral de República Dominicana. Se desempeña como miembro de la Cámara Administrativa de este organismo.

¹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

esta escalera de inclusión, parecería haberlo alcanzado la mujer con el derecho al sufragio en el siglo XX.

Los problemas de la inclusión política sin embargo, están lejos de considerarse definitivamente resueltos. Por una parte, las nuevas tendencias en el derecho constitucional moderno y muy especialmente en el latinoamericano, apuntan a garantizar la incorporación al proceso político de diversos segmentos: las personas que guardan prisión preventiva, los discapacitados, las personas que han cumplido dieciséis años, los ciudadanos que prestan servicio policial o militar, los nacionales residentes en el exterior, entre otros. Por otro lado, la principal discusión estriba en garantizar que las personas ejerzan plenamente su ciudadanía como sujetos activos del derecho al sufragio, creando las condiciones para que sean efectivamente electas en posiciones de poder, independientemente de su condición, clase, género, raza o estatus social.

La lucha por la inclusión política es sobre todo un esfuerzo contra la discriminación y por la creación de igualdad de oportunidades entre los diversos actores de la sociedad. En el caso de la mujer tiene la particularidad de que ésta no representa un “sector” de la sociedad, sino que se trata de una verdadera mayoría subrepresentada y excluida tradicionalmente de las esferas del poder político.

El género femenino constituye mayoría o al menos la mitad de la población de todas las sociedades contemporáneas y en el caso de América Latina, va ganando preeminencia en áreas como la matrícula universitaria o el trabajo asalariado. Pero al mismo tiempo, todas las estadísticas indican que son las mujeres las que están cargando en la región con el mayor peso de la exclusión social y la marginalidad. La creciente feminización de la pobreza se ha constituido en un obstáculo más que dificulta la inclusión política de la mujer.

A pesar de esas circunstancias, en los últimos años la mujer latinoamericana ha ido obteniendo numerosos espacios de participación política; ha resultado electa como concejala, alcaldesa, legisladora, primera ministra y presidenta.

1. Movimientos femeninos e inclusión política de la mujer

El incremento de la participación política de la mujer en América Latina en los últimos quince años no es únicamente significativo porque más mujeres son representantes al Parlamento o ediles en los concejos municipales de nuestras ciudades, es que también ellas forman parte de un movimiento que trasciende los partidos políticos y que tiene sus orígenes en el movimiento feminista, en las organizaciones profesionales de la mujer, en la sociedad civil y en las aspiraciones sencillas de las mujeres que necesitan ver reivindicada su condición de ser humano, de persona acreedora de los derechos fundamentales.

La lucha por los derechos políticos de la mujer tuvo sus inicios en la propia Revolución Francesa, de la mano de la Sociedad de Mujeres Revolucionarias Republicanas, liderada por Olympe de Gouges que en su Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadanía, proclamaba en 1791 que “el principio de toda soberanía reside en la Nación que no es más que la reunión de la Mujer y el Hombre”; reivindicando que todos los ciudadanos y ciudadanas deben tener representantes y participar en la formación de las leyes.

Si bien este esfuerzo inicial no alcanzó el éxito, el movimiento sufragista se desarrolló durante todo el siglo XIX, agrupando en torno a sí a mujeres de diferentes clases sociales y latitudes y asumiendo diversas modalidades de lucha para alcanzar sus objetivos. En 1848 dirigentes feministas de diversas partes del mundo se reúnen en Nueva York emitiendo la Declaración de Seneca Falls donde entre otras reivindicaciones, reclaman el derecho al sufragio. Más tarde constituirán el Consejo Internacional de Mujeres (1888) y desarrollarán durante los últimos años de ese siglo y las primeras décadas del siglo XX, importantes movimientos sociales que poco a poco van conquistando el derecho al sufragio.

Aunque en algunos países el voto de las mujeres fue aprobado de manera temporal en determinados demarcaciones (en los

estados de Nueva Jersey o Wyoming en Estados Unidos de América, en la provincia de Vélez en Colombia), e incluso, en algunos casos el voto femenino precedió al voto universal que seguía restringido para las personas pertenecientes a una etnia, en la mayoría de los países del mundo el voto universal masculino precedió al voto femenino.

El primer país con voto femenino sin restricciones fue Nueva Zelanda, que lo aprobó en 1893 y que será seguido por Australia en 1902 y otros países europeos en las dos primeras décadas del siglo XX, tales como Finlandia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Rusia, Suecia y Alemania; mientras Estados Unidos de Norteamérica lo aprobará en 1920.

En el año 1929, Ecuador pasa a ser el primer país latinoamericano donde efectivamente las mujeres ejercieron el sufragio, a partir de un movimiento liderado por Matilde Hidalgo de Prócel. Aquí se inicia un ciclo de varias décadas en el cual las legislaciones de la región van introduciendo paulatinamente el derecho al sufragio de la mujer, hasta que finalmente Paraguay lo aprueba en el 1961. Todavía persisten algunos países en el mundo que no admiten el voto femenino o que lo tienen de manera limitada; tales como Arabia Saudita, Brunei, Líbano, Emiratos Árabes Unidos y el Vaticano.

Sin embargo, la adquisición del derecho al voto no implicó de manera instantánea que la mujer adquiriera una potencialidad política equiparable a aquella que habían conseguido los hombres. Por una parte, el empadronamiento de las mujeres fue paulatino, lo que provocó que por muchos años la mayoría de los electores continúen siendo esencialmente hombres. Aún en muchos casos en que la mujer se inscribía para ejercer el sufragio, su voto estaba condicionado por la voluntad del padre o el esposo, dentro de un esquema familiar de profundas raíces patriarcales. En otro sentido, la mujer se había convertido en sujeto activo del sufragio, pero no había adquirido la condición de sujeto pasivo; es decir, no eran las mujeres las que resultaban electas para ocupar las diversas funciones públicas que los electores escogían mediante el voto popular.

