

---

## **mujer y desarrollo**

# **S**istemas electorales y representación femenina en América Latina

**Line Bareiro**

**Oscar López**

**Clyde Soto**

**Lilian Soto**



**Unidad Mujer y Desarrollo**



**Santiago de Chile, mayo de 2004**

Este documento fue preparado por Line Bareiro, Consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, junto con un equipo multidisciplinario bajo su dirección, en el marco del Proyecto CEPAL/DAW/Naciones Unidas, “Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe” de la Cuenta para el Desarrollo.

Las autoras agradecen la colaboración de las siguientes instituciones y personas: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL/IIDH), Secretaría Ejecutiva de la Unión de Organismos Electorales de América Latina y el Caribe y de IDEA Internacional, especialmente a J. Thompson, R. Valverde e I. Aguilar; magistrados(as) M. Alvarado (Honduras), O. Fallas (Costa Rica), R. Munné (Argentina), G. Lema Vargas (Bolivia), R. Rodríguez Estrella (República Dominicana), J. Orozco (México) y J. I. García (Chile); las titulares de Oficinas de la Mujer C. Muñoz (Paraguay), P. Espinoza (México), M. D. Fernós (Puerto Rico) y A. M. Balparda (Uruguay); la parlamentarias M. Percovich (Uruguay), M. J. Lubertino (Argentina), y A. Fournier (Costa Rica).

Las opiniones expresadas en este documento, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4170

ISSN electrónico 1680-8967

ISBN: 92-1-322353-6

LC/L.2077 -P

Nº de venta: S.04.II.G.20

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva

York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Democracia, ciudadanía y género</b> .....	13
A. Problemas de gobernabilidad democrática en la región.....	13
B. Ciudadanía y democracia .....	15
C. La inclusión de las mujeres en los espacios de poder público y las reconceptualizaciones necesarias .....	16
D. Cómo aumentar la gobernabilidad democrática.....	18
E. Obstáculos culturales para la equidad de género en la representación política de América Latina.....	19
<b>II. La democracia restringida y la idea de colisión entre las acciones positivas y el principio de igualdad</b> .....	23
A. La necesidad de forzar realidades y la eficacia de las cuotas en ese sentido.....	25
B. El poder temido pero buscado obsesivamente .....	25
C. Un ejercicio diferente del poder.....	26
D. Participación de las mujeres y calidad de la democracia: el esencialismo como facilitador y riesgo para la participación política de las mujeres.....	27
E. Los obstáculos identificados .....	28
F. Oportunidades.....	31
G. El papel de los sistemas electorales .....	33
H. El poder local y la participación de las mujeres .....	34

	I. El factor étnico.....	34
	J. Las ideas modernas y posmodernas en una región carente de las condiciones materiales de la modernidad.....	35
	K. Las propuestas.....	36
	L. Conclusiones.....	37
<b>III.</b>	<b>Legislación electoral y participación.....</b>	<b>39</b>
	A. Sistemas electorales.....	39
	B. Análisis de la legislación electoral.....	41
	C. Las medidas de acción positiva adoptadas en la región .....	49
<b>IV.</b>	<b>Análisis de información y resultados electorales.....</b>	<b>53</b>
	A. Acceso a la información.....	53
	B. Situación de la representación política femenina en América Latina.....	55
	C. La potencialidad del acceso.....	56
<b>V.</b>	<b>Argumentos a favor de la igualdad y la inclusión de las mujeres en la representación política .....</b>	<b>61</b>
	A. Sistemas jurídicos nacionales .....	62
	B. Sistemas internacionales de protección de los derechos humanos .....	63
	C. Directrices de políticas públicas .....	65
	D. Propuestas en debate .....	68
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>73</b>
	<b>Anexos.....</b>	<b>77</b>
Anexo	1 América Latina, Legislación electoral: proceso de modificación de leyes electorales .....	79
Anexo	2 América Latina, Legislación electoral: sistema electoral de la cámara de diputados o cámara única.....	80
Anexo	3 América Latina, Legislación electoral: sistema electoral de la cámara de senadores.....	80
Anexo	4 América Latina, Legislación electoral: elección de ejecutivos municipales.....	81
Anexo	5 América Latina, Legislación electoral: sistema electoral de los legislativos municipales.....	81
Anexo	6 Base de datos de participación política de las mujeres, por países.....	82
Anexo	7 Resumen de participación política de las mujeres, por países.....	84
	<b>Serie mujer y desarrollo: números publicados.....</b>	<b>85</b>

## Índice de cuadros

Cuadro	1	Ejemplo del sistema de conversión de votos desarrollado por D'Hont.....	36
Cuadro	2	América Latina: organización política y territorial.....	38
Cuadro	3	América Latina: sistema de formación de padrones .....	40
Cuadro	4	América Latina: participación política de las mujeres.....	49
Cuadro	5	América Latina: mujeres en parlamentos.....	50
Cuadro	6	América Latina: mujeres sobre población en edad de votar.....	51
Cuadro	7	América Latina: mujeres en parlamentos según el sistema electoral y la forma de votación .....	57
Cuadro	8	América Latina: mujeres en cámaras únicas o de diputados en países con y sin cuotas de participación.....	58
Cuadro	9	América Latina: identificación de países y nivel de mujeres en parlamentos según existencia de cuotas electorales .....	59

## Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina: proporción de mujeres sobre población habilitada para votar .....	53
Gráfico 2	América Latina: votantes sobre personas habilitadas.....	54
Gráfico 3	América Latina: mujeres votantes sobre total de votantes .....	55

---

## Resumen

---

En este trabajo se plantea que la remoción de obstáculos para incluir mujeres en los cargos electivos es una necesidad para la gobernabilidad democrática de América Latina. Se analizan también los procesos de democratización, la legitimidad otorgada por las elecciones competitivas a los gobernantes y los desafíos que supone enfrentar las crisis en varios países.

Los obstáculos analizados se refieren a la cultura y la práctica en los espacios políticos. A ello se suma una idea restringida de democracia entre los sectores con poder, por la que se asume que los mecanismos de acción positiva afectan el principio de igualdad, aunque se demuestre que la igualdad legal no ha sido suficiente para lograr la igualdad real.

Se analiza la relación ambivalente que tienen las mujeres con respecto al poder, que temen y al mismo tiempo buscan obsesivamente. También se plantea la falta de apoyo de la ciudadanía, el carácter de “recién llegadas” de las mujeres al mundo público, la permanencia de la división sexual del trabajo, la falta de conocimientos necesarios para actuar en el mundo político y las exigencias excesivas a las candidatas. Las resistencias por parte de los políticos para reconocer como pares a las mujeres y la falta de acceso de estas a recursos financieros para sus campañas completan el conjunto de obstáculos analizados. En esta investigación se concluye que los sistemas electorales proporcionales son los que más favorecen la inclusión de las mujeres.

En este trabajo se estudian los sistemas jurídicos y se aboga por un mejor conocimiento de la jurisprudencia. Se recogen los principales instrumentos del derecho internacional que favorecen la participación de las mujeres y luego se analizan las directrices de las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la última década del siglo XX. Por último, se abordan algunas propuestas que son objeto de debate, como las cuotas, la democracia de género y la democracia paritaria.

## Introducción

---

Este trabajo fue escrito en Asunción del Paraguay. Hace unos años hubiera sido difícil llevarlo a cabo sin viajar y sin una gran inversión de tiempo y recursos económicos. Sin embargo, fue posible realizarlo con datos obtenidos en Internet y mediante la transmisión por ese medio de la información que ofrecieron las personas e instituciones que colaboraron con el estudio.

El propósito de este estudio es comprender los obstáculos electorales y políticos para una representación equitativa de mujeres y hombres en las democracias latinoamericanas y proponer estrategias para eliminar esos obstáculos que sean aplicables a los estados nacionales y a los gobiernos locales o municipales.

Se examinaron, a la luz de los resultados electorales, los obstáculos que existen aún en la cultura política y en la legislación. Se sistematizaron los principales argumentos a favor de la idea de que la igualdad entre mujeres y hombres en la representación es fundamental para la democratización de los sistemas políticos y para la inclusión social.

Se interrelacionó la experiencia proveniente de la investigación en distintas disciplinas mediante diferentes técnicas de investigación. Las técnicas más importantes son la hermenéutica jurídica, el análisis de texto, el análisis cuantitativo y cualitativo de datos de la ciencia política y también de la antropología y la crítica cultural. La teoría de género, la teoría política y la sistemática electoral comparada ofrecieron el marco conceptual del trabajo.

La investigación sobre cultura política tiene un carácter cualitativo. La metodología utilizada es la de entrevistas personales,

cuestionarios escritos remitidos a las personas que aceptaron brindar información luego de realizar contactos personales o una combinación de ambos métodos. Las entrevistas se realizaron y los cuestionarios se suministraron a informantes altamente calificados por su experiencia en los temas objeto de la investigación, que son integrantes de los organismos electorales nacionales, titulares de los organismos de género y mujeres políticas vinculadas con el movimiento de mujeres.

Todas las entrevistas a integrantes de los organismos electorales se realizaron personalmente y el resultado muestra un contenido mucho más rico que el que ofrecen los cuestionarios escritos, dada la posibilidad de profundizar y repreguntar. Las entrevistas, que fueron seis, se realizaron en la ciudad de Asunción durante el encuentro de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), llevado a cabo en esa ciudad del 5 al 7 de septiembre del 2002. Los entrevistados son integrantes de los organismos electorales de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, México y República Dominicana.

Las entrevistas a las titulares de los organismos de mujer y de género y a las mujeres políticas, a excepción de una, se realizaron por escrito. El cuestionario se envió o entregó para que lo completaran durante la reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe llevada a cabo el 5 y 6 de septiembre del 2002, en CEPAL, Santiago de Chile. Las ministras o titulares de organismos de mujeres o de género entrevistadas son de México, Paraguay, Puerto Rico y Uruguay mientras que las mujeres políticas entrevistadas son de Argentina, Costa Rica y Uruguay.

El análisis legislativo fue comparativo. Los datos se obtuvieron de constituciones y leyes electorales disponibles en Internet donde también se encontró parte de la información sobre participación política y sobre el efecto de la aplicación de los diferentes sistemas electorales. Esta información se completó con estudios a los que se accedió mediante la colaboración de instituciones frateras. El análisis sobre participación política es cuantitativo.

En lugar de plantear nuevas propuestas, se consideró más útil fortalecer los argumentos y mecanismos existentes para favorecer la inclusión de las mujeres en la representación política, que se han ido desarrollando en el curso del debate sobre las desigualdades que afectan a las mujeres en América Latina y en el mundo. Este debate ha tenido gran vitalidad en las dos últimas décadas y se ha dirigido a lograr una inclusión equitativa de la mitad de la población en el sistema político.

Cualquier propuesta estratégica debe partir del conocimiento de ese debate ya que el desarrollo ha sido desigual y la experiencia muestra que con un procesamiento adecuado, las medidas adoptadas en otro país pueden resultar de utilidad y ser eficaces en la comunidad política propia. Un buen ejemplo es el de las cuotas. Fueron creadas en Estados Unidos como medidas contra la discriminación laboral de la comunidad negra, los partidos socialdemócratas escandinavos las adoptaron para la promoción de la equidad entre mujeres y hombres y en Argentina pasaron a integrar la normativa electoral del país. En Francia adquirieron rango constitucional aunque no como medida compensatoria sino por la necesidad de que los órganos de representación reflejaran la composición de la ciudadanía representada. La normativa nacional e internacional, así como la jurisprudencia comparada pueden y deben invocarse como sustento de las propuestas. Las directrices internacionales respecto de las políticas públicas constituyen un compromiso de los gobiernos firmantes y, aún cuando no sean vinculantes, es decir, que no sean de cumplimiento obligatorio, pueden ser exigidas por la ciudadanía.

Los argumentos que se presentan fueron seleccionados por la consultora del proyecto e incluyen una sistematización de: (i) mecanismos, documentos e instrumentos del derecho constitucional latinoamericano y del derecho nacional e internacional de los derechos humanos; (ii) documentos de las conferencias y cumbres mundiales, y (iii) documentos del debate político del movimiento de mujeres. Los datos se obtuvieron principalmente de la Biblioteca Serafina Dávalos del Centro de Documentación y Estudios y de diversas páginas de Internet.

## **I. Democracia, ciudadanía y género**

En las dos últimas décadas del siglo XX se ha instaurado o reinstaurado la democracia en la región, después de veinte años de un mapa saturado de dictaduras. Sin duda, el principal signo de la redemocratización son las elecciones competitivas periódicas para la selección de los y las gobernantes en casi todos los países de América Latina y el Caribe.

Las elecciones competitivas legitiman el origen de los gobiernos nacionales y se han extendido como mecanismo de participación ciudadana con capacidad de decisión respecto de los gobiernos subnacionales como las municipalidades y las gobernaciones.<sup>1</sup> La amplitud y continuidad de las elecciones como forma de resolución de conflictos acerca de quién y cómo se debe gobernar no tiene precedentes en la historia de la región.

El origen electoral de la legitimidad de los gobiernos es posiblemente el aspecto más positivo de las nuevas democracias de la región.

### **A. Problemas de gobernabilidad democrática en la región**

La legitimidad de origen otorgada por las elecciones competitivas es un elemento fundamental para la gobernabilidad democrática, pero

---

<sup>1</sup> En los países federales de la región como Argentina, Brasil, México y Venezuela, la ciudadanía elegía a los gobiernos de las unidades federadas durante la democracia. Esas unidades se denominan estados o provincias. En algunos países unitarios como Colombia, Paraguay y Perú también se instauró un sistema de elección directa de los gobiernos departamentales.

no es suficiente para mantenerla. La región enfrenta

graves problemas de gobernabilidad. Parecería que la población reclama resultados a los gobiernos que estos no siempre ofrecen.

En América Latina se ha producido un aumento de la brecha respecto de la desigualdad social, y ha llegado a ser la región más inequitativa del mundo (CEPAL, *et al.*, 2003 y Banco Mundial, 2000) en cuanto a indicadores como el consumo, los ingresos y la distribución de la propiedad de la tierra. A ello debe sumarse que no se han superado las discriminaciones históricas que afectan a las mujeres, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, entre otras, y que se ha registrado un aumento de la discriminación por edad. En algunos casos es posible constatar incluso una discriminación por razón de lengua que ha provocado una desigualdad social.

Se ha reclamado a la democracia una mayor participación ciudadana. Las elecciones periódicas atienden solamente a la representación, uno de los aspectos centrales de la democracia. Pero reducir el Estado democrático a este aspecto incide negativamente en la gobernabilidad democrática.

Según autores como Robert Dahl (1989), Oldfield (1990), Held (1997) y Mouffe (1992), las posibilidades de participación directa de la población en los asuntos públicos son las que marcan la diferencia en cuanto a la calidad de la democracia. Pese a la diversidad, ninguno de los proyectos actuales de democracia participativa propone la eliminación de la representación sino el aumento de mecanismos que permitan una participación más o menos constante de la población en los asuntos públicos.

Como resultado de ello, muchas de las nuevas constituciones de la región han incorporado mecanismos de participación como la iniciativa legislativa y la consulta popular y se declaran democracias representativas y participativas. Menos frecuente es la posibilidad de revocatoria de mandato adoptada por Venezuela. El reclamo de participación puede interpretarse como el reclamo de mecanismos de democracia directa como los mencionados y también como el reclamo de una inclusión efectiva. En ese sentido, el movimiento de mujeres ha sido el que más decididamente propuso mecanismos para que las mujeres formen parte de los órganos de decisión.

Organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se han pronunciado en favor de una democracia representativa, participativa e incluyente (PNUD, 2002; Thompson, 2002). La democracia es de por sí plural y, por tanto, incluyente de la diversidad. Sin embargo, en la práctica los problemas y los puntos de vista de grandes sectores de ciudadanos no se tratan adecuadamente en el sistema político y esos sectores muchas veces no están incluidos en la representación o lo están muy deficientemente, como es el caso de las mujeres.

Mientras se exige una mayor inclusión, se cuestiona la baja calidad de la representación y de quienes ejercen los mandatos, ya que no encuentran caminos adecuados ni para una mejor inserción de los países de la región en el mercado mundial, ni para garantizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población. Se trata de una situación compleja en la que se conjugan la fragilidad institucional, no solo de las personas que ocupan cargos, y una ciudadanía cada vez más consciente de sus derechos. Al no encontrar los ciudadanos canales incluyentes en el sistema político, recurren a diversas formas de protesta social y política.

Desde el feminismo se han realizado críticas a la democracia realmente existente, aunque se ha destacado también una postura en favor de la democracia y una oposición a diversas formas de

autoritarismo. La principal crítica radica en la exclusión de las mujeres, además de la existencia de otras exclusiones.

Además de la pobreza, la desigualdad, la discriminación y la fragilidad institucional, el aumento de la inseguridad ciudadana es un problema para la gobernabilidad democrática. En ese contexto, no resulta sorprendente que gobiernos con legitimidad democrática de origen se enfrenten con una pérdida de legitimidad ya que sus políticas no ofrecen soluciones a los problemas. En varios casos el grado de ingobernabilidad condujo a cambios no previstos de gobierno. Como ejemplo pueden citarse los procesos que llevaron a las renunciadas anticipadas de Fernando Collor de Mello en Brasil (1992), Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad en Ecuador (1997 y 2000 respectivamente), Raúl Cubas Grau en Paraguay (1999), Fernando de la Rúa en Argentina (2001) y Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia (2003). La exigencia de gobernabilidad democrática por parte de la ciudadanía no encuentra necesariamente respuesta en la institucionalidad estatal, tal como está estructurada y funciona actualmente. Ello se constata incluso en países que no han llegado a las situaciones traumáticas antes señaladas.

## **B. Ciudadanía y democracia**

La ciudadanía es el estatus más elevado que una comunidad política da a algunos de sus integrantes (Marshall, 1992). Esta es la idea que condujo a una redefinición del concepto mismo de ciudadanía, pues mientras el liberalismo limitaba la ciudadanía a lo político, Marshall consideraba que los derechos no estaban preestablecidos. El estudio en el caso de Inglaterra incluye tres elementos del estatus, a saber: el civil, el político y el social.

La ciudadanía es un estatus que en la actualidad está consagrado y el proceso de inclusión de diferentes colectivos en el goce de los derechos que ese estatus otorga es la historia misma de la democracia y los derechos humanos. Ahora bien, ese estatus es otorgado por un conjunto de instituciones que, a su vez, son las encargadas de garantizar los derechos, generalmente mediante las luchas de los mismos colectivos sociales. Esas instituciones pueden pertenecer a los Estados nacionales, al ámbito subnacional como las provincias, departamentos y municipios y al ámbito regional, como en el caso de la Unión Europea. Mediante el concepto de globalización también se plantea la necesidad de construir un Estado transnacional o cosmopolita, en términos de David Held (1997) y, por tanto, de una ciudadanía internacional.

Chantal Mouffe (1991) define a la democracia moderna como una soberanía popular con pluralismo. El pluralismo supone la inclusión de las diferencias, aunque originalmente las diferencias en el pensamiento del pluralismo fueron las ideológicas y regionales.

En el debate sobre la democracia se planteó que la representación era importante, pero que faltaban mecanismos de participación de la ciudadanía. Se consagraron entonces instituciones de democracia directa como el referéndum, el plebiscito, la revocatoria de mandato y la iniciativa legislativa ciudadana. Sin embargo, ante la exclusión de los colectivos que conquistaron el estatus jurídico de ciudadanía de la representación y de la adopción de decisiones políticas, se planteó que la democracia debe ser incluyente. Eso supone tomar en consideración las restricciones al ejercicio pleno de la ciudadanía y la subjetividad desde la cual un colectivo puede o no sentirse parte integrante de la comunidad política.

Por tanto, en las democracias modernas es imprescindible que distintos grupos organizados puedan tener iguales derechos de competir por dirigir el conjunto de instituciones de la comunidad política, es decir, el Estado.