Tabla 1. Voto femenino en América Latina

País	Año de aprobación
Ecuador	1929
Brasil	1932
Uruguay	1932
El Salvador	1939
República Dominicana	1942
Guatemala	1945
Panamá	1945
Argentina	1947
Venezuela	1947
Costa Rica	1949
Chile	1949
Haití	1950
Bolivia	1952
México	1953
Perú	1955
Honduras	1955
Nicaragua	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961

La política y los asuntos del Estado permanecieron siendo por mucho tiempo “asuntos de hombres”. No sería sino en las últimas décadas del siglo XX cuando se produce una sustancial modificación del modelo familiar impactado por una mayor incorporación de la mujer al trabajo y por el desarrollo de la denominada “revolución sexual”, todo lo cual provoca que las mujeres se integren más decididamente a la actividad política y que los partidos políticos comiencen a incorporarlas a sus estructuras y propuestas de candidaturas.

En los años 70 y 80 América Latina vivió un verdadero auge del movimiento feminista. Los grandes movimientos sociales que habían estremecido Europa y Estados Unidos a partir del Mayo Francés de 1968, los avances de los movimientos anti-colonialistas y el de las luchas de liberación nacional, crearon las bases en América Latina para el desarrollo de un movimiento femenino de alcance continental, de gran fortaleza e impacto. Este movimiento concentró su atención en primer

lugar en la lucha contra la discriminación laboral de la mujer, reclamando igualdad de oportunidades en las diferentes esferas de la sociedad, a la vez demandando el acceso de la mujer a los derechos sexuales y reproductivos fundamentales. Es a partir de los años 90 cuando el movimiento feminista comienza a promover una mayor participación política de la mujer y se articula estratégicamente con las mujeres que habían logrado hacer carrera política al interior de los partidos políticos.

En este proceso juegan un rol fundamental los diversos convenios que habían sido pactados a nivel internacional con el propósito de disminuir la desigualdad entre hombres y mujeres, y que fueron promovidos por el movimiento feminista, de manera particular la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que obliga a los Estados parte a, entre otros compromisos, adoptar las medidas necesarias para garantizar que las mujeres tengan igualdad de condiciones que los hombres para ser electas en los diversos organismos públicos. En 1993 esta Convención había sido ya ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe.

Otras iniciativas de carácter global que impactaron favorablemente en este proceso fueron la IV Conferencia de la Mujer, organizada por las Naciones Unidas en Beijing durante el mes de septiembre de 1995, y que acordó una Plataforma de Acción Mundial dentro de la cual los gobiernos se comprometen a “tomar medidas para promover que hayan más mujeres en cargos de dirección, y para que participen en la toma de decisiones”, y la Primera Cumbre Europea de Mujeres en el Poder, celebrada en Atenas en 1992 y que lanzó por primera vez la idea de la democracia paritaria.

En América Latina los derechos políticos de la mujer han sido reconocidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos; mientras que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que es necesario que se

adopten medidas especiales para garantizar “la igualdad de acceso de la mujer a la participación de la vida pública”².

Por ello, al igual que en otras regiones del mundo, se han adoptado en la región medidas de acción afirmativa y en particular, las cuotas de candidaturas femeninas como un mecanismo para impulsar la participación política de la mujer.

2. Análisis comparativo y balance sobre mecanismos de acción afirmativa

La acción afirmativa (*affirmative action*) se refiere a un conjunto de acciones, medidas o normas tomadas por entidades públicas o privadas con el propósito de mejorar la situación de una parte de la población, en algunos casos minorías sociales o étnicas, que padecen una grave exclusión social, política y/o económica.

Las medidas de acción afirmativa, también llamada discriminación positiva, tienen un carácter diverso y comprenden desde acciones para “promover la vigilancia con respecto a la discriminación por razones de género, raza, religión, lengua, etc., hasta establecer cuotas específicas para grupos subrepresentados”³, así como el establecimiento de circunscripciones especiales para minorías o grupos étnicos (India, Colombia) o la reservación de plazas en colegios y universidades o puestos en la administración pública para estos sectores (EUA) o incluso cupos en las selecciones deportivas para los jugadores nacionales (España).

Las políticas de acción afirmativa suelen tomarse con un carácter temporal. Para algunos su fin fundamental es enfrentar

² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*. IIDH, San José, Costa Rica 2009.

³ Sottoli, Susana, “Representación de minorías y de mujeres: cuotas, etcétera”, en: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. IFE-CAPEL-TSE, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 410.

la desigualdad que en los hechos afecta a determinados sectores, como las minorías, algunas etnias o las mujeres “sujetas a estereotipos, reacciones y expectativas a menudo inconscientes por parte de quienes toman decisiones”, viniendo las medidas de discriminación positiva a “mitigar la influencia de los actuales prejuicios y de la ceguera de las instituciones y las personas que toman decisiones”⁴. Conforme a esta óptica, la sociedad reproduce una discriminación implícita en perjuicio de estos segmentos, cuyos miembros no son considerados con las suficientes competencias para desempeñar distintos roles de dirección y mando en las instituciones de un país.

Se ha afirmado que “las medidas de trato preferencial deben ser consideradas como una compensación por daños indebidos recibidos en el pasado que suponían graves violaciones del principio de igualdad de oportunidades” y tienen como propósito “contribuir a equiparar oportunidades, así como a socavar los estereotipos raciales y sexuales”⁵.

Sin embargo, estas medidas no han estado exentas de diversas críticas. Por una parte, se alega que con medidas como la cuota femenina se violenta el principio de igualdad entre los sexos promoviendo el acceso no competitivo de las mujeres a los puestos públicos y propiciando consecuentemente “el quebranto de los derechos individuales que algunos sujetos han de padecer por el hecho de pertenecer a la mayoría social, incluso aunque no sean miembros privilegiados de la misma”⁶. Se considera entonces injusto y discriminatorio el que unas personas, por pertenecer a un determinado grupo, se les coloque en condiciones de preferencia para la obtención de determinados objetivos de carácter político.

⁴ Young, Iris Marion, *La justicia y la política de la diferencia*. Ediciones Cátedra, Madrid, 2000, págs. 327-333.

⁵ Velasco Arroyo, Juan Carlos, “Luces y sombras de la discriminación positiva”, en: *Claves de la Razón Práctica* No. 90. Progres, Madrid, 1999.

⁶ Ibidem.

De parte de quienes defienden las medidas de acción afirmativa, se ha argumentado reconociendo las cuotas como unas medidas de discriminación que tienden a socavar una situación de desigualdad y opresión verificada en la realidad social. En ese sentido se reclama que es “la opresión, no la discriminación, el principal concepto para denominar la injusticia relacionada con grupos”⁷. Otra posición prefiere no reconocer el carácter discriminatorio de la cuota, y esto es lo que se expresa en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer cuando indica en su artículo 4, que no se considerará discriminatoria la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer.

Un razonamiento más sólido es el que nos ofrece la Sala Constitucional de Costa Rica, cuando fundamenta las medidas de acción positiva en las condiciones objetivas de desigualdad que existen entre los hombres y las mujeres en la sociedad. Señala la conocida Sala IV que

...a la mujer no se le da igualdad de oportunidades que a los hombres para acceder a los cargos públicos, discriminación que sólo será superada dándole una protección y participación de forma imperativa a la mujer en los puestos de decisión política, en el tanto en que los órganos administrativos colegiados se nombre un número representativo de mujeres... Para contrarrestar la discriminación que sufre la mujer el Ordenamiento Jurídico le da una protección especial y obliga a la administración a nombrar un número razonable de mujeres en los puestos públicos, pues de otra manera no obstante la capacidad y formación profesional de la mujer, su acceso a dichos cargos sería mucho más difícil⁸.

Otra oposición a las medidas de acción afirmativa toma como fundamento el denominado principio meritocrático. Este principio está basado en la idea de que en las sociedades democráticas se debe obtener una función electiva en atención a los méritos personales exhibidos por el aspirante, lo cual es

⁷ Young, Iris Marion, *La justicia y la política de la diferencia...*

⁸ Piedra Durán, Marcela, “Ley de promoción de la igualdad social de la mujer y sus reformas. Análisis de una década”. INAMU, San José, Costa Rica, 2000.

contrario a las cuotas que facilitan el acceso a personas cuya competencia y capacidad no están debidamente comprobadas, resultando su elección derivada del sexo o etnia a que pertenece. Se indica que el sistema de cuotas promueve la escogencia en los puestos de elección pública de entes no calificadas y relega la competencia política, que adquiere una importancia secundaria.

En contra de ese argumento se alega que es discutible que las personas accedan a los puestos en función de su valía individual en igualdad de condiciones respecto a otro tipo de consideraciones. Se cuestiona la efectiva validez del principio meritocrático en la realidad actual en que los procesos de socialización colocan a las personas en condiciones muy distintas para poder competir, ofreciendo a unas más ventajas y posibilidades que a otras⁹.

En el caso de la competencia política, como en cualquier otro tipo de contienda, los actores concurrirán provistos de las experiencias, conocimientos y condiciones de que hayan sido provistos por la familia y la sociedad que les ha formado. En nuestra sociedad patriarcal, en la cual las mujeres han sido relegadas por muchos años fuera de la actividad política, sería una ficción el suponer que éstas se encuentran en iguales condiciones de competir que los hombres. Las medidas de acción afirmativa cuestionan la “supuesta homogeneidad cultural” en la que se ha basado hasta ahora la actividad política¹⁰. Parten de que lo que prevalece en nuestro medio es la heterogeneidad y diferenciación de oportunidades, circunstancias derivadas de los grandes abismos existentes entre las clases y grupos sociales, y que son a su vez resultado de relaciones económicas y productivas no equitativas que han predominado a lo largo de lo siglos.

⁹ Cfr. Haug, citado por Uriarte, Edurne y Arantxa Elizondo, *Mujeres en política*. Ariel, Barcelona, 1997.

¹⁰ Velasco Arroyo, Juan Carlos, “Luces y sombras de la discriminación positiva”... pág. 90.

3. Medidas de acción afirmativa a favor de las mujeres

Las medidas de acción afirmativa adoptadas para promover la participación política de la mujer en el mundo son diversas y, además de la cuota de candidaturas femeninas, incluye los escaños reservados, las designaciones directas, el financiamiento preferente o las circunscripciones especiales.

El mecanismo de los escaños reservados consiste en que una parte de las posiciones electivas son reservadas para que sean ocupadas por representantes del segmento de la población que la disposición busca promover. Tradicionalmente este mecanismo ha sido utilizado para integrar a minorías religiosas o étnicas o para lograr un balance entre las mismas, como han sido los casos de Jordania (cristianos y circasianos), India (tribus y castas), Pakistán (minorías no musulmanas), Nueva Zelanda (maoris), Croacia (minorías húngaras, italianas, checas, eslovacas, rute-nias, ucranianas, alemanas y austriacas), Eslovenia (húngaros e italianos); Chipre (griegos), Taiwán (comunidades aborígenes), Samoa Occidental (minorías no-indígenas), Niger (taurags), la Autoridad Palestina (cristianos y samaritanos) y el Líbano (cristianos, chiítas y sunitas).

Diversos países del mundo utilizan actualmente este mecanismo para impulsar la representación política femenina, entre los que podemos citar a Tanzania, Bangladesh, Burkina Faso, Egipto, Filipinas, Nepal, Uganda, Taiwán e India. En Taiwán se reserva alrededor del 10% de los escaños de la asamblea nacional y del yuan legislativo a las mujeres; mientras que en la India del 20 al 30% de escaños en el seno de algunos consejos locales son reservados a las mujeres.

Las designaciones directas de mujeres, han sido adoptadas por países como Egipto y Bostwana, cuando éstas no han resultado electas para el parlamento en una cantidad significativa. Otros países han previsto financiamiento especializado a favor de la mujer (Panamá) o de los partidos que llevan una mayor cantidad de candidaturas femeninas (Haití).

En el caso de Rwanda, el país que desde hace varios años ostenta la mayor representación femenina en su parlamento, existen circunscripciones especiales de mujeres en las cuales se eligen 24 representantes, dos por cada provincia, en adición a las que acceden a un puesto por elección directa a través de listas electorales que al menos deben tener un 30% de mujeres.