## C. La inclusión de las mujeres en los espacios de poder público y las reconceptualizaciones necesarias

La exclusión de las mujeres del poder político fue una constante en la historia de la democracia. Las sufragistas reclamaron y conquistaron los derechos de ciudadanía para las mujeres. Sin embargo, durante mucho tiempo se hizo un uso mayor del derecho a decidir quién gobierna que del derecho a formar parte del gobierno. En los últimos veinte años del siglo XX pudo observarse que las mujeres habían ganado suficiente poder social como para poder luchar por los espacios del poder político formal en las democracias (Barreiro, 1996). En un comienzo se denunció la discriminación hacia las mujeres, se la mensuró estadísticamente para formar alianzas y buscar modalidades que permitieran cambiar la situación mediante propuestas de medidas favorables a la equidad.

Los casos de exclusión y subordinación de las mujeres no son exclusivos de la región. En este sentido, Carole Pateman (1995) se pregunta en otro contexto “¿Por qué si todos nacemos libres e iguales las mujeres nos encontramos siempre sometidas?”

Según los autores, los varones integraron a las mujeres en una cláusula del contrato social. De allí que la libertad de las mujeres, es decir, su emancipación, significara una ruptura del contrato preexistente y una transgresión al imaginario del contrato que presupone la servidumbre femenina.

Indudablemente, el ejercicio de la democracia implica la libertad del sujeto. Si las mujeres no tienen autonomía, difícilmente puedan visibilizar su identidad en el espacio público. Tampoco pueden incorporar su visión, sus temas, sus intereses específicos y mucho menos liderar a un colectivo de hombres y mujeres. En ese sentido, uno de los ejes más importantes del debate de género en este trabajo es el de la falsa dicotomía entre lo público y lo privado. Lo público es masculino y lo privado, lo doméstico, es femenino. Sin embargo, esa distinción se ha mantenido sobre la base de un complejo sistema de prohibiciones que hasta hace poco tiempo formaban parte del derecho positivo de la región. El liberalismo defendió y plasmó en leyes la separación de estos dos ámbitos y consideró que el poder del Estado debía terminar en las puertas de los hogares. De este modo, daba poder de vida y muerte al *pater familias* sobre los demás integrantes del núcleo familiar y doméstico. La legislación determinaba que solo el *pater familias* fijara el domicilio conyugal o fuera el administrador único de los bienes de su mujer y de la comunidad conyugal, además, por supuesto, de los bienes propios, a lo que se sumaba la obligación por parte de la mujer de contar con la autorización del marido hasta para trabajar.

Teóricas feministas como Waylen (1994), Arneil (1999) o Butler (1992), han desarrollado su pensamiento en torno a los conceptos que es necesario poner en duda para instalar en el imaginario social, y en el específico de las mujeres, los temas de la igualdad de género. Esta elaboración teórica brinda algunas de las bases para el debate sobre el acceso de las mujeres al poder político en particular.

Georgina Waylen (1994) al calificar el concepto de democracia formal, es decir, aquel que contempla exclusivamente la elección de representantes y la separación de los sistemas político, social y económico (Dahl, 1976), como incapaz de contener el concepto de diversidad, instala como clave para la participación femenina la noción de democracia que se maneja en una sociedad. Si la democracia se entiende estrechamente como un sistema político en el cual el concepto de representación se cumple una vez que los electores participan en el acto formal de elegir a quienes los representarán, la inclusión de colectivos o de representantes de colectivos en los espacios de poder se convierte en marginal respecto del concepto de democracia. De igual manera, si el

concepto de participación política se refiere exclusivamente a la cantidad de votantes en los actos electorales, los planteamientos de inclusión de mujeres y otros grupos en los espacios de poder son lógicamente entendidos y visualizados como luchas sectoriales de grupos que defienden su participación en función de sus propios intereses y no como propuestas que apuntan a la calidad de la democracia. Con estas limitaciones de contenido, el debate sobre la posibilidad de un mejoramiento cualitativo de la democracia no se plantea. La noción de democracia participativa y la precisión del debate acerca de los contenidos de la representación dentro del contexto de la democracia participativa se convierten así en elementos fundamentales para la comprensión y el apoyo a los planteamientos de inclusión igualitaria de las mujeres en los espacios de poder público.

Bárbara Arneil (1999) presenta en su libro un análisis profundo de la construcción de las dicotomías razón-emoción, cultural-natural, público-privado y de la ubicación de las mujeres en el lugar de la emoción, la naturaleza y lo privado, lo que se asume como incompatible con la política. La conceptualización de la política y de sus instrumentos, los partidos políticos, y las consecuencias de esa elaboración resultan fundamentales para la comprensión de algunos aspectos del tema, a saber: ¿Continúa la clásica separación de lo público y lo privado, lo productivo y reproductivo y la división sexista de esos campos? ¿Sigue siendo la política el espacio de lo público por excelencia, donde lo privado no tiene cabida? Los logros obtenidos respecto del tratamiento en las políticas públicas de problemas como la violencia doméstica, entre otros, que antes de las luchas feministas eran considerados estrictamente privados, ¿han servido de base a modificaciones de las prácticas políticas discriminatorias? Con relación a los partidos políticos, ¿son estas organizaciones políticas instrumentos de mediación entre la sociedad y los espacios de poder que permitan la participación y el acceso a puestos de liderazgo de quienes podrían reflejar y representar mejor los deseos y las necesidades de esa sociedad o son espacios identitarios contruidos sobre la base de relaciones de amistad, caudillistas y clientelistas a los cuales se accede mediante la adaptación a estas prácticas? Las respuestas a estas preguntas y a otras surgidas en el transcurso de la investigación sobre la conceptualización de la política podrían acercarnos a un estudio más profundo de lo que debe modificarse para lograr la inclusión plena de las mujeres en el ámbito político.

Judith Butler (1992), cuando en su artículo afirma que los sujetos se construyen sobre la base de relaciones de poder, menciona precisamente el poder, otro de los elementos esenciales en el conjunto de conceptos que hacen a la participación política de las mujeres. El lugar que ocupan las mujeres en las interacciones del poder que construyen las relaciones sociales, la relación de esas mujeres con el poder al reconocerlo como positivo o negativo y valorar o no su faceta productiva, así como la conceptualización del poder como aquello que atraviesa todo el cuerpo social y que se manifiesta en todas las relaciones, es decir la microfísica del poder, (Foucault, 1980) son elementos clave a la hora de la postulación a cargos electivos. Este concepto ha sido uno de los más analizados por el feminismo. Ameña Valcárcel (1991: 54), plantea que:

“las relaciones de las mujeres con la idea de poder no puede decirse que sean fáciles”

y analiza estas dificultades a la luz del proceso por el cual el feminismo ha ido construyendo teorías del poder. Eburne Uriarte (1997: 69) en su estudio afirma que la educación en determinados valores de sumisión y en el antiliderazgo, la menor experiencia política, la necesidad de luchar en un mundo masculino en el que la mujer es vista como extraña e incluso como intrusa no bienvenida, dan lugar a una inseguridad básica que, junto con la menor ambición, contribuyen a frenar la entrada de las mujeres en la política activa en general y en las elites en particular.

¿Cómo incide este concepto en la participación política de las mujeres? ¿Es esa “inseguridad básica” de las mujeres la causa de que existan menos mujeres que hombres en espacios de poder político? Si así fuera, ¿Cuáles son los elementos de esa inseguridad? ¿Es diferente la relación de las

mujeres políticas con el poder que la de los hombres políticos? ¿Hay un ejercicio diferente de las mujeres desde el poder? ¿Usan las mujeres el poder de una manera diferente a la de los hombres? La discusión surgida de estas interrogantes ofrece otro de los marcos conceptuales básicos para comprender los obstáculos que aún existen para la participación política de las mujeres.

Según Valcárcel (1991), la idea de igualdad resulta complicada, ya que:

“Declarar «natural» una desigualdad tan patente ha hecho comodísimo no tener que tomarse nunca en serio la igualdad humana y ha permitido poner fronteras a una idea, la de igualdad, demasiado turbadora” (p. 11).

Según esos conceptos, es posible apoyar o rechazar medidas como las cuotas.

Por su parte, Sartori (1992: 421) establece una diferenciación útil para la comprensión de la noción de igualdad de oportunidades en el análisis y el desarrollo de políticas públicas. Según este autor, la igualdad de oportunidades comprende, por una parte, la igualdad de acceso que en una primera acepción significa igual reconocimiento a igual mérito, y en este caso la igualdad de oportunidades se traduce en la mayoría de las ocasiones en la fórmula de la “carrera abierta al talento”, en función de la capacidad y los méritos. En una segunda acepción, igualdad de oportunidades significa igualdad de partida, igualdad de condiciones iniciales (para lograr la igualdad de acceso).

Si bien el autor se refiere principalmente a las condiciones materiales que permitan iguales oportunidades, la diferenciación es sumamente útil en el intento de superar la discriminación de género. En un taller realizado por las autoras del presente documento con mujeres políticas en Paraguay, una participante encontró una manera muy práctica de mostrar el pensamiento de Sartori (1992). Marcó en el suelo una línea de partida y otra de llegada para una carrera y le pidió a una participante que estaba con ropas deportivas que compitiera con otra que tenía falda estrecha y zapatos de taco alto. A esta última se le cargó con una bolsa de compras llena de verduras, una gran muñeca, un maletín y unos expedientes. Las dos partieron en el mismo momento pero obviamente ganó la que vestía ropa deportiva y no llevaba ninguna carga adicional. Es decir, que si bien ambas tuvieron igualdad de acceso, no tenían igualdad de partida.

## **D. Cómo aumentar la gobernabilidad democrática**

Sin duda, el logro de la gobernabilidad es extremadamente complejo. El aumento de la gobernabilidad democrática supone contar con sistemas democráticos capaces de dar seguridad y bienestar a la población. Pero significa también que los sistemas deben ofrecer suficientes posibilidades de participación de manera tal que los diversos miembros de la sociedad puedan pensar que sus problemas y reclamos son procesados en el sistema político. A la representación legítima y gobernabilidad democrática se suma entonces la participación ciudadana.

Pero la participación no supone solamente organizarse como parte de la sociedad civil, tener capacidad de crítica y de propuesta, incidir en los programas públicos, sino también la inclusión efectiva de los actores sociales en el sistema político, en la representación y en la adopción de decisiones. La inclusión se transforma de esta manera en un componente clave. Y en este contexto, la inclusión de las mujeres en los espacios de poder público en pie de igualdad respecto de los hombres es uno de los propósitos cuando se trata de mejorar la calidad de la democracia y, en consecuencia, la gobernabilidad democrática.

La propuesta de este trabajo es explorar un camino, entre los muchos posibles, que podría fortalecer a la democracia en América Latina. Concretamente, se propone la inclusión equitativa de

las mujeres, un sector históricamente excluido, en la representación. Ciertamente, resulta paradójico denominar “sector” a la mitad de la población. Ello obedece a que históricamente la idea de universalidad se basa en lo masculino, urbano, adulto, blanco o mestizo y de religión católica. De esa manera, todas las personas que no cumplen con ese patrón quedan excluidas. Si se analiza la composición de la población de nuestros países, se constata que la norma es minoritaria en un universo que comprende hombres y mujeres de distintas razas, religiones y etnias, niños, niñas y jóvenes y un alto porcentaje de población rural.

## **E. Obstáculos culturales para la equidad de género en la representación política de América Latina**

El propósito de este segmento de la investigación es la identificación de los obstáculos culturales para el acceso de las mujeres a los espacios de poder político público en América Latina. Se analizan ciertos conceptos en una cultura democrática y en qué medida se internalizan en nuestras sociedades a partir de las opiniones de informantes con una alta calificación. Se trata de opiniones clave para la identificación de esos obstáculos, ya que esas personas están en condiciones de revelar el discurso que existe sobre el tema y aun de crearlo debido al lugar que ocupan. Los papeles que desempeñan les permite dirigirse a la sociedad, expresar sus opiniones e influir en los conceptos mencionados. Por otra parte, su contacto con quienes actúan en la política les ofrece una situación privilegiada para captar los conceptos que sobre el tema se manejan en el mundo político.

Otro propósito de este segmento es la identificación de las propuestas de quienes actúan en política tendientes a ampliar la inclusión de las mujeres en la política. A partir del análisis de la información obtenida, se propone el diseño de propuestas y estrategias que se dirijan a superar los obstáculos identificados.

En este estudio se plantea el análisis de los elementos culturales teóricos y prácticos que inciden en la decisión de instaurar o no y la puesta en práctica de las cuotas de participación femenina para el acceso de mujeres a los espacios de poder político de representación, la postulación de mujeres a espacios de representación política y el apoyo que reciben sus candidaturas.

El estudio se ha centrado en las leyes de cuotas debido a la posibilidad de análisis que ofrecen estas medidas por su uso generalizado como instrumento de promoción política de las mujeres y por la posibilidad de evaluar su eficacia para incrementar la cantidad de mujeres que ocupan espacios de poder político público, tal como lo demuestran las investigaciones realizadas en Argentina (Lubertino, 2000), Costa Rica (Torres, 2001), Paraguay (Soto, 1999) y la Unión Europea. En este contexto, el planteamiento de propuestas y estrategias dirigidas a eliminar los obstáculos para la puesta en práctica de las cuotas se orienta a la consolidación y ampliación de esta medida y a la fundamentación de otras similares o más radicales, como los planteamientos de paridad. Mediante esta investigación se busca conocer la opinión que informantes con una alta calificación acerca de las oportunidades y obstáculos para la aprobación de las cuotas. Asimismo, se busca identificar los conceptos que subyacen en los imaginarios de estas personas, los que identifican como subyacentes en la sociedad y que inciden en el apoyo o no a medidas a favor de la igualdad. El análisis de los elementos conceptuales y prácticos que inciden en la participación política de las mujeres, en su postulación y en el apoyo que reciben sus candidaturas responde básicamente a dos propósitos. Por una parte, se intenta identificar las ideas que deben modificarse para eliminar los obstáculos para una participación política efectiva e igualitaria de las mujeres. Por otra parte, se busca determinar los conceptos que deben fomentarse en el imaginario de las mujeres y en el de las sociedades en

general para que las mujeres se postulen a cargos de poder político y para que sus candidaturas sean apoyadas.

Los elementos culturales teóricos que deben identificarse son los pensamientos, creencias y conceptos que subyacen en el imaginario de los sectores investigados o que estos sectores identifican como subyacentes en el imaginario de los grupos sociales de los que forman parte y de la sociedad en la que se desenvuelven y con la que interactúan, así como la relación de estos elementos con la cultura democrática.

Los elementos culturales prácticos son las prácticas políticas que existen en los países estudiados identificadas por los sectores objeto de la investigación y la relación de estas prácticas con la cultura democrática.

Las propuestas y estrategias se refieren a los planteamientos orientados a la modificación de los elementos culturales teóricos y las prácticas políticas identificadas como obstáculos para la instauración y puesta en práctica de las cuotas de participación política de las mujeres, la postulación de mujeres así como el apoyo que obtienen estas postulaciones.

## **1. La cultura y las mujeres: una relación difícil**

Uno de los desafíos teóricos que continúa siendo fundamental para el pensamiento feminista es el debate sobre los orígenes y los resultados de la dicotomía naturaleza-cultura y el lugar en que se ubica cada sexo. Un estudio del año 1952 (Journet, 2002), reveló no menos de 164 definiciones de cultura.<sup>2</sup> Algunas de ellas ofrecen las bases sobre las que se construyeron exclusiones y otras ofrecen la posibilidad de desafiar y revertir esas mismas exclusiones.

Los modelos teóricos freudianos que definen a la cultura como:

“todo aquello por lo que la vida humana se eleva por encima de sus condiciones animales y por lo que se distingue de la vida de las bestias” (citado en Journet, 2002: 5),

sumados a la ubicación de las mujeres en el miembro opuesto al cultural, han formado históricamente la combinación básica para la exclusión de las mujeres de todo lo inherente al mundo de la cultura y, por consiguiente, de la política. Las funciones reproductivas, desde el momento en que son compartidas con otras especies animales, se convierten en el argumento sustentador de la identificación de las mujeres con la naturaleza. Con esta lógica, si la capacidad reproductiva se transmite a través de los genes de una manera inexorable y determinada, aquellas actitudes y comportamientos relativos a esta determinación, también debían estar indefectiblemente unidas a esa parte de la humanidad capaz de aportar un producto humano. La “naturalización” de los comportamientos asociados a la reproducción se vuelve un hecho. La vinculación de esos comportamientos “naturales” al sexo femenino se convierte en dogma.

En un mundo que funciona sobre la base de opuestos, estas características “naturales” asociadas al instinto, a lo genético, a la especie y a lo reactivo debían ser contrapuestas, excluyentes y complementarias de los dominios movidos por la razón, por el intelecto, por la intencionalidad, por lo que se construye y por lo cultural. Si las mujeres portan aquello que por naturaleza permite a la humanidad subsistir, las cuestiones ajenas a ese ámbito deben serle extrañas, cuando no prohibidas, como de hecho lo fueron. La política, como espacio construido por la humanidad, estaba pues vedada a las mujeres.

---

<sup>2</sup> Journet (2002), menciona que dos antropólogos estadounidenses (Koeber y Kluckhohn, 1952), publicaron una compilación de diferentes tentativas de definición de la noción de cultura o de nociones próximas.

## 2. La cultura democrática como vía para la inclusión de las personas excluidas

Si bien es más antigua que la freudiana, la definición de cultura que aportó Edward B. Taylor en 1871 (citado en Journet, 2002: 2) sustenta la idea de que los contenidos que existen en una cultura son modificables:

“Un todo complejo que comprende los conocimientos, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y las otras capacidades o hábitos adquiridos por el hombre en tanto miembro de una sociedad”.

Esta noción de cultura ofrece la posibilidad de modificar lo que está establecido como imaginario de una sociedad. Si la cultura comprende lo adquirido, aquello que se adquiere puede ser diferente, puede ser incluyente, puede incorporar a quienes no han estado incluidos antes. Y los espacios en los que esas inclusiones ocurren son las sociedades. Es en las sociedades donde se generan las ideas, donde los conceptos adquieren un contenido, donde se decide qué significa democracia, política, igualdad o poder. De este modo, la noción de una cultura democrática, en contraposición a una cultura autoritaria que según Escobar (1992: 65):

“parte de verdades fijas y ordenadas que descalifican la alteridad e impiden comprender lo diverso”

es capaz de incorporar conceptos que permitan el reconocimiento del otro y su derecho a la participación y a la igualdad y modificar los contenidos de los conceptos existentes a fin de producir las transformaciones necesarias para que ese reconocimiento exista.

En este contexto se plantea analizar los obstáculos que las mujeres encuentran para su participación en el campo político a través de una mirada a los pensamientos, las creencias y los conceptos que subyacen en los cuerpos sociales, pues es en esos cuerpos sociales donde se produce la marginalización de las mujeres del poder político. Los conceptos clave explorados son los de democracia, política, poder e igualdad de oportunidades y los contenidos que estos conceptos tienen en las sociedades actuales. Se considera que esta reconceptualización resulta fundamental para la construcción de lo que hoy podemos considerar una cultura democrática.

Las principales hipótesis intentan demostrar que las dificultades para apoyar medidas como las cuotas, así como las dificultades para que las mujeres se postulen como candidatas, se sustentan en las siguientes ideas: la democracia, en su aspecto formal, implica un imaginario de actores limitados lo que dificulta la apertura necesaria para considerar la inclusión de colectivos como el de las mujeres, entre otros, en los espacios de poder político; la política y sus instrumentos, los partidos políticos, son espacios identitarios y no de representación que se manejan mediante códigos y prácticas que no siempre son accesibles ni visibles para las mujeres; la existencia de una relación difícil de las mujeres con el poder al que se le atribuye una connotación negativa y represiva; y por último, la dificultad en aprehender el concepto de igualdad de oportunidades como igualdad de partida. Estas ideas podrían ser el fundamento conceptual de las posiciones que ubican a las mujeres en supuestas condiciones de igualdad y se declaran a favor de esta idea, pero no apoyan los planteamientos de medidas a favor de esa igualdad.