Sin embargo, de todas las medidas de acción afirmativa a favor de la mujer la que ha sido aplicada en la mayor cantidad de países del mundo y particularmente en los países de América Latina, es la cuota de candidaturas femeninas. Se calcula que actualmente hay 97 países en el mundo que cuentan con cuota femenina y que 168 partidos en 69 países utilizan este mecanismo.

La cuota de candidaturas femeninas puede asumir diversas formas. Normalmente se expresa en una norma que obliga a los partidos políticos a colocar un porcentaje mínimo de mujeres en sus listas de candidaturas. De manera menos frecuente, la redacción de la regla refiere a que ninguno de los dos sexos estará representado en las propuestas electorales por encima de un porcentaje determinado (Brasil, México, Perú).

En todos estos casos, la cuota no se refiere a un resultado obligatorio de mujeres electas, sino a candidaturas mínimas que garanticen un más proporcionado balance de género en la oferta electoral. En Francia se ha comenzado a discutir una cuota femenina que no se limite a las candidaturas, sino a porcentajes mínimos imperativos en los resultados de la elección.

En algunos países la cuota se ha instaurado incluyendo la obligación de que las candidaturas femeninas se coloquen en puestos “ganables”, es decir, en aquellas posiciones que dentro de la lista electoral ofrezcan mayores posibilidades de elección y en aquellas zonas geográficas en que el partido haya tenido un desempeño exitoso (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras). De igual manera se plantea que los hombres y mujeres se coloquen en la lista de manera alterna (Argentina, Ecuador, República Dominicana).

La cuota puede tener un carácter obligatorio o bien puede ser una exhortación cuya aplicación depende de la voluntad de los partidos políticos, tal es el caso de Australia, Canadá, Chipre, Eslovenia y Japón¹¹. Puede asimismo establecerse como norma estatutaria aplicable por un partido político específico, o como disposición electoral obligatoria para el conjunto del sistema de partidos.

Mientras que en algunas naciones la cuota femenina sólo se aplica para un tipo de elección (parlamentaria o municipal), en otros países se aplica en varios niveles electorales, y algunos partidos políticos la aplican no solamente para las candidaturas a puestos electivos, sino también para la composición de los órganos de dirección partidaria¹².

Los datos empíricos demuestran que en los países en que se utilizan mecanismos de acción afirmativa y en particular cuotas de candidaturas femeninas, se logra una mayor representación política de las mujeres. En aquellos en los que este mecanismo no se utiliza, la cantidad de las mujeres en el parlamento o en los concejos municipales ha aumentado muy lentamente, cuando no se ha estancado o reducido. De los primeros quince países que según la Unión Interparlamentaria tienen una mayor representación parlamentaria de la mujer, doce tienen cuota femenina; mientras que los quince países que tienen menos representación de la mujer en sus parlamentos se caracterizan porque ninguno de ellos ha incorporado este mecanismo (tablas 2 y 3).

Analizando la implementación de la cuota femenina en diversas partes del mundo, se ha concluido que ella “permite aumentar rápidamente el número de mujeres políticas”¹³ compensando “la ausencia de mujeres en las funciones electivas y

11 Unión Interparlamentaria (UIP), *Hombres y mujeres en política: la democracia por perfeccionar*. Ginebra, 1997.

12 Uriarte, Edurne y Arantxa Elizondo, *Mujeres en política...* págs. 105-106.

13 *Ibidem*.

Tabla 2. Primeros 15 países del mundo en representación femenina. Asamblea Legislativa

	País	Fecha elecciones	Escaños	Mujeres	%	Cuota
1	Rwanda	9 2008	80	45	56.3%	SI
2	Suecia	9 2006	349	164	47.0%	SI
3	Sudáfrica	4 2009	400	178	44.5%	SI
4	Cuba	1 2008	614	265	43.2%	NO
5	Islandia	4 2009	63	27	42.9%	SI
6	Argentina	6 2009	257	107	41.6%	SI
7	Finlandia	3 2007	200	83	41.5%	NO
8	Holanda	11 2006	150	62	41.3%	SI
9	Dinamarca	11 2007	179	68	38.0%	SI
10	Angola	9 2008	220	82	37.3%	SI
11	Costa Rica	2 2006	57	21	36.8%	SI
12	España	3 2008	350	127	36.3%	SI
13	Andorra	4 2009	28	10	35.7%	NO
14	Bélgica	6 2007	150	53	35.3%	SI
15	Mozambique	12 2004	250	87	34.8%	SI

Fuente: Unión Interparlamentaria.

Tabla 3. Últimos 15 países del mundo en representación femenina. Asamblea Legislativa

	País	Fecha elecciones	Escaños	Mujeres	%	Cuota
130	Islas Marshall	11 2007	33	1	3.0%	NO
131	Irán	3 2008	290	8	2.8%	NO
132	Bahrain	11 2006	40	1	2.5%	NO
133	Egipto	11 2005	442	8	1.8%	NO
134	Papua Nueva Guinea	6 2007	109	1	0.9%	NO
135	Yemen	4 2003	301	1	0.3%	NO
136	Belice	2 2008	32	0	0.0%	NO
"	Micronesia	3 2009	14	0	0.0%	NO
"	Nauru	4 2008	18	0	0.0%	NO
"	Oman	10 2007	84	0	0.0%	NO
"	Palau	11 2008	16	0	0.0%	NO
"	Qatar	7 2008	35	0	0.0%	NO
"	Arabia Saudita	2 2009	150	0	0.0%	NO
"	Islas Salomón	4 2006	50	0	0.0%	NO
"	Tuvalu	8 2006	15	0	0.0%	NO

Fuente: Unión Interparlamentaria.

en los puestos de responsabilidad política”¹⁴ y contribuyendo a la formación de una masa crítica de mujeres que adquiera experiencia tanto en el parlamento como en los concejos municipales.

Aunque existe suficiente evidencia empírica para afirmar que en los países donde se implementan cuotas de candidaturas femeninas tiende a aumentar la participación política de la mujer, es también justo afirmar que no basta la implementación de una cuota para garantizar el impulso del liderazgo político de las mujeres. Los efectos desiguales que a veces ha tenido la aplicación de la cuota sugieren que es necesario tomar otras medidas colaterales que incidan en el sistema de partidos, en la cultura política, en la formación y empoderamiento de las mujeres lanzadas en la competencia por el poder, y en la configuración del sistema electoral.

La presentación de un importante porcentaje de candidaturas femeninas no garantiza por sí sola una mayor elección de mujeres. Esto dependerá también de otros factores presentes en el proceso político-electoral, como por ejemplo el tipo de circunscripción, la forma de la lista y el lugar donde se coloquen las mujeres, o el acceso a los recursos de campaña y promoción publicitaria. Existen muchos casos en los cuales los partidos cumplen con la cuota de candidaturas, pero colocan a las mujeres como suplentes o en las últimas posiciones de la lista.

Otro problema verificado en la aplicación en sí de la cuota es que muchas veces se interpreta como un número máximo de cupos, en vez de una cantidad mínima de candidaturas. En ese sentido se ha planteado que “lo que se definió como un nivel resulta un techo y es humillante verse reducidas a la tercera parte de los puestos cuando representan más de la mitad de los electores”¹⁵.

¹⁴ Unión Interparlamentaria (UIP), *Hombres y mujeres en política: la democracia por perfeccionar...*

¹⁵ Unión Interparlamentaria (UIP), *Participación de las mujeres en la vida política*. Ginebra, 1999,

Una circunstancia a favor de la cuota es que ella provoca efectos colaterales al interior del sistema partidario, pues una vez se implementan, los partidos políticos comienzan a interesarse por sus candidatas y más mujeres se animan a presentarse como tales. Son promovidas más mujeres a los puestos de dirección interna de los partidos políticos y se les da un mayor acceso a la promoción pública y los medios de comunicación. Como señala Lovenduski

...una vez que el partido acepta una reivindicación respecto de la igualdad entre los sexos, se abre a la idea de que la infrarrepresentación política de las mujeres es injusta... Algunas veces, las reglas han de cambiarse para permitir el acceso a las mujeres. Otras, los recursos han de ser redistribuidos para facilitar el acceso. Las exigencias para la selección de más mujeres candidatas para algunos puestos suelen comenzar con presiones para conseguir nombrar más mujeres capacitadas¹⁶.

La cuota de candidaturas femenina, como norma obligatoria en el sistema político, se constituye en factor estimulante de los procesos de cambio creando condiciones que contribuyen a eliminar la discriminación de la mujer en la esfera partidaria.

4. Las medidas de acción afirmativa a favor de la mujer en América Latina

Con la aprobación de la Ley de Cupos en Argentina, en 1991, se inicia en América Latina un ciclo de incorporación de cuotas femeninas de candidaturas en las leyes y códigos electorales, así como en las normas estatutarias de muchos partidos políticos del continente. Trece (13) países han establecido una cuota femenina que oscila desde un 20 a un 50%. El último de los países en adoptar el mecanismo mediante una ley fue Uruguay, aunque implementado en principio para las elecciones primarias y por una sola vez para las elecciones nacionales y departamentales del 2014-2015¹⁷. Como contrapunto a esta situación, tenemos que

¹⁶ Joni Lovenduski en Uriarte, Edurne y Arantxa Elizondo, *Mujeres en política...*

¹⁷ Johnson, Niki y Alejandra Moreni, “Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay”, documento. Montevideo, 2009.

tres países de la región (Costa Rica, Ecuador y Venezuela) han avanzado a la adopción de la cuota paritaria obligatoria mediante diversos instrumentos legales.

Se constata también que numerosos partidos políticos de América Latina han adoptado en sus estatutos una cuota de candidaturas; así mismo, comienzan a aprobarse algunas leyes que obligan a adoptar el sistema de cuotas también para la elección de los órganos de dirección de los partidos políticos. Este ha sido el caso de Bolivia y Perú con una cuota de un 30% para los órganos de dirección partidaria.

En general, se percibe un crecimiento de la representación femenina en los países de América Latina en los cuales existe cuota de candidaturas, hasta el punto que somos la región que tiene un más alto índice de representación parlamentaria de la mujer, superando incluso a Europa e igualando los países nórdicos de este continente.

Conforme puede apreciarse en la Tabla 4, los más altos porcentajes de presencia de legisladoras en la región corresponden a Argentina y Costa Rica, países que tienen cuota de candidaturas tanto a nivel legal como al interior de los partidos relevantes del sistema (Tabla 5). Bien es cierto que esta aplicación no ha tenido en todos los países resultados promisorios, pues la forma de implementación no ha sido igual: en algunos países el nivel de representación de la mujer en el parlamento es creciente y estable; pero también tenemos algunos casos en que la aprobación de la cuota no ha tenido igual efectividad en aumentar la representación de la mujer.

Tabla 4. Leyes de cuotas de candidaturas femeninas y diputadas electas en América Latina, al 1 de noviembre del 2009

País	Texto legal	Año	Cuota actual	Últimas elecciones	Mujeres electas (%)
Argentina	Ley de Cupos 24012	1991	30%	2009	41.6%
Costa Rica	Código Electoral *	2009	50%	2006	36.8%
Ecuador	Ley de Amparo Laboral	1997	30%	2009	32.3%
México	Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales	1997	30%	2009	28.2%
Perú	Ley Orgánica de Elecciones y Ley de Elecciones municipales.	1997	30%	2006	27.5%
Honduras	Ley de igualdad de oportunidades para la mujer	2000	25%	2005	23.4%
Rep. Dom.	Ley Electoral 275-97	1997	33%	2006	19.7%
El Salvador	-	-	-	2009	19.0%
Venezuela	Resolución del Consejo Nacional Electoral*	2002	50%	2005	18.6%
Nicaragua	-	-	-	2006	18.5%
Bolivia	Ley de Reforma del Régimen Electoral	1997	30%	2005	16.9%
Chile	-	-	-	2005	15.0%
Uruguay	Ley 18-476 *	2009	33%	2004	12.9%
Paraguay	Código Electoral	1996	20%	2008	12.5%
Guatemala	-	-	-	2007	12%
Brasil	Ley Electoral 9504	1997	25%	2006	9%
Panamá	Código Electoral	1997	30%	2009	8.5%
Colombia	-	-	-	2006	8.4%
Haití	-	-	-	2006	4.1%

Fuente: Unión Interparlamentaria, Códigos y Leyes Electorales de América Latina, Resultados Electorales Oficiales

*Se aplicará en la próxima elección.