## **II. La democracia restringida y la idea de colisión entre las acciones positivas y el principio de igualdad**

---

Los conceptos de igualdad y democracia resultan clave en el análisis de las medidas de inclusión de mujeres en general y en el ámbito político en particular. Una percepción que revelan las personas entrevistadas, en algunos casos presente en su propio imaginario y en otros casos percibida como presente en el imaginario general es que las cuotas rompen el principio de igualdad y atentan contra principios democráticos. Un entrevistado integrante de un organismo de servicios electorales afirma que en la Constitución Política de su país se dice que hombres y mujeres son iguales en todo sentido, no hay ninguna diferencia y no podría haber ninguna discriminación contra la mujer, ni en favor ni en contra. A su vez, la presidenta de un organismo nacional de mujeres, al analizar las dificultades para la implementación de las cuotas señala que se considera que la cuota lesiona la elección democrática, mientras que la titular de la institución de más alto rango que se ocupa de las políticas de las mujeres y de la familia de otro país responde categóricamente que las cuotas no se han planteado en ese país ya que se considerarían discriminatorias.

Varias de las personas entrevistadas coinciden al afirmar que la idea de las cuotas no resulta agradable, ni siquiera a las mismas mujeres, si bien resultan indispensables. Las afirmaciones son explícitas

en ese sentido. La integrante de un tribunal electoral

manifiesta que las cuotas en sí mismas son odiosas y que no le agrada pensar que las mujeres ocupan cargos porque existe una cuota. Según sostiene, esto parecería indispensable en pueblos con una cultura machista y destaca que las mujeres deberían llegar a esos cargos por sus méritos y no porque hay que cumplir con una cuota.

En ese mismo sentido, otra entrevistada titular de un organismo de la mujer considera que uno de los principales obstáculos para la implementación de las cuotas es que las mujeres piensan que es indigno llegar a un cargo mediante una cuota.

El concepto de *meritocracia* resulta importante en esas afirmaciones acerca de la participación política de las mujeres. Los méritos y la capacidad son considerados condiciones deseables y valoradas para el acceso a espacios de representación política, contrariamente a lo que ocurre con el acceso mediante las cuotas en las que el sexo aparece como el único requisito fundamental. Esta misma idea aparece en el análisis que realiza una política, cuando menciona los conceptos surgidos en el país durante el debate en torno a la aprobación de las cuotas. Sostiene que en el año 1996 la discusión sobre el tema de las cuotas estuvo centrada en que las mujeres pueden aspirar a puestos de elección popular sin que se les regale nada. Muchos consideraron en ese momento que la aplicación de las cuotas o de medidas favorables a las mismas desmotivaba a las mujeres para superarse y capacitarse para competir en igualdad de condiciones con los hombres por los mismos puestos.

El concepto formal de la democracia, en su acepción estricta de ejercicio de la voluntad popular desprovista de participación y de representación fuera del acceso a la misma y con el papel que se asigna a los liderazgos respalda esta concepción, como se desprende de las aseveraciones de un entrevistado integrante de un tribunal electoral que manifiesta que la democracia es hacer lo que quiere el pueblo. Si el pueblo quiere que la mujer no participe, que no participe. Si el pueblo quiere que la mujer participe, que participe. Al mencionar que cada pueblo tiene el gobierno que se merece, afirma que las mujeres tienen la participación que se merecen ya que si ellas no quieren, no participan, tal vez no por culpa de ellas sino por culpa de la herencia cultural y sociopolítica de los últimos cien años.

Varias de las personas entrevistadas expresan, sin embargo, que la falta de participación afecta la calidad de la democracia y rechazan ese concepto restringido. En ese sentido, una entrevistada plantea que la implementación de las cuotas incide en la democracia porque implica el incremento de la participación real de las mujeres, mientras que otra titular de un organismo político que actúa en favor de las mujeres reafirma esta percepción al expresar que las cuotas fortalecen la democracia y la hacen real.

En ese sentido, una mujer política manifiesta que las cuotas de participación política amplían la democracia mientras que otra afirma que las cuotas favorecen la participación de los sectores discriminados por el sistema político.

Un magistrado menciona la inclusión como un factor democratizador cuando sostiene que este es un tiempo de inclusión en el que tenemos que estar todos y que debemos asumir que el mundo es de todos.

Una ministra de la mujer sostiene categóricamente que la participación de las mujeres “salva la democracia” y que las cuotas son “instrumentos para efectivizar el principio de igualdad”. Otro magistrado afirma que las cuotas inciden positivamente en la democracia ya que por razones de hecho antes no se brindaba igualdad de oportunidades. Algunas personas con deseos de participar

que se veían poco estimuladas para hacerlo ahora pueden encontrar los canales efectivos de participación y saber que existen órganos jurisdiccionales que tutelarán efectivamente sus derechos.

## **A. La necesidad de forzar realidades y la eficacia de las cuotas en ese sentido**

La idea de que es inevitable apelar a medidas como las cuotas si se desea modificar situaciones establecidas, aparece explícitamente en la opinión de un magistrado que afirma que no existe otra manera de forzar una realidad que es bastante estrecha, tanto en lo concerniente a las mujeres como a los grupos indígenas y la juventud. La eficacia de estas medidas para forzar la realidad de la exclusión de las mujeres de la política es reconocida por una magistrada que sostiene que de no haber sido por el establecimiento de estas cuotas, la participación de la mujer seguiría siendo menor.

Una ministra de la mujer afirma en igual sentido que si fuera por las estructuras, las mujeres jamás estarían en determinados lugares. Las cuotas obligan a los hombres que deciden a pensar en las mujeres.

El presidente de un organismo electoral se expresa de manera similar y dice que aunque las mujeres trabajaban y se esforzaban, no eran integradas en las listas. Ahora hay que integrarlas porque existe la obligación de presentar una lista definitiva con un 30 % de mujeres elegibles.

Una mujer política afirma en forma tajante que solo es posible cambiar las prácticas si hay mujeres en cantidad suficiente.

Esta afirmación explícita y fundamenta con claridad la idea de que mediante la presencia femenina en los espacios de poder es posible modificar las construcciones sociales ya establecidas que legitiman la exclusión de las mujeres de los espacios de poder público.

De la información precedente se desprende que la *meritocracia* o igualdad de oportunidades de acceso es un concepto presente en el imaginario general y las cuotas se oponen a esa idea. De igual modo, si bien se admite la necesidad de cuotas para incrementar la participación política de las mujeres, el mismo concepto existe también en el imaginario de las personas que ejercen espacios de poder importantes. Esto lleva a concluir que aunque la igualdad de oportunidades de partida es deseable para el logro de igualdades reales y es un fundamento de medidas promotoras de dicha igualdad, la sociedad aún no lo asume ampliamente. Su inclusión en el debate y en la formación se convierte en uno de los desafíos. Además, si bien la necesidad de inclusión de las mujeres es vista como un elemento importante de la democracia, existen quienes piensan que el momento electoral es el más importante para su consolidación. Como consecuencia, se dejan de lado los elementos de inclusión y diversidad. La falta de generalización de los conceptos de igualdad de oportunidades de partida y el hecho de que los conceptos de inclusión y diversidad no se consideren inherentes al de democracia dificultan la comprensión de la participación política de las mujeres y, en consecuencia, su apoyo. La realidad se percibe como injusta y para transformarla son necesarios mecanismos que fueren los cambios. En este sentido las cuotas se aceptan como mecanismos eficientes para transformar la situación de exclusión de las mujeres de la política.

## **B. El poder temido pero buscado obsesivamente**

Si bien la relación de las mujeres con el poder se percibe claramente como una relación difícil, fundamentalmente conflictiva, “renuente”, como la califica la titular de un organismo de la mujer, la

atracción por ejercerlo se vuelve hasta obsesiva. Según una responsable de políticas de género, esa relación es más humana, exigente, obsesiva pero incipiente por ser una práctica tradicionalmente masculina. Según otra, la mujer necesita desesperadamente participar e intenta hacerlo en todos los espacios posibles.

Es posible observar el temor y la desconfianza ante el ejercicio del poder, tanto por serles desconocido como por la relación que el concepto tiene con la fuerza, el autoritarismo y la imposición. Y la responsable de políticas de género de un país afirma que hay temor a lo desconocido. La responsable de un organismo de la mujer califica a esta relación como una relación incómoda, pues el poder se definiría en gran medida por el abuso que se ejerce desde él.

Las connotaciones negativas del ejercicio del poder son vistas también como causantes de la renuencia a ejercerlo ya que, según manifiesta una política, las mujeres tienen miedo al conflicto, al debate, a ejercer autoridad, a que su privacidad se exponga y a la agresión pública.

Otra mujer política manifiesta que el poder de las mujeres se opone al poder que se basa en la violencia, el fundamentalismo y la exclusión.

Algunas características atribuidas al poder son aún más excluyentes para las mujeres. En ese sentido, una responsable de un organismo de la mujer sostiene que el poder es masculino, se usa para avasallar, se resiste a reconocer a las mujeres, las rechaza y les resta legitimidad.

Las percepciones mencionadas dan la pauta de que la noción de poder está básicamente asociada a la concepción maquiavélica del mismo. El poder se equipara a la dominación, la represión y la imposición de una voluntad sobre otras voluntades, a la opción de “ser temido a ser amado” (Maquiavelo, 2000: 110), a la agresión, a la guerra “como la ciencia verdadera del gobernante” (Maquiavelo, 2000: 97). El pensamiento diferente sobre el poder, aportado por filósofos como Foucault (1995), Arendt (1998) o Sartori (1992), aún no ha logrado redefinir el concepto en el ámbito político. La importancia del “otro” en el ejercicio del poder como sujeto libre (Foucault, 1995: 182), la comprensión del poder como un conjunto de relaciones “profundamente arraigadas al sistema reticular de la trama social” (Foucault, 1995: 185), la valoración e inevitabilidad del accionar común (Arendt, 1998: 224) y la necesidad de que el poder sea responsable no solo “para hacer” sino “por” los resultados (Sartori, 1992: 185), son conceptos que aún deben incorporarse al pensamiento político.

### **C. Un ejercicio diferente del poder**

Una percepción generalizada es que las mujeres tienen una relación diferente con el poder y, por ende, con el ejercicio del liderazgo. Esta diferencia se entiende como la capacidad de las mujeres de ejercer un liderazgo diferente, más honesto, participativo, más comprometido, entregado a la solución de los problemas sociales y de ruptura de modelos tradicionales según lo afirma la titular de un organismo de la mujer. Esta visión puede entenderse como parte del concepto de una esencialidad femenina mejor, más honesta y menos autoritaria. En este sentido, un magistrado electoral reconoce que aún responde a los viejos criterios de la honestidad y de la entrega como símbolos muy femeninos, y otra magistrada afirma que la mujer, por naturaleza, busca el poder para servir a la comunidad y al Estado. La mujer tiene más arraigados los valores de libertad, paz, solidaridad por razones inherentes a la misma naturaleza humana. También sostiene que la mujer tiene una forma distinta de hacer política, exige procesos más transparentes y es menos propensa a la corrupción. Muchas veces se ha constatado que los candidatos que llegan a los puestos públicos obedecen más a los intereses económicos o a otros tipos de intereses que al interés de servir al

pueblo. Afirma que con las mujeres habría una mayor posibilidad de que estos fenómenos no prosperasen y que la elección fuera más transparente y, por lo tanto, que la disposición a servir al pueblo sea superior al interés personal. Las mujeres, concluye, fortalecen la democracia.

Aun quienes consideran que las mujeres pueden tener el mismo comportamiento que los hombres en el ejercicio del poder reconocen algunas facetas más positivas. Como afirma una mujer política, las mujeres, en la mayoría de los casos, reproducen el comportamiento político de los hombres, son desconfiadas y egoístas. Sin embargo, algunas comparten el poder, son muy transparentes y sobre todo honestas en el trabajo político.

Una ministra de la mujer confirma esta percepción al afirmar que el ejercicio de poder de las mujeres es diferente aunque, según manifiesta, algunas copian muy bien a los hombres

#### **D. Participación de las mujeres y calidad de la democracia: el esencialismo como facilitador y riesgo para la participación política de las mujeres**

Las opiniones manifestadas dan la pauta de que las nociones esencialistas podrían apoyar la promoción política de las mujeres dado que cuando se evalúan estas características atribuidas a las mujeres, resulta evidente que esos rasgos se corresponden con los estilos de liderazgo que los complejos problemas de nuestras sociedades actuales requieren. Capacidad de manejo en grupo, horizontalidad, inclusión y conciliación de intereses son elementos de peso en los liderazgos eficaces. Si bien, como lo manifiesta una responsable de políticas para las mujeres, aún es muy débil la relación entre la participación política de las mujeres y el cambio de la política, las ventajas de esa participación están comenzando a tenerse en cuenta. Los elementos de esa transformación aparecen en el análisis de las relaciones de las mujeres con el poder. Un magistrado electoral asume que las mujeres tienen mucho carisma y mucha inteligencia. Comparada con el hombre, la mujer tiene capacidad de comprensión, de empatía, de ver la situación general y proponer la solución que nadie ofrece. Ello es resultado, tal vez, de su experiencia en la familia. Generalmente, el padre aplica criterios que no discute con nadie, reprende a su hijo y no lo entiende y es la madre quien tiene la capacidad de crear la armonía en el hogar y coordinar diversos intereses.

La sensibilidad de las mujeres ante los problemas sociales y cotidianos se percibe como un factor que conecta las necesidades de la sociedad con las respuestas políticas. En este sentido, un magistrado electoral sostiene que la mujer ocupa una posición mucho más creadora, atiende aquello que le interesa, como mejorar su vivienda o mejorar el pavimento de la calle, es decir, la mujer está mucho más ligada a la comunidad.

Esta percepción coincide con los resultados de estudios empíricos al respecto, como el de Norris (1997), que presenta la investigación realizada acerca de hombres y mujeres que actúan en política en el Reino Unido. En esta investigación Norris (1997: 92) concluye:

“Las mujeres tienden a apoyar con más frecuencia los temas políticos relacionados con los derechos de las mujeres, se preocupan en mayor medida de temas de política social y dan prioridad al contacto con los electores y a las actividades relacionadas con el distrito electoral por el que fueron elegidas”.

Sin embargo, resulta de fundamental importancia hacer notar que estas nociones de una esencialidad femenina “más buena, más honesta, más solidaria” se sustentan en la misma lógica que históricamente ha fundamentado la exclusión de las mujeres del ámbito político.

La “naturalización” de ciertos comportamientos o valores consolida la ubicación de las mujeres en el aspecto “natural” de la dicotomía natural-cultural. Es necesario hacer precisiones para que las opiniones sobre las habilidades o sensibilidades atribuidas a las mujeres constituyan un aporte favorable a la su inclusión en ámbitos anteriormente vedados. El reconocimiento de que las características mencionadas son producto de una construcción social de las mujeres en ámbitos en las que se las valora así como el reconocimiento de que existen formas de entender la política que no necesariamente son duras y agresivas podrían ser elementos útiles para realizar esas precisiones.

De la información precedente es posible concluir que el concepto de poder y la relación de las mujeres con el poder son fundamentales tanto para el impulso que tienen las mujeres para participar en política como para el apoyo que la sociedad pueda brindarles.

Pese a que el esencialismo puede ser una posición teórica discutible, la participación de las mujeres en política podría verse facilitada por el reconocimiento de características diferentes en su ejercicio del poder. Si bien el poder es entendido básicamente como capacidad de imposición y genera una situación conflictiva con las mujeres, existe una tendencia clara a entenderlo en su faceta productiva. En el marco de esa concepción, el estilo de ejercicio de poder de las mujeres, así como sus propósitos y principales preocupaciones, parecen corresponder a las necesidades de las sociedades actuales. Además, la crisis de credibilidad en la política tiene un fuerte sustento en la falta de respuestas a los problemas cotidianos de la gente. La capacidad que se les atribuye a las mujeres para enfrentar esos problemas podría convertirse en un aporte fundamental a la calidad de la democracia y a una nueva jerarquización de la política. Por último, si bien los conceptos tradicionales de poder y liderazgo son excluyentes para las mujeres, las nuevas formas de entender estos conceptos y prácticas pueden volver los espacios de poder político más permeables a las mujeres y contribuir al reconocimiento de que su participación es necesaria.

## **E. Los obstáculos identificados**

Si bien los elementos identificados como obstáculos son resultado de las nociones discutidas previamente, la mayoría de ellos pertenecen al terreno de las prácticas políticas.

La falta de apoyo de la ciudadanía a las candidaturas femeninas se considera un obstáculo importante. Cuando se analizan las causas por las que las mujeres no reciben votos surgen los elementos culturales que ubican a las mujeres en ámbitos opuestos a la política. La persistencia de la separación entre lo público y lo privado y la socialización privada de las mujeres así como la separación sexista de funciones se vuelven factores evidentes si bien una responsable de políticas de género afirma que en ocasiones es más una auto imposición que una realidad y que el aspecto familiar también influye. Sostiene que realmente existe una presión familiar, o que las mujeres creen que existe, ya que se sienten culpables por no cumplir el papel que históricamente se les ha asignado. Un magistrado electoral también atribuye la menor participación política de las mujeres a la separación de funciones y sostiene que ciertos papeles que tradicionalmente ha desempeñado la mujer han constituido obstáculos para su participación. No ha habido, en general, según concluye, una participación equiparable a la del varón en el ámbito político.

El carácter de “recién llegadas” de las mujeres al mundo público y su asignación a las tareas derivadas de la función reproductiva siguen siendo los elementos obstaculizadores por excelencia para la participación política de las mujeres.

El reconocimiento de esta situación es generalizado y como ejemplo de ello un magistrado electoral manifiesta que la mujer ha trabajado mucho pero en trabajos no remunerados y sin

organización. Generalmente, los dirigentes políticos han surgido a partir de conflictos. En esos conflictos las mujeres brindaban apoyo a espaldas de los hombres. Ellos eran los que trabajaban en las minas y las fábricas, ellos hacían el trabajo duro de los obreros o en las universidades. Las mujeres mientras tanto trabajaban en el comercio informal, las labores de casa o ganándose la vida de otra forma, pero sin el reconocimiento del Estado y, por tanto, sin asociarse ni organizarse.

Otro magistrado destaca la calificación de las mujeres como recién llegadas al manifestar que la práctica partidaria era que solo los hombres participaran, sobre todo en los partidos tradicionales.

Una política expresa sin ambages que las mujeres, en el caso de su país, son las recién llegadas a la política, ejercen su derecho a elegir y ser electas apenas desde el año 1949 y gracias a los mecanismos legales y la jurisprudencia electoral se han asegurado espacios para las mujeres en diferentes puestos de decisión política, mientras que el presidente un organismo electoral se expresa en igual sentido y manifiesta que las mujeres son recién llegadas que están empezando a militar en la política.

Inexperiencia, desconocimiento de la práctica política y falta de práctica son parte de la socialización privada de las mujeres. Una magistrada hace hincapié en la división sexista de las funciones productivas y reproductivas al señalar que la mujer está educada para otro tipo de labores y parecería que al hombre le gusta que se la eduque para quedarse en la casa, para ocuparse de la crianza y la educación de los hijos. Si bien las políticas públicas que intentan superar esta división entre lo público y lo privado podrían reconocerse e implementarse, las prácticas políticas siguen obviando el tema. Uno de los problemas mencionados con más recurrencia es el referido a los horarios. Un magistrado electoral sostiene que los horarios son normalmente horarios de hombres que llegan a las ocho de la mañana, vuelven a las doce y salen hasta las siete, mientras que la mujer desearía pasar un poco más de tiempo en su casa

La responsable de un organismo de la mujer menciona que las reuniones largas y nocturnas son una práctica política obstaculizadora para la participación política de las mujeres. La falta de conocimiento de las mujeres respecto del ejercicio del poder público se menciona como causa de su escasa presencia en la política, si bien esto podría relativizarse en vista de los resultados, dado que esos conocimientos “masculinos” no han servido para un mejoramiento de la política. Entre estos conocimientos, la capacidad de negociación se considera fundamental, aunque esto se contrapone con las nociones esencialistas que reconocen en las mujeres una mayor habilidad negociadora y una capacidad de conciliar intereses. Aunque quizás no sea esta habilidad negociadora lo que las mujeres desconocen, sino el momento culminante de la negociación, la firmeza para defender posiciones, la “audacia” como la califica una ministra de la mujer, para desafiar lo que la tradición, el consenso o lo políticamente correcto indican como pasos obligados.

Otra habilidad que se considera necesaria es la capacidad discursiva, la oratoria, supuestamente fundamental para la política. En ese sentido, una política señala que el discurso agresivo dificulta la participación política de las mujeres. Cabe, en consecuencia, un análisis conceptual interesante: ¿Cuál es la capacidad discursiva de la que se habla? ¿Aquella por la cual se levantan las masas a partir de una consigna resonante o aquella que esgrime los argumentos que podrían ser persuasivos por su lógica en la propuesta? Quizás el debate deba analizar los contenidos de lo que se consideran discursos eficaces y deseables en política.

La exigencia de excepcionalidad a las candidatas mujeres es otro elemento que dificulta la participación femenina en el poder político. Las mujeres deben demostrar cualidades excepcionales que no se exigen a los hombres. El responsable de un organismo electoral afirma que como es una

tradición que la mujer no sea candidata, los partidos han sido muy lentos en proponer sus candidaturas. Tiene que aparecer un genio excepcional para imponerse dentro de la línea partidaria.

La pregunta de un magistrado y su respuesta confirman esta percepción: “¿Hay tantas mujeres capaces en los partidos para llenar los cargos? No creo que los partidos chicos tengan mujeres suficientes”.

Cuando se trata de candidaturas femeninas siempre surge el requisito de la capacidad excepcional.

Los partidos políticos como espacios identitarios, la debilidad del movimiento de mujeres en general y en el interior de los partidos en particular y las consecuencias de los planteos de las mujeres también se mencionan como factores. La responsable de un organismo de la mujer, refiriéndose a las cuotas, menciona que el movimiento femenino no tiene tanta fuerza como para presionar y obtener tal disposición. Otra manifiesta que las mujeres no exigen, no demandan si hay incumplimientos, fundamentalmente por el miedo a las consecuencias, y por el sentido de pertenencia a los grupos y su deseo de no traicionarlos. Los costos de sus exigencias son la exclusión, el ostracismo, su calificación como ‘problemática’ o ‘conflictiva’. Aún no existe suficiente fuerza de las mujeres en el interior de los partidos.

Una política que coincide con esta percepción sostiene que las mujeres no exigen el cumplimiento por “temor reverencial o disciplina partidaria”. Y agrega que cuando se plantea un desafío hay altísimos costos políticos, como la expulsión, las sanciones, la exclusión de listas y despidos de puestos políticos. Tanto el carácter identitario de los partidos políticos, como el sentido de pertenencia y el temor a la exclusión modelan las exigencias que las mujeres podrían plantear respecto de las medidas de inclusión.

La resistencia a la pérdida del poder político, la resistencia a ceder espacios y la resistencia a la pérdida del poder sobre las mujeres por parte de los hombres es también un elemento a tener en cuenta.

Las estructuras verticales, anquilosadas y centralizadas de los partidos políticos, esos espacios que un magistrado electoral define como “tremendamente verticales, muy petrificados, momificados”, también se consideran como un obstáculo para el acceso de las mujeres a los espacios de poder político. Existe una idea arraigada de que las estructuras políticas más horizontales, en las que no existe el amiguismo, el caudillismo y los “propietarios” de partidos, y en las que los liderazgos únicos no están muy presentes y la democracia interna es un valor, son más permeables a las mujeres. Una política menciona como prácticas obstaculizadoras el autoritarismo y las prácticas favorables a las cúpulas, mientras que otra menciona la falta de democracia interna como clave para la exclusión de las mujeres. Un magistrado afirma que los mecanismos de adopción de decisiones en los partidos hegemónicos, más personalizados y con caudillos, propician las decisiones caprichosas y no fomentan la igualdad de oportunidades y la equidad deseable

Los partidos jóvenes se consideran más abiertos y los hechos mencionados por las personas entrevistadas demuestran que esa percepción es correcta. El director de un servicio electoral menciona que en el Partido Humanista, que es un partido joven, la mitad de sus candidatos fueron mujeres. En ese mismo sentido, una magistrada recuerda que en su país surgió una tercera fuerza política que afortunadamente había exigido que la participación de la mujer fuera del 50% en las estructuras internas del partido, por lo que este partido colocó a las mujeres en candidaturas respetando la cuota.

La falta de interés de las mujeres en la política y el descrédito hacia lo político son factores identificados como obstáculos.

“Mi impresión es que los hombres están más interesados en la política que las mujeres”, afirma el presidente de un tribunal electoral, y a continuación se pregunta si las mujeres realmente quieren participar en política. Y podría agregarse otra pregunta ¿Cómo pedir a las recién llegadas que ingresen con entusiasmo a un mundo que hoy aparece como uno de los más carentes de credibilidad? Una ministra de la mujer es contundente al afirmar que la causa es el fracaso de los modelos políticos desarrollados por los hombres. El análisis de un magistrado es también categórico cuando señala que la gente de talento generalmente entiende rápidamente que puede vivir del trabajo de sus manos, de su propio esfuerzo y que no necesita de esa sociedad de socorros mutuos que puede llamarse partido político. Si todo indica que ese oficio está desprestigiado, ¿Cómo hacer para convencer a las mujeres de que participen si lo que obtienen es el descrédito en el que está sumida la política? Tal vez ayudaría muchísimo a la participación política de las mujeres que la sociedad revalorice la actividad del político.

El factor financiero, es decir la falta de recursos, se considera otro elemento obstaculizador para las candidaturas de las mujeres. Como afirma una magistrada, si la mujer por lo menos contara con los mismos recursos económicos que el hombre para lanzarse a una candidatura de alcaldesa, podría ser más fácil superar los demás obstáculos y promocionarse.

En algunos casos como el de Chile, las dificultades existen porque no hay ningún financiamiento público. En otros casos, como el de Paraguay, aunque existe financiamiento público, este no se distribuye internamente, ni apoya específicamente a las mujeres. En consecuencia, quienes se postulan a una candidatura deben obtener los medios para sus campañas. Una política plantea que la concentración de la administración del dinero es un elemento fundamental. En este contexto, las mujeres están en desventaja. A las mujeres les resulta difícil disponer de los medios económicos para el trabajo electoral, porque reciben remuneraciones más bajas y tienen dificultades para manejar el dinero familiar sin consultar con la pareja. Según un magistrado, es más difícil para una mujer que para un varón sacar dinero de su presupuesto o de su sueldo para dedicarse a la política y postularse a un cargo de alcaldesa o diputada. El varón ni siquiera comunica a la esposa que ha dispuesto de ese dinero.

Otro responsable de un servicio electoral expresa con crudeza que para ser candidata a un cargo en su país hay que tener dinero.

Una ministra de la mujer señala que la dificultad de las mujeres para obtener fondos se debe a sus características diferentes y añade el factor clave de los grupos de interés y de la corrupción asociada a estos. Las mujeres, agrega, tienen menos posibilidades de obtener apoyo económico, principalmente porque los grupos de interés no apuestan a ellas. Esto puede deberse a que si las mujeres ganan esos grupos no tienen la garantía de recibir luego la recompensa que buscan. Se cree que las mujeres están menos involucradas en el tráfico de influencias, menos dispuestas al pago de favores. Por consiguiente, se teme negociar con ellas.

La incompreensión de los temas de género por parte de los hombres y de las propias mujeres es otra de las dificultades. El concepto continúa siendo extraño y el planteamiento de cuestiones esencialistas dan la pauta de que si bien existe un interés por la igualdad, el análisis de la construcción de género aún dista de ser un concepto generalizado.

## **F. Oportunidades**

Respecto de las oportunidades para una mayor participación política de las mujeres en los sistemas de representación, la existencia de organismos nacionales que se ocupan de las políticas de

las mujeres y de género resulta un elemento favorable. Los organismos de la mujer presionan para que se cumplan las cuotas, capacitan, están permanentemente presentes y hacen el seguimiento de los partidos políticos. En Costa Rica, los organismos han desempeñado un papel facilitador y de presión ya que han estado siempre presentes y verdaderamente desempeñan un papel importante.

Otro elemento claramente identificado es la firmeza de los organismos electorales en hacer cumplir las leyes y reglamentaciones cuando estas existen. En un caso, el documento informático que debe completarse para la presentación de las candidaturas no permite avanzar en la ejecución del programa si no se cumplen determinados requisitos como las cuotas de cargos para las mujeres. En otro país, la decisión del tribunal electoral de interpretar que el porcentaje de cuarenta por ciento debía cumplirse respecto de los cargos elegibles, entendiéndose como cargos elegibles los guarismos que los partidos habían obtenido históricamente, y la inflexibilidad del mismo tribunal para su cumplimiento se consideran clave. Cómo declara una magistrada, finalmente el tribunal logró imponerse y determinó que no cedía en cuanto al cuarenta por ciento de participación femenina y los partidos políticos captaron la firmeza que tenía el Tribunal Supremo de Elecciones de no ceder en cuanto a la cuota de participación. Otro magistrado ejemplifica esta rigurosidad diciendo que en algunos casos llegó a plantearse el incumplimiento. Un partido que no cumplió el porcentaje fue impugnado por otro partido político y el Tribunal Electoral revocó el registro que se había otorgado en forma indebida.

En uno de los países, el organismo electoral jurisdiccional tiene la atribución de modificar el orden de las listas hasta que se cumpla el cupo establecido por ley.

Un magistrado destaca la importancia de los instrumentos legales y de la firmeza de los encargados de ejecutarlos cuando expresa que en la medida en que en su país se han ofrecido mayores garantías para la participación y la igualdad de oportunidades y que la participación activa de los organismos electorales plenamente autónomos e imparciales ha sido más firme, se ha generado una mayor conciencia y una mayor expectativa de que lo que está establecido en la ley se cumpla.

La influencia externa y las tendencias del ámbito internacional son reconocidas como factores que facilitan la adopción de medidas de inclusión de las mujeres. La necesidad de adaptarse a las ideas que se manejan a nivel internacional y el imperativo de ajustarse a una realidad mundial en la que se expanden ideas como la inclusión, la participación y la diversidad, se reconocen como elementos que conducen a la aceptación e incluso a la promoción de la participación política de las mujeres.

Una ministra de la mujer cita como factores facilitadores a los organismos internacionales y su compromiso hacia la intervención de las mujeres, su interés en la gobernabilidad y en la igualdad. Los países no tienen otra opción más que seguir esas tendencias.

Un magistrado afirma que la realidad está forzando otra realidad, está dando a luz un nuevo contexto político en el país ya que los partidos no pueden prescindir de las mujeres ni de los grupos indígenas.

Varias de las personas entrevistadas consideran que las prácticas políticas de democracia y de descentralización son favorables para la inclusión de las mujeres. Durante las crisis es posible la emergencia de liderazgos 'alternativos'. Una política expresa que hay urgencias planteadas por la situación económica y política que no permiten ni facilitan el debate de medidas. La crisis aparece entonces como una oportunidad para la irrupción de los liderazgos femeninos de una manera desordenada.

El apoyo de los medios de comunicación es considerado un elemento facilitador importante en el caso de algunos países. Como señala una ministra de la mujer, los medios de comunicación han dado espacio a las mujeres, quizás por una cuestión comercial.

Este es un tema importante, pues lo que se desprende es que existen oportunidades abiertas para las mujeres en los medios de comunicación. Esta apertura permite el delineamiento de estrategias que apunten a la visibilidad de las mujeres, como elemento fundamental para su acceso a los espacios de poder político. Estas estrategias, sin embargo, deben contar también con un análisis crítico de los estereotipos femeninos comúnmente transmitidos por los medios de comunicación e intentar eliminarlos, ya que en general ubican a las mujeres en papeles similares a los que históricamente les fueran asignados. La afirmación de las comunicadoras argentinas Cecilia Flaschland, Ana Encabo e Ingrid Beeck brinda elementos para una aproximación a este tema (Mujereshoy, 2003):<sup>3</sup>

“Los medios de comunicación no pueden ser considerados como herramientas que transmiten información y que, por tanto, si cambiamos el contenido de esa información las cosas van a mejorar. Los medios no son herramientas: son espacios de lucha por el poder simbólico. Dentro de ellos —en un lugar cada vez más difícil de delimitar— se teje una enmarañada negociación que después se traduce en eso que se presenta como ‘las noticias del día’.”

## G. El papel de los sistemas electorales

Los sistemas plurinominales se consideran más favorables para la participación de las mujeres. Una política afirma que el sistema uninominal es altamente concentrador e impide la aplicación de cuotas. En lugares pequeños el impacto no es tan grave pero en los grandes distritos el impacto es demoledor. El representante de un organismo electoral afirma que en las comunas donde se eligen seis, ocho o diez candidatos, y no dos como en los cargos de diputaciones nacionales, se han elegido más mujeres. La titular de un organismo de la mujer señala que el sistema proporcional ofrece más margen para el cabildeo y la negociación con quienes toman decisiones en las listas.

La misma entrevistada, sin embargo, manifiesta que el sistema mixto, en el que un porcentaje de las listas se elige proporcionalmente y otro porcentaje se vota por el sistema de mayorías, podría ser favorable a las mujeres porque incidiría en todo el proceso electoral. Cuando no se cubre la cuota en la elección de la mayoría, se puede compensar en la elección plurinominal

Sin embargo, hay opiniones diferentes sobre el tema. El magistrado de un país en el que hasta las elecciones del 2002 la tercera parte de las candidaturas de las listas correspondía a mujeres, considera que las listas abiertas o preferenciales no tienen un efecto fundamental, y declara que la oportunidad está dada por la ley. La representatividad está ligada a la calidad de liderazgo que puedan ejercer las mujeres en determinada demarcación. Agrega que el sistema ni perjudica ni beneficia y que depende mucho de cada caso. En su país, señala, se ha dado que hay muchas dirigentes que se benefician con el voto preferencial, y cita como ejemplo que el candidato más votado para la presidencia de la cámara de diputados es una mujer.

Por el contrario, otras personas entrevistadas consideran que estos sistemas son peligrosos para las mujeres y las minorías. La integrante un organismo electoral menciona que con ese

---

<sup>3</sup> En el artículo se menciona que las investigadoras fueron parte de un proyecto que culminó con el libro *Género y Comunicación*.

El lado oscuro de los medios (International Society on Infant Studies (ISIS Internacional), 2000).

sistema la poca visibilidad de las mujeres operaría en contra de la preferencia que puedan recibir y advierte sobre el retroceso que esto podría implicar. Señala que se ha propuesto una reforma al código en la asamblea legislativa relacionada con la materia electoral ya que se quiere introducir lo que se conoce como la cuota preferencial. Afirmar que esa experiencia no ha sido satisfactoria en otros países y sostiene que el votante está acostumbrado a ver en las plazas públicas a los hombres y que los hombres cuentan con tiempo para hacerlo ya que incluso las mujeres los ayudan y, si pueden, les hacen hasta el discurso. Según esta entrevistada va a ser muy difícil para las mujeres ir a las plazas públicas y pedir un voto en su favor. Además, los medios económicos no serían iguales.

Un magistrado coincide con esta apreciación y señala que los partidos más pequeños que lucharon por el sistema proporcional ahora se plantean una vuelta a sistemas que perjudicarían a las minorías, lo cual sería un retroceso. Otro magistrado comparte esta opinión y sostiene que los regímenes de representación proporcional abren un abanico más amplio de oportunidades para la mujer. Una política advierte también sobre la posibilidad de un retroceso ante la inminente reforma política que supone modificar el sistema de las listas sábanas.

## **H. El poder local y la participación de las mujeres**

Algunas de las personas entrevistadas opinan que la territorialidad es importante, si bien esta no es una percepción generalizada. El ámbito local se considera más permeable a las mujeres, fundamentalmente por el carácter cotidiano de los problemas que allí se presentan.

La integrante de un organismo electoral afirma que hay muchas mujeres a nivel local lo que demuestra que en la medida en que los problemas son cada vez más concretos y menos políticos la mujer participa más. La elección de cargos en que el representante popular está mucho más ligado a los problemas prácticos como la salud o la educación interesa más a la mujer ya que le gusta más participar y le gusta ser elegida. Los cargos de alcaldesas, señala, son comunes.

Un magistrado coincide con esta opinión y agrega que cuanto más pequeñas son las elecciones, mayor conciencia cívica existe y la participación de las mujeres es mayor.

## **I. El factor étnico**

Este es otro elemento que hay que considerar, sobre todo en países con importantes poblaciones indígenas. Según un magistrado, en su país las comunidades indígenas han optado por la posibilidad de registrarse por sus usos y costumbres y poder elegir sus propias autoridades. Sin embargo, para las comunidades indígenas también se establece la participación obligatoria de las mujeres, aunque eso llegue a contradecir sus usos y costumbres. Se han dado casos en algunas comunidades indígenas de México en que no se estableció el derecho al voto de las mujeres.

Un magistrado electoral formula una pregunta fundamental: los planteamientos que exigen una mayor participación política de las mujeres ¿contemplan las prácticas de otras culturas o están basados en criterios, pensamientos e imaginarios estrictamente occidentales? Probablemente sea importante hablar de propuestas que responden a imaginarios hegemónicos. Habría que analizarlas también a la luz de otros imaginarios y, sobre todo, discutir las con las personas portadoras de esos mundos simbólicos. Este magistrado afirma que en un país como el suyo influye mucho más la transculturación. Es muy difícil hallar mujeres de comunidades indígenas para cargos uninominales porque responden a una tradición cultural completamente distinta. Es otra mirada, otra manera de vivir, otra manera de morir, las mujeres desempeñan otro papel y no están normalmente en las

instancias de dirección comunitaria. Se encargan del dinero, de los niños y se hacen cargo de todo lo demás, pero no de la dirección de la comunidad. Sostiene, además, que estas organizaciones sociales no responden a criterios occidentales. En Occidente el planteo es una democracia con un Estado y tres poderes, pero los grupos indígenas no piensan así. Se organizan de otra manera, viven a espaldas del Estado y cuando deben participar lo hacen de manera bastante forzada, sin ofrecer respuestas.

## **J. Las ideas modernas y posmodernas en una región carente de las condiciones materiales de la modernidad**

Es interesante señalar que las ideas y conceptos discutidos durante la investigación son nociones surgidas en la modernidad y abordadas con otra perspectiva en la posmodernidad. La democracia y su contenido de participación y ampliación de la representación, la igualdad como el conjunto de condiciones que posibiliten puntos de partida sin desventajas primarias y el poder en su faceta productiva son conceptos nacidos en las sociedades modernas. Sin embargo, las condiciones materiales mediante las cuales esos elementos simbólicos de la modernidad se transmiten culturalmente se transforman en un obstáculo a la hora de ponerlas en práctica.

Según Brunner (1992: 21), “la escuela y sus alumnos; las iglesias y sus fieles; los periódicos y sus lectores; la televisión y su mercado; las universidades y sus clientes: alumnos, industrias, escuelas, asociaciones de profesionales, el Estado, las comunidades académicas nacionales” que hacen a la modernidad son precarias en la mayoría de los países de América Latina. Si bien las instituciones intentan asumir un carácter moderno, además del factor étnico que debe ser considerado, hay carencias que son básicas para la consolidación de culturas transformadoras mediante la socialización de la educación y la existencia de medios masivos de comunicación que puedan actuar como conectores entre la producción de pensamiento y la apropiación de las nuevas ideas por parte de la sociedad.

“Lo que caracteriza (por ausencia) a la cultura tradicional latinoamericana... son esos déficit de su infraestructura productiva, la parquedad de los medios de comunicación a distancia y el reducido tamaño de los públicos preocupados de seguir el despliegue de las ideas. Son dichos déficit del desarrollo —de las fuerzas productivas técnicas, materiales y culturales, por tanto— los que generan y reproducen el tradicionalismo de la cultura.” (Brunner, 1992:46).

Con relación a las mujeres y su participación política, esto tiene un efecto particularmente importante. Los niveles de pobreza y de falta de acceso a la educación se convierten en elementos obstaculizadores clave a la hora de impulsar y apoyar la participación política de las mujeres. Existen dos motivos para ello, por una parte, las mujeres son las más afectadas por estas realidades y por otra parte, si existen porcentajes tan elevados de personas que no acceden a los foros de debate sobre las ideas de igualdad, de democracia y de política que no están ligadas a las cuestiones meramente clientelistas y transaccionales, se vuelve difícil lograr el apoyo necesario para los planteamientos de mecanismos de promoción de mujeres. En ese contexto, los avances y retrocesos dependen exclusivamente de las relaciones de poder en un momento determinado y no de una acumulación de fuerzas basada en la comprensión e internalización de los conceptos transformadores que hacen a la igualdad. En consecuencia, estas condiciones materiales también deben considerarse.