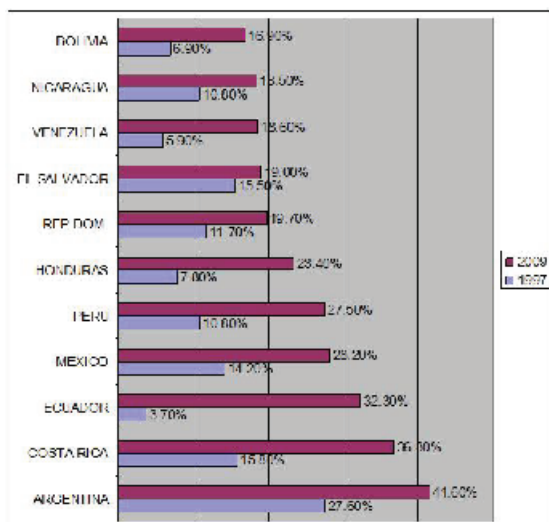
Tabla 5. Cuotas de candidaturas a diputadas en los partidos políticos de América Latina

País	Partidos	Cuota
Argentina	Partido Justicialista	30 – 50%
	Unión Cívica Radical, Partido Socialista Popular, Partido para República de Iguales	30%
Bolivia	MIR – ADN – PDC	30%
	EJE / P	10%
Brasil	Partido del Trabajo, Partido Democrático Popular, Partido Popular Socialista.	30%
Costa Rica	Partido Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana	40%
	Partido Acción Ciudadana	50%
Chile	Partido Socialista, Partido por la Democracia	40%
	Partido Demócrata Cristiano	20%
Ecuador	APRE, Partido Roldosista, Izquierda Democrática, Partido Social Cristiano.	25%
El Salvador	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	35%
México	Partido Revolucionario Institucional	50%
	Partido de la Revolución Democrática	30%
Nicaragua	Frente Sandinista	30%
Paraguay	Asociación Nacional Republicana	20
República Dominicana	Partido Revolucionario Dominicano, Partido Reformista Social Cristiano	25%
Uruguay	Partido Socialista	38%
Venezuela	Acción Democrática, Movimiento al Socialismo	30%
Panamá	Partido Revolucionario Democrático	30%

Fuente: Unión Interparlamentaria, IDEA (2004).

En la Gráfica 1, que refleja la evolución de la representación de la mujer en las asambleas legislativas desde 1997 al 2009, se puede apreciar que casi todos los países de América Latina que tienen más de un 15% de representación de mujeres en su Parlamento, tienen cuota femenina legal y partidaria.

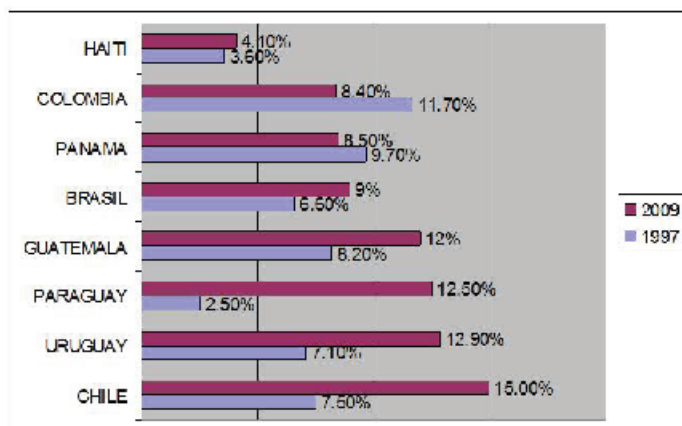
Gráfica 1. Evolución representación femenina 1997-2009
 Países con más de un 15%



El avance más significativo es el de Argentina, que ha logrado tener una representación femenina mayor que su cuota; pero también el de Costa Rica, Ecuador, México y Perú, que casi alcanzan el porcentaje de sus cuotas respectivas. Por el contrario, en la Gráfica 2 vemos reflejado que en la mayoría de países de la región que no llegan a tener un 15% de mujeres parlamentarias no existe la cuota legal y en algunos, ni siquiera la partidaria.

Se constata un avance más moderado en Bolivia, Venezuela, y República Dominicana, un incremento casi imperceptible en Brasil y Paraguay, y un retroceso en Panamá, sobre todo considerando los resultados de las últimas elecciones. Si hacemos la misma comparación tomando en cuenta otros países del área que no han introducido la cuota, se aprecia que su evolución en esta materia no ha sido sustancial, produciéndose en algunos casos, como en Colombia, una verdadera involución.

Gráfica 2. Evolución representación femenina 1997-2009 Países hasta un 15%



Al analizar la representación femenina en los municipios, también se puede comprobar que los primeros lugares de la representación corresponden a países con cuota femenina. Aunque se ha avanzado en la representación de concejalas o regidoras, la participación de la mujer sigue siendo muy minoritaria como alcaldesas, intendentes o presidentas locales (Tabla 6), así como en los gabinetes del Ejecutivo o en las cámaras altas o senados existentes en la región, con sus contadas excepciones.

Analizando de manera más específica cómo el sistema electoral incide en la representación política de la mujer, se han realizado diferentes estudios que nos dan unas cuantas pistas importantes en la materia.

Una primera tesis sobre este particular apunta a que los sistemas proporcionales crean más condiciones para la representación de la mujer, mientras que los sistemas mayoritarios dificultan esta representación. Los datos empíricos verificados hasta el momento permiten afirmar que donde

impera el principio mayoritario es menor la representación de la mujer. La Unión Interparlamentaria ha confirmado que

...en los países donde hay más del 30% de mujeres parlamentarias, sólo se aplican el escrutinio proporcional y el escrutinio de tipo mixto; en el otro extremo, en los países en donde el Parlamento no comprende ninguna mujer, sólo se aplican el escrutinio mayoritario y el sistema de nombramiento¹⁸.