## **K. Las propuestas**

La percepción generalizada de que la cuota ha sido un instrumento eficaz para la promoción política de las mujeres, así como la valorización de los instrumentos legales, permite plantear la profundización y ampliación de esta medida y otros aspectos sobre los cuales sería posible legislar. Cuando se planteó la pregunta sobre la democracia paritaria, las personas entrevistadas que conocían la propuesta se mostraron favorables a la misma, si bien escépticos en cuanto a la posibilidad de implementación efectiva en el corto plazo.

La clara percepción de que los sistemas proporcionales son los más favorables a las mujeres permite plantear la defensa de los sistemas plurinominales o mixtos como los que permiten mayores oportunidades para la participación femenina. Además de estas propuestas referidas a las cuotas, varios otros planteamientos han sido expresados en el transcurso de la investigación, la mayoría de ellos referidos a cuestiones prácticas. La discusión conceptual sostenida permite además realizar las siguientes propuestas sobre los contenidos que los debates.

### **1) Profundización de las medidas de discriminación positiva con los siguientes planteamientos**

- Democracia paritaria.
- Cuotas como resultado.

- 2) **Valorización del financiamiento público y agregado de nuevos instrumentos legales como:**
  - La obligatoriedad de realizar inversiones que favorezcan a las mujeres como condición para el financiamiento público.
  - Financiamientos específicos a candidaturas de mujeres.
  - Distribución del financiamiento público a las candidaturas internas.
- 3) **Profundización del apoyo a la participación política de las mujeres por parte de las organizaciones del sistema internacional mediante:**
  - La promoción de la independencia económica de las mujeres.
  - El apoyo a la construcción de redes de mujeres.
- 4) **Propuestas institucionales:**
  - Fortalecimiento y consolidación de organismos nacionales de mujer y género
  - Lucha por la expansión de la educación.
  - Defensa de los sistemas plurinominales o mixtos.
- 5) **Construcción de alianzas de mujeres:**
  - Elaboración de una “agenda política” del movimiento feminista.
  - Reuniones de mujeres políticas a nivel local sobre la base de esa “agenda”.
  - Bloques de parlamentarias con compromisos de género
  - Recaudación de fondos para el financiamiento de candidatas con compromiso de género.
- 6) **Construcción de alianzas con otros grupos excluidos.**
- 7) **Capacitación de mujeres y varones en general, y de políticos y políticas en particular:**
  - Sensibilización respecto del género dirigida a mujeres y varones.
  - Formación en los valores cuyos contenidos deben modificarse, como la democracia, la igualdad, el poder, el liderazgo y los partidos políticos.
- 8) **Nueva jerarquización de lo político:**
  - Debate sobre los estilos de liderazgo necesarios en las sociedades actuales.
  - Debate sobre la democratización de los partidos.
  - Lucha contra la impunidad.
  - Lucha contra la mediocridad.

## **L. Conclusiones**

En líneas generales es posible concluir que aún falta una ampliación del concepto de democracia para reconocer la importancia de la inclusión y la diversidad. Esto supone la ampliación en el imaginario colectivo de un significado de la democracia que fomente el reconocimiento de los conceptos sustantivos de igualdad, inclusión, diversidad y participación, además de los aspectos estrictamente formales como la legitimidad de origen, la separación de poderes y el estado de derecho.

La percepción negativa con respecto a las cuotas, si bien aceptadas o entendidas como necesarias, da la pauta de que el concepto de democracia incluye un “todos” general, ambiguo y no un “todos” diverso, inclusivo, que reconozca las diferencias, su necesidad y valor. Resulta, además,

importante mencionar que es peligroso contraponer conceptos de igualdad y diversidad. Si los mecanismos necesarios para la inclusión y para garantizar la diversidad se consideran lesivos para el concepto de igualdad, las sociedades podrían enfrentar el dilema de tener que optar entre uno u otro concepto. En consecuencia, resulta clave la discusión del concepto de igualdad de partida como concepto compatible con los de diversidad e inclusión.

La discusión sobre el poder es otro factor importante y se relaciona con los estilos de liderazgo que se valoran. Una concepción amplia del poder y de los resultados que de él se esperan, es compatible con las características atribuidas a los liderazgos de las mujeres. La valorización de las características de los liderazgos femeninos y su correspondencia con las actitudes necesarias para resolver problemas de las sociedades actuales podrían servir de base para la promoción de la participación política de las mujeres.

Por otra parte, siguen existiendo obstáculos para la participación política de las mujeres, provenientes de la división entre lo productivo y lo reproductivo, de la asignación de las mujeres al mundo privado en tanto el mundo público es el que la política reconoce como válido. Las mujeres continúan siendo consideradas las principales responsables del cuidado de los niños y del hogar. Esa relación no ha sido totalmente transformada y la política no ofrece las condiciones prácticas para disminuir esa división. Las modificaciones necesarias para que los problemas del mundo privado, los horarios entre otros, no afecten la participación de las mujeres y las prácticas no institucionales o paralelas a lo institucional, no son frecuentes. El lema “lo privado es político” entendido no como la posibilidad de que todo sea discutido públicamente, sino como la posibilidad de que el mundo político incorpore los mecanismos que contemplan las realidades del mundo privado aún no se aplica en la práctica. Entre esos mecanismos se señala que la educación continúa siendo un elemento fundamental para la remoción de los obstáculos a la participación política de las mujeres.

En cuanto a las prácticas políticas, las actitudes caudillistas, la centralización del poder, las prácticas que favorecen las cúpulas, los estilos políticos tradicionales, y el manejo concentrado del dinero, se perciben como frenos a la participación de las mujeres. De igual manera, los factores que desprestigian a la política como la corrupción y la mediocridad hacen que ese ámbito sea poco apetecible para las mujeres y constituyen elementos de exclusión.

Todos estos obstáculos conceptuales y prácticos pueden revertirse mediante el diseño de estrategias y las propias mujeres, mejor posicionadas mediante alianzas estratégicas, resultan fundamentales para este cometido.

### **III. Legislación electoral y participación**

---

#### **A. Sistemas electorales**

En la región existe consenso acerca de la importancia de los sistemas electorales para la conformación del sistema político. Se entiende que los sistemas electorales resultan clave para:

“generar tendencias que en contextos políticos favorables se traducen en resultados concretos, relativamente predecibles” (Molina, 2000: 17).

Pero se sabe también que los efectos dependen tanto de la adopción de un buen mecanismo como del contexto específico de cada país. Así por ejemplo, en países como Argentina y Costa Rica se aprecia un avance importante en la presencia de mujeres en los espacios políticos de decisión, a partir de la adopción de medidas concretas favorables a esa participación, mientras que en otros países, el avance ha sido muy relativo o nulo a pesar de las reformas adoptadas.

La idea principal detrás de las elecciones y para las cuales se han desarrollado los sistemas electorales es dirimir pacíficamente las controversias que pueden existir en la población para definir quiénes gobernarán una comunidad política determinada. Se busca concretamente lograr que quienes ocupen los cargos públicos definidos

electoralmente representen a una parte significativa de la ciudadanía, en otros términos, del electorado.

Las combinaciones de sistemas electorales son múltiples y pueden referirse a las candidaturas, circunscripciones, conversión de votos en escaños, etc. Todo sistema electoral busca resolver el principio de la representación y las elecciones constituyen mecanismos para dar cumplimiento a ese principio. De acuerdo con la modalidad de conversión de votos en escaños, los sistemas electorales pueden clasificarse en sistemas de mayorías y sistemas proporcionales. Estos dos sistemas se han enfrentado en una larga lucha de carácter histórico ideológico (Nohlen, 1997, pp. 28-29), aunque en la práctica los sistemas electorales combinan elementos de ambos.

Hay distintas maneras de determinar la voluntad popular expresada en las urnas. Según el principio de representación por mayoría, los cargos corresponden al partido o movimiento político que alcanza la mayor cantidad de votos. El propósito de este sistema es producir un gobierno con mayoría necesaria para garantizar la gobernabilidad. Según el principio de representación proporcional, los cargos se distribuyen proporcionalmente según distintas fórmulas, de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos. Este sistema busca reproducir lo más fielmente posible las fuerzas sociales y políticas que se expresan en la población.

La comprensión de los sistemas electorales ha sido históricamente un problema de politólogos y juristas especializados en temas electorales. Sin embargo, en el proceso de democratización iniciado hacia 1980 y completado en la década de 1990, algunas organizaciones ciudadanas se preocuparon por difundir a la ciudadanía los temas referentes a sistemas electorales.

Para la conversión de votos en escaños en los sistemas proporcionales se utilizan fórmulas matemáticas. Una de ellas es el sistema desarrollado por el matemático D'Hont (véase el cuadro 1), que consiste en dividir el total de votos de cada partido por 1, 2, 3, 4, etc. La primera banca se adjudica al partido que obtuvo más votos, la segunda al partido con la cantidad mayor siguiente y así sucesivamente. Este complejo sistema es uno de los sistemas del divisor, pues existen varias fórmulas.

Supongamos que hubo un total de 100 mil votos válidos y que están en juego nueve bancas. El partido A obtuvo 30 mil votos, el partido B 45 mil, el partido C 20 mil y el partido D 5 mil votos.

**Cuadro 1**  
**EJEMPLO DEL SISTEMA DE**  
**CONVERSIÓN DE VOTOS DESARROLLADO POR D'HONT**  
*(Cantidad de votos)*

División	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
1	30 000	45 000	20 000	5 000
2	15 000	22 500	10 000	2 500
3	10 000	15 000	6 667	1 667
4	6 000	9 000	5 000	1 000
<b>Bancas por partido</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>0</b>

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base del sistema D'Hont.

No solamente los dirigentes políticos, periodistas y especialistas deben comprender estos cálculos, sino también quienes quieran hacer propuestas para incidir en los sistemas electorales,

como la de cuotas mínimas de participación de las mujeres. Si una propuesta de acción afirmativa se copia como receta de otro país, es muy probable que no tenga ningún efecto, ya que para que un mecanismo funcione debe adecuarse al sistema electoral del país de que se trate.

La complejidad de los sistemas electorales puede apreciarse en el trabajo de Nohlen (1997: 44), en el que se nombran las combinaciones posibles de sistemas mayoritarios y proporcionales. Este autor cita cinco sistemas mayoritarios luego de combinar variables de circunscripciones uninominales y plurinominales con exigencias de mayoría simple, absoluta o de pluralidad, incluso cita un sistema mayoritario con lista proporcional. Con los sistemas proporcionales pasa algo similar, Nohlen (1997) nombra también cinco posibilidades, luego de combinar otras variables como el tipo de circunscripciones, la normativa compensatoria, la existencia de barreras legales, es decir, un mínimo de votos necesario para obtener una banca, generalmente calculado sobre una proporción del total de votos, e incluso sistemas proporcionales puros que tratan de reflejar exactamente la proporción de votos, sin ningún tipo de normas adicionales, que resulta de difícil aplicación pero que se usó en la República de Weimar.

En este trabajo se propone el análisis de los sistemas electorales latinoamericanos. Para ello se trabajará sobre la normativa que sirve de apoyo a esos sistemas en los países de la región. Como toda normativa, tampoco las leyes electorales son un dato permanente, sino que se modifican de acuerdo con los mecanismos de sanción de leyes. A los efectos de este trabajo, se observará muy especialmente cuáles son los sistemas electorales que producen mejores resultados para la representación equitativa de hombres y mujeres y cuáles son los que generan mayores obstáculos para la representación femenina.

## **B. Análisis de la legislación electoral**

Se han estudiado las leyes electorales nacionales de todos los países de América Latina continental. No se ha analizado la legislación electoral subnacional, lo que significa que para profundizar en los estudios, será necesario analizar también esas leyes puesto que en algunos países la regulación electoral regional y municipal es competencia de los estados federados o de las provincias.

Los aspectos analizados son el proceso de renovación de las leyes electorales, la división política de los países, la edad para ejercer el sufragio activo, el requisito previo de inscripción en el registro cívico o padrón electoral, la distribución, forma y tamaño de las circunscripciones electorales, las formas de presentación de candidaturas y de votación, la conversión de votos en escaños y las medidas específicas que buscan favorecer la representación femenina en los sistemas políticos.

### **1. Leyes de la apertura democrática**

Las leyes electorales de la región son relativamente recientes. 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 excepción de la ley chilena, adoptada durante la dictadura de Augusto Pinochet, y de algunas leyes de Centroamérica adoptadas como parte de las negociaciones que pusieron fin a las guerras civiles. Las leyes vigentes más antiguas son las de Honduras que fue aprobada en 1981, seguida por la de Argentina que fue aprobada en 1983. La década de 1990 fue especialmente activa en debates, sanciones y modificaciones de las leyes electorales. La última modificación registrada es la de Chile en el año 2001.

El momento en el que las leyes electorales fueron aprobadas es importante para este estudio por dos motivos: (a) coincide con un activo proceso de organización de las mujeres a favor de la igualdad en distintos campos y la presentación de reclamos políticos específicos; (b) es clara la necesidad de mecanismos que garanticen el pluralismo ideológico o por lo menos la representación en el sistema político de los distintos actores con capacidad de disputar el poder político.

Por último, la mayoría de las leyes electorales pasó por un proceso de constantes modificaciones. Eso es importante porque revela la ausencia de opiniones permanentes o definitivamente consagradas, lo que afecta también la adopción y modificación de los mecanismos que garantizan una mayor representación de las mujeres.

## 2. División política

Los países pueden tener una organización federal o unitaria y, como puede verse en el cuadro 2, en América Latina predominan los estados unitarios:

**Cuadro 2**  
**AMÉRICA LATINA: ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y TERRITORIAL**

Estados federales	Estados unitarios		
Argentina	Bolivia	El Salvador	Panamá
Brasil	Chile	Guatemala	Paraguay
México	Colombia	Haití	Perú
Venezuela	Costa Rica	Honduras	República Dominicana
	Ecuador	Nicaragua	Uruguay

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de las Constituciones políticas de los respectivos países.

Solamente cuatro países tienen una organización federal, a saber: Argentina, Brasil, México y Venezuela. Estos países tienen unidades subnacionales con autonomía, con autoridades electas, con potestad para gobernar y legislar en su territorio y una judicatura. Las denominaciones de las grandes unidades varían. Se llaman provincias en Argentina y estados en Brasil, México y Venezuela.

Las capitales tienen también autonomía y son equiparables a una provincia, aunque en Argentina y en México la posibilidad de elección directa de sus alcaldes o intendentes capitalinos es reciente. Esos países tienen además unidades territoriales menores que se denominan municipios, que coinciden con los distritos y cuentan también con gobiernos electos popularmente por el pueblo.

Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay son repúblicas unitarias. Todas ellas tienen unidades administrativas menores que se denominan departamentos, regiones y provincias, cuyas autoridades tradicionalmente son designadas por el Poder Ejecutivo. Colombia y Uruguay fueron los primeros países unitarios de la región que decidieron elegir por voto popular a las autoridades departamentales, iniciándose así un complejo proceso de descentralización. Paraguay adoptó una disposición similar en su Constitución de 1992 y Perú en la Ley 27.683 de marzo de 2002, denominada Ley de Elecciones Regionales.

En el caso de Uruguay, estas autoridades se consideran municipales y, por tanto, tienen un ámbito legislativo y un territorio en el que ejercen una autoridad, aunque relativa y limitada. Estas autoridades disponen además de recursos que obtienen mediante los impuestos que cobran en ese territorio. Sin embargo, en Paraguay los municipios son unidades menores y las autoridades, aunque son electas, no tienen recursos propios ni la posibilidad real de legislar en su territorio por lo que se hace difícil definir cuáles son sus funciones. En Colombia, aunque cuentan con recursos y órganos legislativos propios, estos no han sido capaces de hacer aportes importantes al desarrollo departamental, lo que aumenta la percepción de que lo que han generado es una mayor burocracia y mayores gastos necesarios para su funcionamiento.

En todos los países las municipalidades son unidades territoriales autónomas. Los vecinos y vecinas eligen tanto a los concejos o juntas municipales como a quienes desempeñan los cargos en la alcaldía o intendencia. En el caso de Costa Rica, se eligen los concejos o juntas municipales pero no a los ejecutivos municipales, aunque se hará a partir del año 2003.

Algunos países como Nicaragua y Panamá cuentan, además, con autonomías. Se trata de comunidades autónomas de la Costa Atlántica en Nicaragua y de comarcas indígenas en Panamá. Esta es una respuesta interesante a las demandas territoriales de los pueblos indígenas y afrodescendientes del continente.

Respecto de este trabajo, 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. En cambio, al hacer coincidir una circunscripción electoral con una comarca indígena como se ha hecho en Panamá, se favorece la posibilidad de que las personas electas sean integrantes del pueblo indígena que vive en esa comarca.

### **3. Edad para ejercer el sufragio activo**

Con solo dos excepciones, la edad mínima para ejercer el sufragio en toda la región es de dieciocho años cumplidos, tanto para hombres como para mujeres. En el caso de Nicaragua, la edad mínima es de dieciséis años cumplidos y en el de Brasil, todas las personas mayores de dieciocho años tienen el derecho y la obligación de votar, pero esto es opcional para los mayores de dieciséis años y menores de dieciocho años (Art. 14 de la Constitución Nacional). Este elemento no parece ser decisivo en las posibilidades de mayor inclusión de mujeres y hombres. Sin embargo, hay quienes consideran que la población joven podría mostrar una tendencia a votar por mujeres, pero esto es algo que debería demostrarse en estudios empíricos cuantitativos sobre la cultura política.

### **4. Inscripción en el registro cívico o padrón electoral**

Integrar el padrón electoral es un aspecto de máxima importancia para las mujeres, lo que se constata en las diferencias existentes entre la cantidad de mujeres registradas en los censos y las registradas en el registro cívico o padrón electoral. Los padrones son los listados de electores y electoras habilitadas. Hay dos modelos principales para la confección de esos padrones en la región, a saber: (a) se elabora a partir de datos que brinda el registro civil o la institución encargada de la documentación de identificación de las personas, y (b) las personas que cumplen con requisitos de ciudadanía como la nacionalidad y la edad deben inscribirse en un registro electoral. El primer modelo supone la cobertura universal del Registro Civil u otras instituciones encargadas de la documentación de las personas, además de la buena calidad de los registros y de coordinación interinstitucional (véase el cuadro 3).

Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela siguen el primer modelo. En el caso de Argentina, la Dirección General del Registro Nacional comunica a la justicia electoral los documentos emitidos y esta ordena su inclusión en el Registro Cívico. En Ecuador este registro se confecciona a partir de los informes proporcionados por la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación. En el caso de Costa Rica al cumplir dieciocho años el ciudadano gestiona la cédula y es el Departamento Electoral del Registro Civil el que provee los datos para el organismo electoral. En Honduras y Panamá todos los ciudadanos tienen el deber y el derecho ser inscriptos en los registros electorales y obtener la cédula de identidad al cumplir dieciocho años. En Perú, los padrones se forman sobre la base del registro único de identificación de las personas.

En los demás países, el padrón se elabora a partir de un Registro Electoral en el que deben inscribirse las ciudadanas y ciudadanos, lo que supone que tengan previamente su partida de nacimiento y cédula de identidad. Este sistema muestra varios problemas: (a) la descoordinación interinstitucional, y (b) los ciudadanos y ciudadanas deben dar un paso más para poder sufragar.

Un problema adicional es que muchas personas no cuentan con los documentos que les permiten inscribirse en el Registro Electoral, es decir, que la cobertura del registro civil y del organismo que provee las cédulas de identidad no es universal. Parecería que la mayor parte de las personas indocumentadas son mujeres, ya que los hombres generalmente salen del servicio militar con toda la documentación personal.

En Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay las personas deben inscribirse en el Registro Electoral. En Chile la ley electoral habla de inscripción vigente (Art. 60 Ley Electoral) lo que significa que esta puede caducar.

**Cuadro 3**  
**AMÉRICA LATINA: SISTEMA DE FORMACIÓN DE PADRONES**

Sistema	Países	
Padrones a partir de datos entregados por institución encargada de documentar a las personas	Argentina Costa Rica Ecuador Honduras	Panamá Perú Venezuela
Ciudadanos y ciudadanas deben inscribirse en el registro o padrón electoral	Bolivia Chile Colombia El Salvador Guatemala	Haití México Nicaragua Paraguay Uruguay

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de las leyes electorales de los respectivos países.

## 5. Distribución de las circunscripciones electorales

La unidad territorial electoral, es decir, el espacio territorial en la que se hace una elección, recibe el nombre de circunscripción electoral y varía según los cargos que se elijan. Uno de los debates más importantes para las mujeres se refiere justamente a la conveniencia de que la

representación por excelencia sea la territorial. Sobre el tema se plantean numerosas críticas que veremos más adelante y que se refieren principalmente a problemas de inclusión en la representación de colectivos excluidos.

Las circunscripciones electorales varían en cuanto a su cantidad, tamaño y densidad poblacional, lo que tiene efectos en la cantidad de escaños disputados en cada circunscripción. Las circunscripciones uninominales y plurinominales son las que ofrecen mayores diferencias. Las uninominales son aquellas en las que se elige un solo representante para cuerpos colegiados, ya que obviamente los cargos unipersonales son siempre uninominales. Las circunscripciones plurinominales pueden ser pequeñas, de dos a cinco escaños, medianas, de seis a diez escaños, y grandes, más de diez escaños (Nohlen, 1997: 34).

En América Latina, cada país se convierte en una sola circunscripción electoral para elegir al Presidente de la República, en tanto las divisiones son variables en las elecciones legislativas que muchas veces combinan distintos sistemas. Puede haber una única circunscripción para la elección de los integrantes de una de las cámaras del Congreso y haber circunscripciones uninominales y plurinominales para la elección de los representantes de la otra.

Para las mujeres parecerían convenientes las circunscripciones electorales grandes pues en ellas el efecto proporcional del sistema electoral y el efecto de las cuotas mínimas o máximas de participación de algunos de los sexos son mayores. 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 en las uninominales hay una relación más cercana entre quienes eligen y son elegidos.

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Haití, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay tienen un Congreso con estructura bicameral, mientras que Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y recientemente Venezuela tienen un Congreso unicameral. Al observar las Cámaras de Diputados o las Cámaras únicas se observa que en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay se eligen en circunscripciones de tamaño variable, de acuerdo con el tamaño de la población mediante listas cerradas y la distribución de cargos se hace de acuerdo con alguno de los sistemas proporcionales. Estas circunscripciones coinciden con los departamentos, provincias o regiones y tienen diversos grados de proporcionalidad en relación, fundamentalmente, al tamaño de la circunscripción. Uruguay aplica el doble voto simultáneo y el sistema de lemas y sub-lemas, por lo que tiene sus particularidades.

En Ecuador y México se utiliza el sistema mayoritario con lista proporcional adicional o segmentado, dado que una parte de los diputados es electa en circunscripciones uninominales por mayoría simple, mientras que otra parte es electa en circunscripciones plurinominales en las que la distribución de cargos se hace por el sistema proporcional de los cocientes mayores (D'Hont), en forma no compensatoria. En Ecuador, el 83% de los cargos se elige por mayoría relativa y el 17% en una lista nacional mediante el sistema proporcional. Este sistema es básicamente mayoritario porque genera una alta probabilidad de que el partido ganador obtenga la mayoría en el Congreso aún sin haber alcanzado el 50% de los votos. A su vez, en México trescientos diputados se eligen en circunscripciones uninominales y cincuenta en cuatro circunscripciones grandes.

En Bolivia y Venezuela se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada en la que una parte de los candidatos se elige en circunscripciones uninominales por simple mayoría (50% en Bolivia y 60% en Venezuela), mientras que otra parte se elige en circunscripciones plurinominales mediante el sistema proporcional.

En Brasil, Chile y Panamá se elige en circunscripciones pequeñas y por listas cerradas pero el elector tiene voto preferencial. Aunque en Chile se aplica un sistema mayoritario y en los otros dos países se aplican sistemas proporcionales, el efecto es el mismo dado el tamaño de las circunscripciones. En Guatemala también se elige en circunscripciones pequeñas y mediante sistema proporcional, pero con listas cerradas.

Haití es el único país en el que se elige, en circunscripciones uninominales, con un sistema mayoritario a doble vuelta en el que el candidato debe obtener la mayoría absoluta para ganar en primera vuelta. Colombia tiene un sistema muy particular dado que, por tratarse de circunscripciones pequeñas y por la posibilidad de los partidos de presentar listas múltiples, el sistema de listas cerradas bloqueadas y la proporcionalidad quedan prácticamente anulados. Algo parecido ocurre en República Dominicana donde se elige en circunscripciones pequeñas y se distribuyen los cargos mediante el sistema D'Hont, en listas cerradas.

En Perú los representantes se eligen en una circunscripción nacional única, con listas cerradas bloqueadas, distribución proporcional y con voto preferencial del votante. En los países con estructura bicameral las Cámaras de Senadores se eligen de la siguiente manera: en Argentina, Brasil y Bolivia se eligen en circunscripciones pequeñas con mayoría relativa o proporcional debilitada. En Chile también se elige en circunscripciones pequeñas (binominal), pero se requiere mayoría calificada. En México se eligen noventa y seis senadores en circunscripciones pequeñas por mayoría simple, mientras que treinta y dos senadores se eligen en una lista nacional cerrada, distribuyéndose los cargos a través del sistema proporcional de los cocientes. En Colombia, Paraguay y Uruguay, en cambio, se eligen en circunscripción nacional única (grande), con listas cerradas y bloqueadas y distribución proporcional de los cargos, lo que en principio favorece una mayor inclusión de mujeres. En Uruguay se aplica el doble voto simultáneo y el sistema de lemas y sub-lemas. En Haití y República Dominicana se eligen senadores en circunscripciones uninominales, pero mientras que en República Dominicana se hace por simple mayoría, en Haití se requiere una mayoría absoluta que de no lograrse conduce a una doble vuelta.

## **6. Formas de presentación de las candidaturas y de votación**

Las formas de presentación de las candidaturas pueden ser individuales y por listas. En cuanto al sistema de listas pueden diferenciarse tres formas:

a) Lista cerrada y bloqueada, en la que el electorado vota por una lista que no puede modificar y que fue predeterminada por los partidos y movimientos políticos, según diferentes mecanismos, como el voto de convencionales, el voto de las personas afiliadas al partido o el voto de cualquier persona que figure en los padrones electorales, siempre y cuando no haya votado en las elecciones internas de otro partido. Este último sistema requiere que todas las elecciones internas partidarias para la selección de candidaturas se realicen el mismo día. Existen variaciones de este sistema que pueden combinarse con la preferencia por un candidato o candidata. Es decir, quien vota elige la lista del partido y simultáneamente un candidato o candidata de su preferencia. Los mecanismos de cuotas mínimas para las mujeres se han pensado para este tipo de listas.

b) Lista cerrada y no bloqueada, en la que el electorado puede alterar el orden de candidaturas en la lista presentada por el partido o movimiento político. Si bien se pueden aplicar cuotas a estas listas, estas pierden gran parte de su eficacia ya que el orden puede ser modificado. De manera similar operan los sistemas de preferencias en los que, si bien se vota por la lista, el electorado tiene la posibilidad de expresar su preferencia respecto de quien ocupe el primer lugar y de esta manera modificar la lista.

c) Lista abierta, que permite ir mas allá de los límites partidarios y elegir a candidatos de listas diferentes, conformando el elector su propia lista. En este caso, las listas de los partidos son solo una propuesta. Con respecto a las cuotas sucede algo similar al caso anterior pero se agudiza aun más ya que en la práctica la lista desaparece si el electorado emplea todas las posibilidades que le ofrecen las listas abiertas.

El elector o electora dispone de un solo voto cuando son listas cerradas y bloqueadas, dos cuando hay sistema de preferencia y varios votos en los otros dos sistemas de presentación de candidaturas.

Es interesante observar la evolución de las posibilidades de las mujeres según la forma de presentación de la candidatura y la votación. En Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay las candidaturas a la Cámara de Diputados o a las Cámaras únicas se eligen mediante listas cerradas y bloqueadas. En Brasil, Chile, Panamá y Perú existen listas pero con voto preferencial mientras que en Ecuador, México y Venezuela una parte importante de los cargos se eligen en circunscripciones uninominales (individuales) y el resto en listas cerradas. Haití es el único país que elige sus diputados en circunscripciones uninominales mediante el balotaje en caso de no obtenerse la mayoría absoluta.

Respecto de las Cámaras de Senadores se observa que en Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay y Uruguay se votan listas cerradas y bloqueadas (voto no personalizado), aunque los efectos pueden ser diferenciados de acuerdo con el tamaño de la circunscripción. En Brasil y Chile también se presentan listas, pero son circunscripciones pequeñas y con voto preferencial personalizado. En México se eligen 96 senadores en circunscripciones pequeñas y con voto preferencial, mientras que 32 senadores se eligen con listas cerradas y bloqueadas. En Haití y República Dominicana se eligen en circunscripciones uninominales.

## **7. Conversión de votos en escaños**

La conversión de votos en escaños varía según el método empleado para decidir quién gana una elección. En la fórmula mayoritaria, la adjudicación del cargo o escaño depende de que el candidato o la candidata pueda reunir la mayoría exigida, relativa o absoluta, de los votos. Cuando se requiere una mayoría absoluta, es necesaria una segunda vuelta electoral si ninguna candidatura alcanza la proporción exigida.

En el caso de las fórmulas proporcionales, la adjudicación se hace sobre la base del porcentaje de votos que obtienen las distintas candidaturas o partidos. Se da mayor valor a cada voto, dado que contribuyen a la obtención de escaños por un partido. Los dos tipos de conversión de votos en escaños son los del divisor y los del cociente.

Hay que tener en cuenta que los escaños se pueden adjudicar en la circunscripción, en la agrupación de circunscripciones y en lo nacional y, generalmente, los sistemas electorales combinan distintos procedimientos de conversión de votos en escaños. Los estudios realizados hasta ahora muestran que el grado de proporcionalidad aumenta las posibilidades de acceso de las mujeres, por lo que es uno de los factores que se tendrán en cuenta en este estudio.

También las barreras legales tienen importancia para la conversión de votos en escaños. Se habla de barreras legales cuando los partidos o movimientos políticos deben alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos directos para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional (Nohlen; 1997: 40).

A diferencia de las barreras legales fácticas naturales que surgen por el tamaño, y que varían en las circunscripciones de acuerdo con ese tamaño, las barreras legales se establecen

artificialmente y se diferencian según el área en que se emplean y su altura. Pueden aplicarse en todo el territorio nacional, en circunscripciones individuales o en una agrupación de circunscripciones; pueden aplicarse en la primera o segunda fase de la conversión de votos en escaños, y pueden variar mucho en altura, es decir, el mínimo exigido para participar de la distribución de cargos (Nohlen, 1997: 40).

La única función de las barreras legales es excluir a los partidos y movimientos políticos pequeños de la distribución de escaños y, por tanto, de la representación con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos (Nohlen, 1997: 40). El propósito es no pulverizar la representación parlamentaria y concentrarla en fracciones más o menos grandes para permitir la gobernabilidad.

En los países de América Latina, para la elección de las Cámaras de Diputados o de las Cámaras Únicas predominan los sistemas proporcionales. En Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay se utiliza el sistema proporcional conocido como D'Hont (véase el cuadro 1) en circunscripciones plurinominales de tamaño variable.

También se utilizan sistemas proporcionales en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Panamá y República Dominicana, pero al hacerlo en circunscripciones pequeñas, el efecto proporcional se ve reducido o funciona como sistema mayoritario, como en el caso de Chile en que se presentan candidaturas binominales.

Los países que tienen sistemas mayoritarios son México, donde se elige el 60% de los diputados (300 de 500) y Bolivia, donde se eligen 68 de 130 diputados en circunscripciones uninominales por mayoría relativa. El resto de los cargos se eligen a través del sistema proporcional y con una barrera legal del 3% en Bolivia y del 2% en México.

En Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua se utiliza el sistema proporcional de los cocientes y los restos mayores que se caracteriza por ser de mayor proporcionalidad que los sistemas del divisor, uno de los cuales es el sistema D'Hont, el más utilizado en la región.

En Haití se eligen los representantes a través del sistema de mayoría absoluta y doble vuelta, en circunscripciones uninominales.

En Ecuador y Venezuela se hicieron recientes modificaciones al sistema electoral y los diputados se eligen a través del sistema mayoritario con lista proporcional adicional o segmentado. En Ecuador, el 83% de los cargos se eligen por mayoría relativa en circunscripciones plurinominales, mediante listas cerradas con voto preferencial, y el resto en una elección nacional en la que se eligen veinte diputados. En Venezuela el 60% se elige por el sistema mayoritario y el 40% por el sistema proporcional.

Para la elección de Cámara de Senadores, por más que la mayoría de los países aplican sistemas proporcionales, los efectos son bastantes diferentes dada la combinación con otros elementos del sistema electoral.

En Paraguay, Colombia y Uruguay se utilizan sistemas proporcionales en circunscripciones grandes, manteniendo la proporcionalidad alta, mientras que en Argentina y Bolivia, si bien se aplican sistemas proporcionales, estos funcionan como sistemas mayoritarios o de reducida proporcionalidad al elegir senadores en circunscripciones electorales pequeñas. En México se elige una parte por el sistema mayoritario y otra por el sistema proporcional. En Brasil y Chile se eligen senadores por sistemas mayoritarios en circunscripciones pequeñas mientras que en Haití y República Dominicana se utilizan diversos sistemas mayoritarios en circunscripciones uninominales.

Una característica común en la elección de los representantes de ambas Cámaras de todos los países de América Latina es que no hay restricciones para la reelección de diputados o representantes y senadores.

## **8. Los sistemas electorales en el ámbito local**

En las elecciones de autoridades locales hay mucha mayor homogeneidad en cuanto al sistema electoral adoptado, aunque con algunos matices. Si observamos la forma de elegir a los ejecutivos municipales, sean alcaldes o intendentes, predomina la elección por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. En Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela se adopta ese sistema y en Brasil se adopta ese sistema para las ciudades con menos de 200 mil habitantes mientras que para las urbes más grandes aplica el sistema de mayoría absoluta y dos vueltas. En El Salvador, Honduras, Nicaragua y Perú el candidato a intendente o alcalde es el primero de la lista de candidatos a concejales, pero en la práctica funciona casi como si fuera uninominal dado que se sabe que es esa persona la que ocupará el cargo, más aún cuando se elige por mayoría relativa. En Bolivia se aplica un sistema particular. El candidato a alcalde forma parte de la lista de concejales, pero puede ser electo directamente por voto popular si obtiene la mayoría absoluta de la votación directa. Si nadie alcanza esa mayoría, el alcalde es electo indirectamente por los concejos o juntas municipales de entre sus miembros, por simple mayoría.

En cuanto a la elección de los legislativos municipales, diez países, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay eligen a sus Concejos o Juntas Municipales a través del sistema de listas cerradas, en circunscripciones de tamaño variable de acuerdo con la población del municipio y la distribución proporcional de los cargos. Brasil tiene el mismo sistema pero los electores tienen voto preferencial. En El Salvador, Nicaragua y Perú existen listas cerradas en circunscripciones de tamaño variable, pero los que obtienen la mayoría relativa se ven beneficiados con una mayoría con prima. En Venezuela se aplica el mismo sistema que el de la elección parlamentaria, es decir, una parte de los candidatos son electos en circunscripciones uninominales por simple mayoría y otra parte mediante listas cerradas y distribución proporcional.

## **C. Las medidas de acción positiva adoptadas en la región**

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

El mecanismo es obligatorio y los organismos electorales no pueden oficializar la lista de candidatos y candidatas que no cumpla con esta normativa. Asimismo, la ley otorga legitimación a cualquier ciudadano o ciudadana para impugnar las listas que no cumplan con este requisito. Varios países han adoptado el modelo de Argentina, aunque con particularidades. Así, Brasil establece un sistema de cuotas para favorecer la inclusión de las mujeres en los cargos electivos. De la cantidad de bancas resultantes de las reglas previstas en este artículo, cada partido o coalición deberá reservar un mínimo del 30% y un máximo del 70% para candidaturas de cada sexo (Art. 10, inciso 3, Ley 9.504). Colombia no tiene cuotas para cargos electivos, sin embargo, establece una cuota mínima de 30% de mujeres para las designaciones en cargos públicos de alto rango. La disposición que así lo establece se denomina de cuotas de género. Este país estableció también disposiciones

que promueven la representación y participación de pueblos indígenas y afrodescendientes mediante circunscripciones especiales para garantizar su representación en el Congreso de la República.

Esa idea de inclusión es la que prima también en Panamá, cuyo Código Electoral establece en el artículo 94 inciso 1, que se prohíbe a los partidos políticos:

“hacer discriminaciones en la inscripción de sus miembros por razón de raza, sexo, credo religioso, cultura o condición social”.

y dispone que en las elecciones internas, los partidos garanticen que por lo menos el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos populares sean mujeres (Art. 196 CE). Estas medidas no prevén ninguna sanción en caso de incumplimiento, por lo que en la práctica no tienen carácter obligatorio. Ya se señaló anteriormente que la coincidencia entre comarcas indígenas y circunscripciones electorales opera como un mecanismo de acción positiva para los pueblos *kuna*, *embara* y *ngobe* en sus respectivas comarcas.

En otros casos, como el de la legislación de Bolivia, se establecen medidas diferenciadas para cada cargo que se elige. En el caso de los senadores y senadoras, en las listas de candidaturas de cada departamento al menos uno de cada cuatro candidatos será mujer (Art. 112, letra a, inciso b). En el caso de la lista de candidaturas plurinominales a la diputación por cada departamento, en estricto orden de prelación de titulares y suplentes, será formada de modo que, de cada tres candidatos, al menos uno sea mujer (Art. 112, número 1, inciso c). En el caso de las candidaturas para concejales municipales, las listas se presentarán de tal modo que el primer candidato a concejal tenga una suplente mujer y en caso de que la titular ser mujer, tenga un suplente varón. El segundo y tercer puesto de titulares serán asignados de forma alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre. Las listas en su conjunto deberán incorporar al menos un 30% de mujeres (Art. 112, número 2, incisos a, b, c).

Estas medidas tienen carácter obligatorio y en caso de incumplimiento la Corte Nacional Electoral no admite las listas, en cuyo caso notificará el rechazo al partido o alianza, que deberá enmendar la lista en un plazo de setenta y dos horas de su legal notificación (Art. 112, número 1, segunda parte del inciso c).

En México hay una cuota similar, aunque formulada como cuota máxima del 70%. Según la legislación, en el total de candidaturas que presentan los partidos políticos, tanto para Senadores como para Diputados, en ningún caso se incluirá más del 70% de candidatos de un mismo sexo (Art. 75a del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CFIPE)). En caso de incumplimiento, el Instituto Federal Electoral otorga un plazo para corregir la falta y sanciona con una amonestación. En caso de reincidencia se niega el registro de las candidaturas correspondientes (Art. 75c del CFIPE).

La ley electoral de Costa Rica, por su parte, establece varias medidas para favorecer la inclusión de las mujeres. Por un lado, los estatutos de los partidos deben prever el mecanismo que asegure la participación de la mujer en el porcentaje establecido en el Art. 60 del Código Electoral, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular (Art. 58, inciso *n* del Código Electoral). Por otro lado, dentro de la estructura regional de los partidos, el Código Electoral establece que las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales deberán estar conformadas, al menos, por un 40% de mujeres (Art. 60).

Estas medidas son obligatorias y ante su incumplimiento no se inscriben las candidaturas (Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones 1543-E-2001 y 1863-1999), que tienen carácter transitorio hasta que se haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del padrón electoral (Art. 60 del Código Electoral).