Tabla 6. Representación femenina en gobiernos locales: alcaldesas y concejales. América Latina

Países	Alcaldesas o presidentas locales	Concejales o regidoras
El Salvador	10.7%	80.5%
Costa Rica	9.9%	47.6%
Ecuador	5.9%	31.9%
Paraguay	6.0%	29.9%
Perú	2.7%	27.8%
México	4.6%	27.4%
República Dominicana	11.3%	26.9%
Nicaragua	8.6%	24.0%
Chile	12.5%	23.2%
Honduras	8.1%	20.4%
Venezuela	7.2%	18.2%
Uruguay	0.0%	17.1%
Colombia	9.0%	14.5%
Bolivia	6.1%	13.4%
Brasil	9.2%	12.5%
Panamá	9.3%	9.9%
Guatemala	2.4%	5.9%
Argentina	10.0%	N/d

Fuente: CEPAL / Observatorio de Género

Otros estudios indican que mientras la representación femenina ha experimentado un aumento considerable en países que utilizan un sistema electoral proporcional, en los que utilizan

¹⁸ Unión Interparlamentaria (UIP), *Hombres y mujeres en política: la democracia por perfeccionar...*, y *Participación de las mujeres en la vida política...*

el principio mayoritario este aumento ha sido muy moderado¹⁹. Lijphart, en su conocido estudio comparativo de 36 democracias, concluye que “el porcentaje de representación parlamentaria en las democracias de consenso (sistema proporcional) supera en 6,7 puntos al de las democracias mayoritarias”²⁰.

Las circunscripciones uninominales como expresión directa del principio mayoritario hacen prácticamente imposible la aplicación de la cuota femenina de candidaturas, a menos que se contemple que se llevarán candidatas en un determinado porcentaje del total de circunscripciones uninominales que existan en el país. Sin embargo, una medida de esta naturaleza trae naturales recelos y objeciones en los partidos políticos, dado su carácter imperativo, además de que podría traer problemas de legitimidad para la propia candidatura presentada. Los casos que conocemos en los que se ha aplicado una cuota femenina en distritos uninominales, no han tenido resultados significativos en aumentar la representación femenina.

Enfocando los tipos de circunscripciones electorales y las listas electorales empleadas, una tendencia firme es que las circunscripciones grandes favorecen la elección de representantes femeninas, en la medida en que al aumentar el número de escaños a distribuir aumenta también el número de candidatas postuladas y la posibilidad de que resulten electas. Mientras “más amplia es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad... países con circunscripciones muy pequeñas (de 2 a cinco escaños) o medianas (hasta un máximo de 9 a 10 escaños), son por esta razón países de proporcionalidad menos proporcional... más pequeña es la circunscripción, más grande es el desprecio de los votos”²¹. En este orden Peschard plantea que “la magnitud de los distritos electorales es otro elemento del sistema electoral que

19 Matland en International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Mujer, partidos políticos y reforma electoral*. IDEA-Transparencia Perú, Lima, 2004.

20 Lijphart, Arend, *Modelos de democracia*. Ariel, Barcelona, 2000.

21 Sartori, Giovanni, *Ingegneria Costituzionale Comparata*. Il Mulino, Bologna, 1994

puede favorecer el acomodo de las mujeres, ya que mientras más grande es el distrito o circunscripción, mayores oportunidades existen en la representación al haber un número más elevado de candidatas”²².

En una circunscripción grande o incluso mediana, la aplicación de la cuota femenina con una lista de candidaturas bloqueada puede ser muy efectiva, siempre y cuando se garantice que las mujeres serán colocadas de manera alterna en la lista y que no serán diferidas en los últimos lugares de la oferta electoral. De hecho, en los lugares de América Latina en que se ha logrado un mayor avance en la representación parlamentaria de la mujer es donde se ha reglamentado el orden en que deben ser colocadas las candidatas, para hacer más efectiva la aplicación de la cuota.

Por el contrario, una lista electoral desbloqueada en una circunscripción mediana o grande podría disminuir el impacto de la cuota en la medida en que el elector, no estando ya sujeto a la alternancia que impone la lista bloqueada, decida establecer una preferencia perjudicial para las mujeres candidatas.

Cuando la circunscripción es pequeña la lista bloqueada provoca un efecto totalmente contrario. Esto así porque en una circunscripción digamos que de tres (3) escaños, en la que compitan dos o tres partidos con posibilidades reales de alcanzar al menos un representante cada uno, solamente en el caso de que la candidata sea colocada en la primera posición de la lista es que puede resultar electa. Los casos que hemos estudiado hasta el momento muestran que en menos de un 10% de las circunscripciones los partidos políticos colocan a mujeres en la primera posición de sus listas electorales²³.

²² International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *Global Database of Quotas for Women*, 2003. Disponible en: <<http://www.quotaproject.org>> al 19 de julio de 2010.

²³ Aquino, José Ángel, *Cuota femenina, circunscripciones electorales y listas de candidaturas*. Intec-Participación Ciudadana, Santo Domingo, 2002.

Por eso, en distritos electorales pequeños la lista desbloqueada ofrece la oportunidad de que el elector escoja a la mujer que no fue colocada en la primera posición por la burocracia partidaria. Analizando las elecciones a la Cámara Baja en circunscripciones binominales en la República Dominicana, pudimos comprobar que mientras en el proceso de 1998, en el que se utilizaron listas bloqueadas, resultó solamente electa una (1) legisladora en esos distritos (el 4%); para las elecciones de 2002, utilizando listas desbloqueadas, fueron electas seis (6) legisladoras, equivalentes al 15.7%. Igual número de legisladoras fue electa en esos distritos en las elecciones a la Cámara de Diputados del 16 de mayo de 2006. En estos procesos, el mayor porcentaje de legisladoras electas correspondió a circunscripciones medianas y grandes.