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

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

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

Los países que no cuentan en su legislación electoral con ninguna medida de acción positiva para mejorar la representación femenina son Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. En el caso de Venezuela, se derogó una disposición legal que había sido conquistada y en el de Honduras la cuota mínima del 30% dispuesta por el Decreto Legislativo 34/2000 denominado Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, no ha sido recogida en la normativa electoral, ni aplicada en ningún caso.

## **IV. Análisis de información y resultados electorales**

---

### **A. Acceso a la información**

Una realidad ampliamente comprobada es que el acceso de las mujeres a espacios de poder y representación política es notoriamente inferior al de los hombres, en prácticamente todos los cargos de tipo electivo y no electivo. Si bien esta realidad se conoce a partir de la experiencia en una amplia mayoría de países, en los años noventa se avanzó notablemente en el registro de las cifras que muestran la magnitud de la menor representación femenina, las tendencias y la evolución de esta situación y que permite el análisis de las causas y de los factores que inciden en la persistencia o en el cambio de dicha realidad.

Actualmente se cuenta con numerosos estudios que aportan un análisis en este sentido, tanto en el plano comparativo internacional como en el seguimiento de los datos en varios países. El aporte de la Unión Interparlamentaria (UIP) (1995), ha sido fundamental para visualizar la evolución de la presencia de mujeres en los parlamentos de todo el mundo. Los datos actualizados al 30 de junio 1995 muestran que las mujeres constituían un 11,3% del total personas con cargos parlamentarios. Esta organización actualiza permanentemente la información sobre la base de los resultados electorales de todos los países del mundo, y puede accederse a ella a través de Internet (UIP, 2002).

En estos trabajos, además de presentarse información numérica desagregada por sexo, se aborda el tema de los obstáculos electorales a la participación política femenina. Se presta especial atención a los efectos de los sistemas electorales, a las medidas de acción positiva para mejorar el acceso de mujeres a cargos electivos, al papel de los partidos como facilitadores u obstaculizadores de la incorporación de mujeres y a otros factores socioculturales que producen efectos en la situación política femenina, como la diversidad étnica, el acceso a la educación y el nivel de vida en términos económicos.

En cuanto a los estudios de carácter nacional en países latinoamericanos, es posible encontrar algunos que proporcionan información muy completa sobre la participación electoral femenina, entre ellos pueden destacarse el realizado por Malheiros (2000), que brinda datos desagregados por sexo de las candidaturas y resultados electorales de la década de 1990 así como de las cuotas de género analizadas e implementadas en el país, y el informe anual del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2002a).

Estos estudios permiten acceder con facilidad a una gran cantidad de información desagregada por sexo y a análisis comparativos sobre la participación de mujeres en la vida política. Revelan que siguen existiendo tres problemas: (i) la falta de información respecto de una cantidad importante de variables, sobre todo si se pretende ir más allá de los datos parlamentarios y se busca obtener datos completos para una región; (ii) la gran variabilidad que sufren los datos, debido a la continua realización de elecciones, modificaciones en la legislación electoral y en los estatutos partidarios y (iii) el alto costo de la reunión de información que, aunque a veces está disponible en los países, llega con dificultad quienes realizan las investigaciones.

Es justo reconocer el aporte de los estudios mencionados, el trabajo de organismos especializados como la UIP y la International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional), y la importancia de Internet como mecanismo de búsqueda y obtención de información.

En el cuadro 4 se presenta un resumen de la información obtenida para este estudio a través de los diversos medios señalados. Se analiza la información de 19 países de América Latina. La reunión de datos finalizó en octubre del 2002.

Como puede observarse, la información plenamente disponible se refiere a la presencia parlamentaria, sobre todo por la labor de los organismos especializados ya mencionados. Los datos referentes a personas en edad de votar, a personas habilitadas, a personas que ejercieron el voto y a quienes se abstuvieron de votar, son más difíciles de obtener. Esto se debe a que muchos organismos electorales nacionales no recopilan este tipo de información, no la procesan o no la publican. Gran parte de los datos presentados con respecto a estos temas se obtuvieron de la UNIORE (2002).

La información más difícil de obtener es la relacionada con las candidaturas electorales y con la representación femenina en cargos de concejalías municipales. Esto se debe a que esta información prácticamente no se procesa y, en los casos en que esto se hace, su presentación, y su difusión se realiza en medios de circulación local o es muy restringida.

**Cuadro 4**  
**AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES**

	Países	
	Con información	Sin información
<b>Calidad cívica de las mujeres<sup>a</sup></b>		
Mayores de 18 años	7	12
Habilitadas, sobre el total de: población habilitada	11	8
No habilitadas, sobre el total de: mujeres mayores de 18 años	8	11
Votantes, sobre el total de: mujeres votantes	7	12
	6	13
Abstención, sobre el total de: abstención	6	13
	6	13
<b>Presencia femenina<sup>b</sup></b>		
En cámara: única o de diputados	19	0
de senadores	10	0
En total parlamentos	19	0
<b>Candidatura femenina<sup>c</sup></b>		
Para cámaras: únicas o de diputados	3	16
de senadores	3	16
Presencia de mujeres en concejalías municipales	2	17

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de datos recogidos de:

<sup>a</sup> Consulta a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), septiembre del 2002.

<sup>b</sup> "Unión Interparlamentaria (UIP), "Women in National Parliaments", (2002), <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html>>, y Mala Htun, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), (2002: 21).

<sup>c</sup> "A política de cotas por sexo: Um estudo das primeiras experiências no Legislativo brasileiro", Sônia Malheiros Miguel, Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), Brasília (2000); "Mujeres y hombres 2002", Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México (2002b); "Participación electoral y desafío democrático", Clyde Soto, en *Informativo Mujer*, año 10, N° 109, Asunción, marzo del 1998; "Elecciones en Paraguay: Municipales 2001", Margarita Elías, en *Informativo Mujer*, año 13, N° 153, Centro de Documentación y Estudios (CDE), pp. 4-7), Asunción, noviembre del 2001.

**Nota:** Participación hasta octubre del 2002.

## B. Situación de la representación política femenina en América Latina

Los países con mejor acceso femenino a los cuerpos legislativos son Costa Rica y Argentina, con más de un 30% de mujeres, seguidos por Cuba que tiene un 28% y Nicaragua con un 21% en la Asamblea Nacional. Si se agrupan los porcentajes hallados y se considera que un porcentaje mayor al 20% de participación femenina parlamentaria significa un buen desempeño para la región, se concluye que en solo un 20% de los organismos legislativos latinoamericanos hay una alta participación de mujeres. En los cuerpos senatoriales, la representación femenina es menor. La paridad en la representación parlamentaria (si se considera como tal una composición parlamentaria con no más del 60% de cualquiera de los dos sexos) no existe en los países latinoamericanos (véase el cuadro 5).

No obstante, la evolución de la representación parlamentaria femenina en América Latina muestra un aumento. Según señala Htun (2002: 20), en las cámaras bajas el porcentaje del 9% en 1990 aumentó a un 15% en 2002, mientras que en los senados o cámaras altas el porcentaje del 5% en 1990 aumentó a un 12% en 2002. Debe tenerse en cuenta que las cifras presentadas en el cuadro anterior se tomaron a octubre de 2002, en tanto Htun recoge información a febrero del mismo año. Los autores señalan que los resultados medios se acercan al promedio mundial, que en esa fecha eran del 14% en ambas cámaras legislativas.

**Cuadro 5**  
**AMÉRICA LATINA: MUJERES EN PARLAMENTOS**  
(En porcentajes)

Países con participación	Total Parlamento	Cámara única o Diputados	Senado
Alta (más de 20%)	4	4	2
Media (entre 10 y 20%)	8	8	3
Baja (hasta 10%)	8	8	5
<b>Total países considerados</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>10</b>

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de Unión Interparlamentaria (UIP), "Women in National Parliaments", (2002), <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html>>, y Mala Htun, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), (2002: 21).

**Nota:** Hasta octubre del 2002.

### C. La potencialidad del acceso

La potencialidad del acceso a la representación política se refiere a la posibilidad que poseen las mujeres de acceder 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 de la población masculina. La pregunta central de este análisis sería: ¿Cuántas mujeres se encuentran calificadas y habilitadas para ejercer el derecho a la representación política, en comparación con los hombres?

Habitualmente se parte de un parámetro paritario para evaluar la presencia femenina en espacios de decisión, es decir, explícita o implícitamente se considera que las proporciones cercanas al 50% son las que más se acercan a la meta deseable de superación de la exclusión de mujeres en la representación política, debido a que generalmente la población se divide equitativamente entre hombres y mujeres. Los resultados, que hasta el momento están lejos de esta paridad, muestran una realidad clara: las mujeres van quedando por el camino en el trayecto que va desde la elegibilidad hasta el acceso a los espacios de poder asignados a través de mecanismos electorales.

De este modo, el acceso a la representación política puede verse como una carrera de obstáculos, donde incluso partiendo de una paridad poblacional se deben dar otras condiciones para que las personas estén calificadas para ganar un puesto mediante una elección. Con respecto a esto, Matland (1998: 66) analiza tres tipos de barreras cruciales que deben superar las mujeres para llegar

al parlamento, a saber: elegirse a sí mismas para presentarse a elecciones, debiendo previamente ser elegibles para el cargo, ser electas como candidatas por un partido y, finalmente, ser electas por quienes votan.

Sobre el tránsito de un estadio a otro pesan varios factores específicos, además de las características del sistema político y social de cada país. De ser elegible a ser aspirante, inciden las ambiciones y los recursos de la persona, de ser aspirante a ser candidata, existe la influencia de quienes intermedian en el proceso como los partidos políticos, sus estructuras y normas, y de ser candidata a ser electa, intervienen las normas electorales y la voluntad de los votantes.

Analizar la potencialidad de acceso de las mujeres supone centrarse en las dos primeras etapas y observar qué datos pueden proporcionar información acerca de los momentos en que surgen las mayores dificultades a este acceso. Se estudiarán condiciones como la edad, la habilitación para el voto, el ejercicio del voto y la participación como candidatas en los procesos electorales.

## 1. Proporción de mujeres en edad de votar

El primer indicador que puede asociarse con la variable de potencialidad de acceso es la proporción de mujeres que en cada país se consideran ciudadanas, es decir, que se encuentran en edad de votar.

La edad de acceso a la ciudadanía, que por lo general se establece en las constituciones y en la legislación electoral, es 18 años. Como se ha señalado en otro apartado de este documento, las únicas excepciones a este límite etario se dan en Brasil y Nicaragua. Asimismo, si bien en la mayoría de los análisis se parte de la base de la existencia de una proporción paritaria de mujeres y hombres en las diversas franjas etarias, este dato debe ser revisado en cada país, puesto que hay diversas situaciones que pueden afectar esta distribución. Baste citar las situaciones de guerra que suelen generar desajustes demográficos al aumentar la mortalidad de varones que justamente se encuentran en edad de elegir y ser electos (véase el cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**AMÉRICA LATINA: MUJERES SOBRE POBLACIÓN EN EDAD DE VOTAR**  
(En porcentajes)

País	Proporción
Bolivia	50,16
Chile	51,18
Colombia	51,65
Costa Rica	49,97
Honduras	50,12
México	51,13
Panamá	50,02

**Fuente:** Consulta a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), septiembre del 2002.

**Nota:** Hasta septiembre del 2002.

El indicador podría volverse más complejo si se advierte que en las legislaciones nacionales suelen establecerse edades mínimas para el acceso a determinados cargos electivos, con lo cual cada puesto en disputa tendrá una potencialidad de acceso diferente para las mujeres del país en cuestión. En Paraguay la edad mínima de acceso para la Cámara de Diputados es de 25 años, en

cambio para la Cámara de Senadores es de 35 años. El análisis diferenciado de cuántas mujeres y cuántos hombres tienen “capacidad etaria” para postularse a un puesto determinado podría servir para un análisis de partida sobre la potencialidad de acceso, que pueda posteriormente mostrar el momento del proceso donde las mujeres pierden la supuesta paridad inicial y tienen menos posibilidades en comparación con los hombres para optar por un cargo de representación.

Los datos de siete países indican que en ninguno de ellos hay una diferencia importante en cuanto a la cantidad de mujeres mayores de dieciocho años, con relación a la cantidad de hombres en esa franja etaria. Se han considerado los datos que reflejaban la composición poblacional del país en momentos cercanos a las últimas elecciones parlamentarias. Es posible suponer que la composición poblacional no significa un obstáculo para que las mujeres ejerzan el derecho al voto y accedan a espacios de representación.

Con respecto a la disponibilidad de información existente al respecto, aun cuando en todos los países de la región se cuenta con información censal y con proyecciones poblacionales, muchas veces no se cuenta con estimaciones acerca de la composición poblacional por sexo y edad respecto de los años de realización de comicios, que son los años que interesan para establecer la relación entre población en edad de votar por sexo y otros indicadores que se refieren a la participación electoral. Además, cuando la información existe, no siempre los organismos electorales de los países cuentan con ella, sino que es necesario recurrir a los organismos nacionales encargados de censos y estadísticas. Para este trabajo, a partir de consultas a la UNIORE, solo se han podido recabar datos de 7 países de los 19 analizados. Por último, si la información general sobre mujeres y hombres en edad de votar es difícil de obtener, aún más difícil es obtener datos diferenciados por franjas de edad, lo que sería interesante para hacer para un análisis exhaustivo de la potencialidad de acceso a determinados cargos de decisión que tienen diferentes límites de edad como norma para la postulación.

## **2. Proporción de mujeres habilitadas para el voto**

El segundo indicador es la proporción de mujeres que cuentan con habilitación para el voto. Si bien en algunos países esta habilitación se adquiere con la demostración en el acto electoral de que una persona cuenta con la edad mínima y la nacionalidad a través de un documento nacional de identidad, en otros es necesario inscribirse en un padrón habilitante que se confecciona antes de las elecciones. La aceptación de candidaturas suele estar sujeta a la habilitación de las personas para el ejercicio del sufragio, con lo cual entre las mujeres que se encuentran en edad de votar, se observa que no todas pueden ser candidatas a cargos electivos. Incluso en los casos en que no existe un procedimiento de inscripción, la habilitación para el sufragio puede verse impedida por los mecanismos de cedula o dotación de un documento de identidad que habilite a la persona para diferentes actos ciudadanos, entre ellos el de ejercer su derecho al voto.

El indicador también tiene sus complejidades, puesto que la habilitación puede tener diferencias según criterios de territorialidad. Es el caso de las elecciones municipales que pueden habilitarse para las personas extranjeras que cuenten con determinado tiempo de residencia en el distrito electoral.

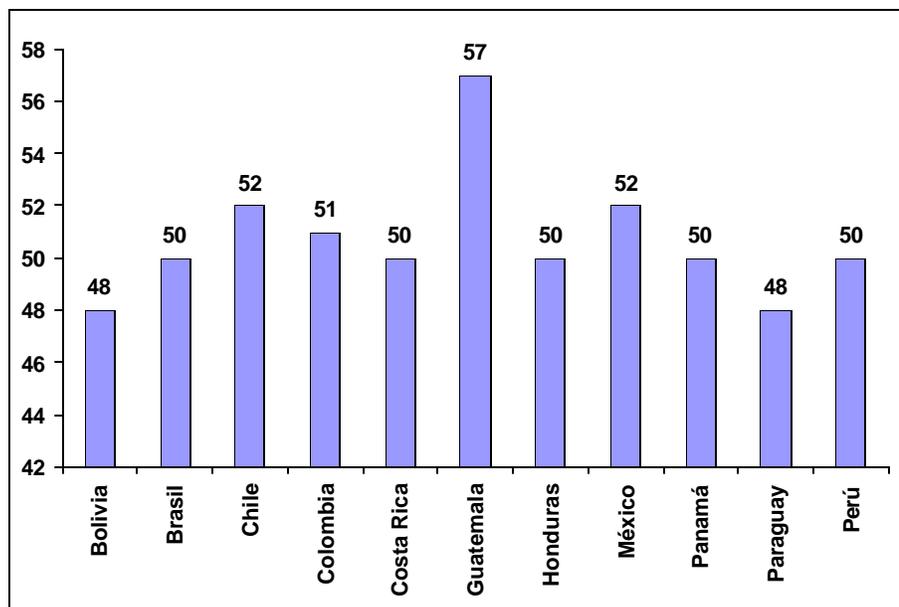
El análisis de este dato es fundamental para determinar el efecto que podrían tener los procedimientos establecidos para el sufragio sobre el acceso femenino a los espacios de decisión. Por ejemplo, en países con altas proporciones de población rural, indígena, o ambas, la adquisición de un documento de identidad puede ser un obstáculo, debido a razones culturales, al costo de los procedimientos, a las dificultades para el traslado de zonas rurales a las ciudades para realizar el

trámite de cedulaación, entre otras situaciones cuya existencia e impacto sería preciso comprobar según el caso.

En cuanto a datos obtenidos sobre este indicador, la mayor parte de los 11 países de los que se obtuvo información no muestran diferencias significativas entre mujeres y hombres habilitados. No obstante, en algunos países como Bolivia y Paraguay las mujeres tienen una pequeña desventaja en este aspecto con relación a los hombres, y constituyen el 48% sobre el total de personas habilitadas en el registro electoral. En Guatemala la proporción de mujeres habilitadas es significativamente mayor a la proporción de hombres, con relación al total de habilitados, situación que requiere de un análisis específico sobre la base de factores que podrían incidir en ella. Chile, Colombia y México también tienen un mayor porcentaje femenino entre las personas habilitadas. Cabría estudiar en cada contexto a qué se deben estas diferencias.

Algunos países como Argentina, Costa Rica, Honduras y Panamá, tienen habilitación directa de la población mayor de dieciocho años. Este mecanismo elimina trabas para el ejercicio de la ciudadanía y podría significar, sobre todo en países donde las mujeres tienen una desventaja al respecto, la superación automática de un obstáculo más para la representación política de las mujeres. No obstante, en estos casos podría realizarse un análisis diferencial por sexo sobre las proporciones de población documentada, análisis que también podría ser útil en los casos en que sí se utiliza un mecanismo de inscripción electoral.

**Gráfico 1**  
**AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE**  
**MUJERES SOBRE POBLACIÓN HABILITADA PARA VOTAR**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de consulta a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), septiembre del 2002.

**Nota:** Hasta septiembre del 2002.

En cuanto a las dificultades para obtener información, la principal es la falta de procesamiento por sexo de los padrones electorales por parte de los organismos electorales. En los casos en los que no ha sido posible obtener información para este estudio, habría que corroborar si en los padrones el dato se encuentra registrado con la finalidad de realizar el procesamiento necesario. Cabe anotar que aun cuando no exista este registro, es posible realizar un procesamiento mediante la elaboración de un registro sobre la base de los nombres de las personas inscriptas. La dificultad que suelen encontrar quienes investigan es que muchos nombres son difíciles de atribuir a uno u otro sexo, o porque son muy raros o porque son utilizados indistintamente, por lo cual no se registran datos de una proporción generalmente pequeña de personas.

### 3. Proporción de mujeres votantes

El tercer indicador es la proporción de mujeres votantes, es decir, de las que efectivamente han ejercido su derecho al voto, sobre el total de personas que lo han hecho. Se relaciona con el indicador anterior, aunque no necesariamente supone una condición para el acceso a la representación. Que una mujer no vote no significa necesariamente que pierda la capacidad de ser electa para un cargo de representación, pero el no ejercicio de este derecho podría revelar 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.

La estimación de la proporción de mujeres entre la población votante permitiría observar si en este punto cambia la situación con relación a los porcentajes observados con respecto a las mujeres en edad de votar y a las habilitadas. Otra posibilidad analítica surgiría del dato de cuántas mujeres han ejercido su derecho al voto sobre el total de mujeres habilitadas, comparando esta proporción con la de hombres votantes sobre el total de habilitados. Las diferencias permitirían establecer en qué medida el ausentismo electoral afecta más a uno u otro sexo.