La lista desbloqueada también parece agregar otra ventaja a las candidatas, pues las incorpora de manera activa a la lucha por la captación de la simpatía de los votantes, ya que no se encuentran en una posición “segura” como cuando la lista es bloqueada. Esto les permite acceder a un entrenamiento cuyos resultados pueden influir positivamente en sus aspiraciones futuras. Por otro lado, este tipo de lista evita que los partidos coloquen como candidatas a mujeres relacionadas con sus dirigentes, pero que no expresan el auténtico liderazgo femenino del partido y no pueden obtener por sí solas la adhesión del electorado.

Por otro lado, es indudable que la lista desbloqueada puede acrecentar la lucha interna en los partidos y aumentar el costo de las precampañas, todo lo cual se traduce en una desventaja para las candidatas por las limitaciones tradicionales que poseen para acceder a las fuentes del financiamiento de la política. Una acción afirmativa que se ha adoptado tanto en Costa Rica como en Panamá es destinar un porcentaje del financiamiento público a la capacitación política de las mujeres.

De todos modos, los estudios empíricos realizados hasta la fecha no parecen ser concluyentes, pues mientras hay países en que una lista abierta o desbloqueada se considera que ha

perjudicado a las candidatas femeninas (Noruega, Brasil), en otros, la opinión unánime es que les ha resultado beneficioso (Finlandia, Perú)²⁴.

5. Epílogo: impacto de la mayor participación política de la mujer en la democracia en América Latina

La incorporación de numerosas mujeres a las esferas del poder público durante los últimos años ha venido a ocasionar importantes cambios en la actividad política. No sólo se trata del aumento de la incidencia política de las mujeres en los temas que tradicionalmente son objeto de discusión en parlamentos, concejos municipales y gabinetes, sino que esencialmente, la presencia femenina ha ocasionado cambios sustanciales en las agendas de estos órganos de poder.

Podemos identificar materias específicas que han sido objeto de cambio normativo, a partir de las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios femeninos:

- legislación sobre violencia intrafamiliar;
- revisión de los códigos civiles a fin de superar la potestad marital tradicionalmente consagrada en el Código Napoleón y reconocer los derechos de la mujer;
- normas para la protección de las jefas de hogar y la niñez;
- legislación sobre derechos sexuales y reproductivos, y
- la incorporación de la visión de género en el diseño de la legislación, los programas municipales y las políticas públicas.

En algunos casos se ha criticado que las mujeres se hayan dedicado a los temas antes mencionados, entendiendo que estos reproducen su rol tradicional en la sociedad. Sin embargo,

²⁴ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *Global Database of Quotas for Women...*

la realidad es que hasta que una representación femenina significativa no llegó al Parlamento, estos problemas no habían sido nunca abordados.

Es justo reconocer, no obstante, que el incremento del número de legisladoras no suele traducirse instantáneamente en un aumento de las mujeres que dirigen las comisiones permanentes del Parlamento o las diferentes posiciones ejecutivas del mismo. Del mismo modo, no todas las mujeres que acceden a posiciones de poder defienden los programas de igualdad de género y en muchos casos, nos encontramos con legisladoras abiertamente opuestas a las medidas de acción afirmativa o al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer.

Si bien es cierto que la cuota de candidaturas femenina no representa una solución mágica para los ancestrales problemas de discriminación que ha sufrido la mujer, pues como afirma Sottoli, las medidas de acción afirmativa “dejan intactas las condiciones y patrones sociales y culturales que originan la situación de discriminación”²⁵, la implementación de la cuota femenina tiene la capacidad de generar profundos cambios en unos actores clave de la democracia: los partidos políticos. Estos organismos, que antes instrumentalizaban simplemente el voto femenino, han tenido que plantearse la necesidad de diseñar políticas institucionales tendentes a satisfacer las demandas de las mujeres y a garantizar su representación tanto en los órganos partidarios como en las entidades estatales.

Philippe Bataille y Françoise Gaspard²⁶ describen muy sintomáticamente como el Partido Socialista Francés paso de “no encontrar mujeres” para ser postuladas al Parlamento, a hacer de su oferta femenina la principal divisa para el triunfo electoral.

Hoy, en América Latina, corresponde también a los partidos políticos asumir la batalla a favor de la igualdad de género y la plena representación política de la mujer.

²⁵ Sottoli, Susana, “Representación de minorías y de mujeres: cuotas, etcétera”...

²⁶ Bataille, Philippe y Françoise Gaspard, *Cómo las mujeres cambian la política*. Ediciones de La Flor, Buenos Aires, 2000.

Otras referencias bibliográficas

Aquino, José Angel, *Sistema electoral y representación femenina*. Publicaciones JCE, Santo Domingo, 2007.

----- *Los desafíos en la participación política de las mujeres*. JCE-Secretaría de la Mujer, Santo Domingo, 2009.

Archenti, Nélica y María Inés Tula, *Mujeres y política en América Latina*. Heliasta, Buenos Aires, 2008.

Astelarra, Judith, *Participación política de las mujeres*. Siglo XXI, Madrid, 1990.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Disponible en <<http://www.eclac.org>> al 19 de julio de 2010.

Dador, Jennie y Beatriz Llanos, *La igualdad esquiwa: una mirada de género a las elecciones generales 2006*. IDEA, Lima, 2007.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, Costa Rica, 2009.

----- /Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica, 2000.

Larserud, Stina y Rita Taphorn, *Diseño para lograr la igualdad*. IDEA, Estocolmo, 2007.

Llanos, Beatriz y Kristen Sample, *30 años de democracia ¿en la cresta de la ola?* IDEA, Lima, 2008.

----- *Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. IDEA, Lima, 2008.

Meetzen, Angela y Enrique Gomáriz, *Democracia de género. Una propuesta inclusiva*. Fundación Heinrich Boll, El Salvador, 2003.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

-----, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y Joseph Thompson, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Tigar, Michel y Madeline Levy, *El Derecho y el ascenso del Capitalismo*. Siglo XXI, México, 1986.

Touraine, Alain, *El mundo de las mujeres*. Paidós, Barcelona, 2007.

Unión Interparlamentaria (UIP), *Política: experiencias de mujeres*. Ginebra, 2000.