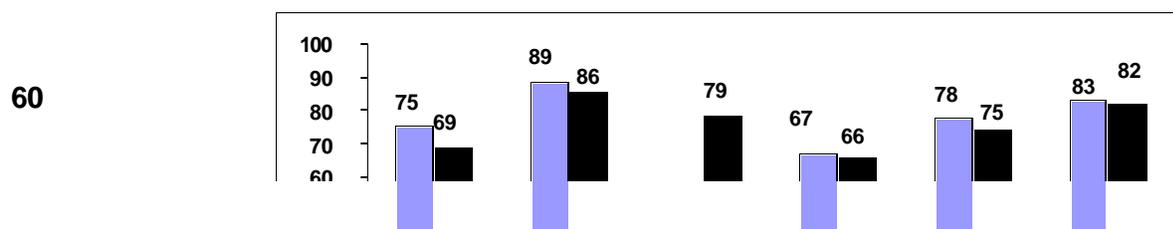
Entre los aportes de IDEA Internacional a esta investigación, se encuentra la reunión de datos sobre las diferencias de género en el ejercicio del voto. Actualmente esta institución ha puesto a disposición del público los resultados de su búsqueda de información al respecto. Afirma que desafortunadamente las autoridades electorales no registran o no brindan estadísticas desagregadas por sexo u otras categorías, tales como edad de las personas votantes. Por lo tanto, solo se pueden obtener informes con respecto a unos diez países del mundo, entre los cuales dos, Chile y Guatemala, son latinoamericanos. Esta misma fuente afirma que si bien las teorías tradicionales sobre participación señalan una brecha de género entre mujeres y hombres, donde generalmente más hombres que mujeres están interesados en la política, investigaciones recientes sugieren una inversión de estas diferencias y demuestran que las mujeres tienen un creciente interés en procesos políticos y electorales (IDEA Internacional, 2002).

Con respecto a la búsqueda específica de información sobre este punto, solo se han podido obtener datos que señalan la diferencia entre el ejercicio del voto de mujeres y hombres habilitados en seis países latinoamericanos. A pesar de la pequeña muestra de países, esta información tiende a corroborar la afirmación de la IDEA Internacional antes mencionada respecto de un mayor interés femenino que masculino por la participación. En el gráfico 2 pueden verse estos datos.

Gráfico 2

#### AMÉRICA LATINA: VOTANTES SOBRE PERSONAS HABILITADAS

(En porcentajes)



**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de consulta a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), septiembre del 2002.

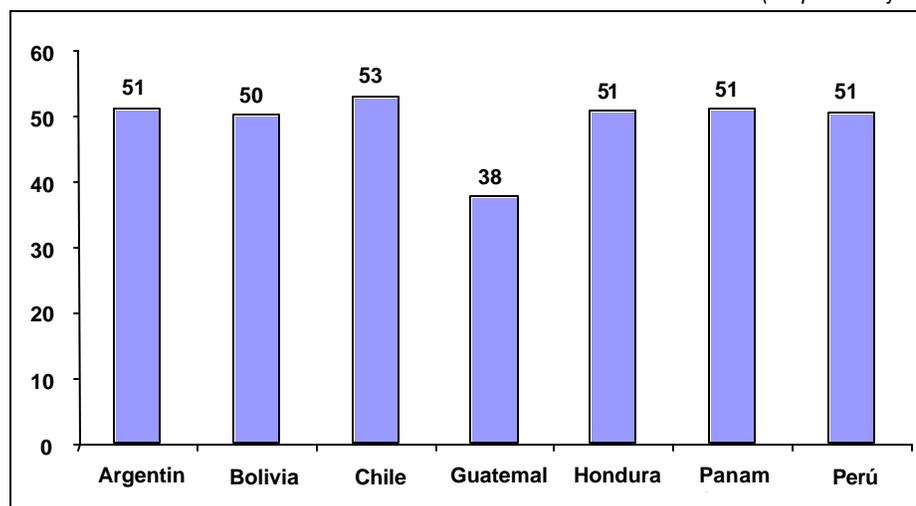
**Nota:** Hasta septiembre del 2002.

Con excepción de Guatemala, donde la proporción de mujeres votantes sobre habilitadas es claramente inferior con respecto a la de hombres votantes sobre habilitados, en el resto de los países la participación femenina es superior a la de los hombres. Llama la atención que esto ocurra justamente en Guatemala, donde había una proporción superior de mujeres habilitadas (57%) con relación a los hombres, si se considera el total de personas inscriptas en los padrones.

Con respecto a la proporción de mujeres votantes sobre el total de votantes, nuevamente con excepción de Guatemala, en los siete países donde se obtuvo el dato se observa el patrón de una participación paritaria entre ambos sexos, con ligeras diferencias a favor de las mujeres en todos los casos (véase el gráfico 3).

Con respecto a la obtención de información, solo cabe hacer referencia nuevamente a las dificultades ya señaladas por la IDEA Internacional.

**Gráfico 3**  
**AMÉRICA LATINA: MUJERES VOTANTES SOBRE TOTAL DE VOTANTES**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Consulta a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), septiembre del 2002.

**Nota:** Hasta septiembre del 2002.

#### 4. Proporción de mujeres candidatas

El cuarto indicador se refiere a la proporción de mujeres que han presentado candidaturas para un determinado cargo de representación. Este indicador podría subdividirse en las diversas etapas para ser candidata. En los casos de intermediación partidaria se deberían considerar las elecciones internas de las corrientes partidarias, las elecciones internas del partido y finalmente el total de candidaturas de todas las agrupaciones políticas que se presentan en las elecciones.

Sobre este tema existen diversos análisis ya realizados en los principales estudios de referencia. Los partidos desempeñan el papel de guardianes o controladores para las elecciones, para la designación y apoyo a las candidaturas que se presentarán a las mismas (Matland, 1998; Parlamento Europeo, 1997). Las formas de nominación de las candidaturas son muy diversas en los distintos partidos, si se consideran varios factores, según señala Matland (1998, pp. 67-72). Entre ellos, los más relevantes son el grado de centralización o descentralización de los procesos de selección, la orientación del sistema de selección, que puede ser 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 diferentes para mujeres y hombres y afecta las posibilidades femeninas de acceder a espacios de representación.

El análisis de las candidaturas de mujeres para diferentes cargos, en los diversos estadios de selección que siguen los partidos y la observación de la evolución longitudinal del dato es importante ya que precisamente en este punto del proceso las mujeres muestran una notoria desventaja con relación a los hombres en cuanto a la participación electoral. Si los demás indicadores mencionados presentan, con excepciones, cifras cercanas a la paridad entre ambos sexos, en las candidaturas es más frecuente observar diferencias claras para ambos sexos, las que, además, se profundizan 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 con mayor probabilidad de resultar electos.

En pocas palabras, a mayor cercanía del poder efectivo, menor cantidad de mujeres hay en los cargos.

Esta es una etapa sobre la que existen pocos datos, a pesar de ser un momento sumamente importante para las mujeres que aspiran a un cargo, y se debe a:

- 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 posibilidad de comparación entre los mismos, así como su restringida circulación en medios de difusión locales.

## **5. La influencia de los sistemas electorales**

Los sistemas electorales pueden ser decisivos en los resultados, pues establecen los mecanismos para el registro de las preferencias de los electores. Además, establecen la forma de procesamiento lo que determina la selección de las personas que ocuparán el cargo electivo.

De manera muy general, el análisis de los resultados con relación a los sistemas electorales muestra que las mujeres mejoran sus posibilidades de acceso con los sistemas proporcionales aplicados en circunscripciones plurinominales en la medida en que es mayor el número de escaños en juego, y disminuyen sus posibilidades cuando se aplican los sistemas de mayoría, absoluta o relativa, en circunscripciones uninominales.

Varios estudios se han ocupado de este análisis. Entre ellos, la ya citada investigación realizada por IDEA Internacional (Karam, 1998: 77), en la que se muestra gráficamente cómo al considerar la evolución de la cantidad de mujeres parlamentarias en veinticuatro democracias consolidadas a partir del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, se obtiene un considerable aumento de mujeres en los países con sistemas proporcionales a partir de la década de los setenta, mientras que en los países con sistemas mayoritarios este aumento, aun siguiendo la misma tendencia, fue considerablemente menor. La razón principal es que los sistemas proporcionales suelen presentar mayores magnitudes en cuanto a los distritos electorales y a la cantidad de cargos que un partido puede obtener en cada distrito (Matland, 1998: 82).

Cuadro 7

**AMÉRICA LATINA: MUJERES EN PARLAMENTOS  
SEGÚN EL SISTEMA ELECTORAL Y LA FORMA DE VOTACIÓN**

(En porcentajes)

Sistema electoral	Forma de votación		Total
	Personalizada	No personalizada	
Mayoritario	11,5	13,1	11,9
Proporcional	13,0	16,6	15,3
Total	12,1	15,8	13,9

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de la revisión de legislación electoral y datos obtenidos de Unión Interparlamentaria (UIP), "Women in National Parliaments", (25.10.2002), <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html>> y Mala Htun "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), (2002: 21).

**Nota:** Países considerados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Con respecto al mismo tema, un estudio sobre países que forman la Unión Europea establece: hecha para este trabajo

"El papel del sistema electoral es muy importante para determinar el nivel de representación política femenina en la Unión Europea (así como a escala mundial). No es una mera coincidencia que aquellos Estados miembros con niveles más altos de diputadas mujeres (Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y Suecia) tengan todos sistemas electorales proporcionales, y que aquellos países con los niveles más bajos (Francia, Grecia, Italia y Reino Unido) tengan sistemas proporcionales debilitados o mayoritarios (Parlamento Europeo, 1997)".

Pueden atribuirse a ello diversas causas:

a) Los sistemas proporcionales aplicados a circunscripciones plurinominales extensas amplían las posibilidades de competencia para las mujeres.

b) Las listas unisexuales para circunscripciones plurinominales pueden no ser bien vistas por las electoras y electores, por lo que es probable que los partidos se preocupen de incluir algunas mujeres (Parlamento Europeo, 1997).

c) Cuando están en juego varios cargos y la elección es proporcional las mujeres pueden establecer demandas colectivas de inclusión en las candidaturas.

d) Respecto de los cargos unipersonales decididos por mayoría, la cultura política que da preferencia a los hombres para cargos de representación tiene un mayor peso en la decisión del electorado.

e) Cuando está en juego un cargo uninominal es mayor el peso económico que recae sobre el candidato o la candidata, con lo cual las mujeres, que en general tienen menos disposición de recursos económicos, ven disminuidas sus posibilidades de acceso.

Con respecto a los datos obtenidos en los países latinoamericanos, los promedios en porcentajes de participación femenina en las cámaras únicas o de diputados muestran también una ventaja, aunque no tan radical, a favor de los sistemas proporcionales. Si se analizan las formas de

votación en ambos tipos de sistemas, los no personalizadas también son favorables para el acceso de mujeres a espacios de representación política.

**Cuadro 8**  
**AMÉRICA LATINA: MUJERES EN CÁMARAS ÚNICAS O DE**  
**DIPUTADOS EN PAÍSES CON Y SIN CUOTAS DE PARTICIPACIÓN**  
(En porcentajes)

Países con cuotas	Mujeres	Países sin cuotas	Mujeres
Argentina	30,7	Chile	12,5
Bolivia	18,5	Colombia	12,1
Brasil	5,7	El Salvador	9,5
Costa Rica	35,1	Guatemala	8,9
Ecuador	15,0	Nicaragua	20,7
México	16,0	Uruguay	12,1
Panamá	9,9	Venezuela	9,7
Paraguay	2,5		
Perú	18,3		
República Dominicana	17,3		
<b>Promedio</b>	<b>16,9</b>	<b>Promedio</b>	<b>12,2</b>

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de la revisión de legislación electoral y datos obtenidos de Unión Interparlamentaria (UIP), "Women in National Parliaments", (25.10.2002), <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html>> y Mala Htun "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), (2002: 21).

**Nota:** Hasta octubre del 2002.

## 6. La incidencia de los mecanismos para aumentar la representación femenina

Uno de los puntos principales de análisis de esta investigación se refiere a si el aumento de mujeres en espacios de decisión se logrará a partir de un cambio gradual espontáneo, vinculado con otros factores referentes al acceso femenino a la educación, al trabajo y a la autonomía económica, y a un cambio cultural favorable a una participación política igualitaria, o si es posible apoyar este aumento con medidas que presionen u obliguen a los actores políticos a modificar pautas de conducta y de selección de autoridades basadas en tradiciones ancestrales, como lo es la exclusión femenina del mundo de la política. Las medidas de acción positiva dirigidas a superar la escasa participación de las mujeres en cargos electivos han tenido resultados desiguales. Hay casos de formulación y aplicación con muy buenos resultados y otros en los que a pesar de reformas e intenciones, las medidas planteadas se han vuelto inocuas y no muestran resultados positivos relevantes.

En el caso de las cuotas de participación por sexo, por ejemplo, la aplicación rigurosa de la ley, junto con el acompañamiento de mujeres organizadas que demandan un mejor acceso a espacios de decisión y el interés de los sectores políticos en superar esta exclusión histórica, han logrado resultados favorables en términos de aumento de la presencia femenina en puestos electivos. En otros casos, la aplicación de la cuota como un techo para la participación de mujeres ha producido mejorías leves seguidas de un estancamiento de la situación.

Actualmente existe una gran variedad de formas de aplicación de las cuotas por sexo. Una evaluación completa de su formulación, aplicación y resultados en el contexto latinoamericano es la de Peschard (2002: 182) que señala que no existe una diferencia importante en la presencia de mujeres en cargos legislativos si se hace una distinción entre los países que tienen cuotas (15,8%) y los que no la tienen (12,6%), sobre la base de datos recabados hasta febrero del 2002.

A octubre del mismo año, la situación casi no se modificó, tal como puede verse en el cuadro 9, aunque el promedio aumentó en poco más de un punto porcentual para los países que adoptaron cuotas.

**Cuadro 9**  
**AMÉRICA LATINA: IDENTIFICACIÓN DE PAÍSES Y NIVEL DE MUJERES**  
**EN PARLAMENTOS SEGÚN EXISTENCIA DE CUOTAS ELECTORALES**  
(En porcentajes)

Existencia de medidas	Alta (más del 20%)	Media (entre 10 y 20%)	Baja (hasta 10%)
Países con cuotas	Argentina Costa Rica	Bolivia Ecuador México Perú República Dominicana	Brasil, Panamá Paraguay
Países sin cuotas	Nicaragua	Chile Colombia Uruguay	El Salvador Guatemala Venezuela
Sin datos	Ninguno	Ninguno	Haití Honduras

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de la revisión de legislación electoral y datos obtenidos de Unión Interparlamentaria (UIP), "Women in National Parliaments", (25.10.2002), <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html>> y Mala Htun "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), (2002: 21).

Al hacer un agrupamiento de los países según cuenten o no con estas medidas electorales y al establecer tres niveles de participación femenina en sus cámaras únicas o de diputados, puede observarse que una mayor proporción de países con alta o media participación tienen cuotas, en comparación con los de baja participación. En este tipo de cálculos incidiría marcadamente la realidad de algunos países, como Paraguay que para el período considerado solamente contaba con un 2,5% de mujeres diputadas, donde la incidencia de la medida establecida es escasa o nula debido al monto, al mecanismo y a la inexistencia de controles estrictos en su aplicación.

A partir de esta información, se puede suponer una cierta incidencia, pero débil, de las medidas de acción positiva aplicadas en forma de cuotas de participación por sexo en la legislación electoral de los países latinoamericanos. Es interesante observar que las cuotas establecidas en la región no superan el 33%, con excepción de Costa Rica donde la cuota es de 40% y que tiene el mejor desempeño de la región en cuanto al acceso de mujeres a escaños legislativos con un 35%. Es posible que los porcentajes establecidos sirvan para un mejoramiento inicial de la situación, pero que no permitan una evolución favorable en los sucesivos procesos electorales. Por ello, medidas

progresivas como la establecida en la legislación ecuatoriana y tendientes a la paridad, podrían ser modelos interesantes para estos países.

Es necesario hacer un seguimiento de la evolución histórica de la presencia femenina en parlamentos latinoamericanos, y relacionar la información numérica con las medidas aplicadas, para una adecuada evaluación de la incidencia de las cuotas en el acceso de mujeres a estos espacios de decisión. A su vez, sería útil vincular esta información con factores específicos que en cada país puedan incidir en el éxito o el fracaso de estas medidas.

## **V. Argumentos a favor de la igualdad y la inclusión de las mujeres en la representación política**

---

Este capítulo tiene como objetivo la identificación de los principales instrumentos, directrices y debates en los que pueden sustentarse las estrategias de inclusión equitativa de las mujeres. La mayoría de los derechos conquistados en la historia por las mujeres, requirieron de argumentos filosóficos y científicos que demostraban que por ser diferentes, las mujeres no son inferiores a los hombres y que los grandes principios democráticos solamente podían ser realizados con la igualdad efectiva de la mitad de la población. Fue la fundamentación razonada junto a la organización de las mujeres lo que permitió conquistar derechos de igualdad y no discriminación.

Si bien la fundamentación filosófica y científica es siempre necesaria, sobre todo para abrir nuevos debates, en la actualidad se cuenta ya con una base jurídica sólida, que puede ser invocada como argumento para la modificación de las leyes electorales y en general de la legislación positiva. En ese sentido, la legislación comparada ha sido y es de gran utilidad para hacer propuestas en un país que aún no ha logrado medidas de acción positiva. Sin embargo, como se ha visto en los capítulos anteriores, toda medida debe adecuarse al sistema electoral concreto, pues de otra manera puede volverse inocua.

Además, la normativa constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos pueden y deben ser invocados como sustentación de las propuestas, aún cuando sean relativamente poco utilizados todavía por la judicatura. Finalmente, resulta básico que la ciudadanía invoque las directrices internacionales de política pública que hayan sido firmados por los gobiernos, constituyen un compromiso político de éstos, aún cuando no sean instrumentos convencionales como los tratados y convenios ratificados.

De manera de utilizar con relativa facilidad los argumentos para la igualdad, se los ha clasificado en: (a) sistemas jurídicos nacionales; (b) sistemas internacionales de protección de derechos humanos; (c) directrices internacionales, y (d) propuestas en curso.

## A. Sistemas jurídicos nacionales

Las constituciones, como leyes fundamentales de los países han adoptado los principios de igualdad y de no discriminación. Todos los países de la región estudiada han incorporado el principio de igualdad entre los sexos en sus constituciones, lo que las diferencia, por ejemplo de los Estados Unidos, que no consagró aún constitucionalmente la igualdad entre los hombres y las mujeres. El rango constitucional del principio de igualdad entre los sexos debe ser el principal argumento para la consecución de una representación equitativa entre mujeres y hombres en el sistema político.

La interpretación del principio de igualdad es aún motivo de controversia. En una minoría de países como Chile y Uruguay se mantiene la interpretación de que las acciones positivas rompen el principio de igualdad. Una interpretación similar primó durante años en Costa Rica, pero la Sala Constitucional de su Corte Suprema de Justicia consideró que justamente para cumplir el principio de igualdad, no verificada en casi cincuenta años de consagración del voto femenino, había que tomar medidas para que la igualdad sea real, en referencia a la validez de aplicación de las cuotas mínimas. Pero varios países que realizaron reformas en los años noventa (Colombia, Paraguay), han incluido en sus constituciones la obligación del propio Estado de remover los obstáculos que impiden la igualdad entre los sexos y consagraron el principio de que las medidas adoptadas contra las desigualdades no serán consideradas discriminatorias sino igualitarias.

Es deseable que en los procesos de reforma constitucional, al consagrar la igualdad entre los sexos se agregue:

“la obligación del Estado de tomar medidas activas para que la igualdad sea real y efectiva”, o  
“la obligación de remover obstáculos para que la igualdad sea real y efectiva, garantizando la participación equitativa de las mujeres en todos los ámbitos de la vida nacional.”

Resulta importante también consagrar el principio de no discriminación, haciendo la aclaración de que:

“las medidas que se tomen contra desigualdades injustas no serán consideradas discriminatorias sino igualitarias.”

Las posturas que consideran que la igualdad se realiza sin necesidad de ninguna acción estatal pueden ser contestadas en base a la legislación comparada, la normativa y la jurisprudencia internacional, pero la adopción constitucional de la igualdad entre hombres y mujeres como un objetivo del Estado, se ha mostrado como el principal argumento para la consagración y puesta en marcha de medidas efectivas.

Las leyes electorales han sido analizadas en el capítulo III de este trabajo. En este apartado solamente se reitera que toda propuesta debe considerar el sistema electoral propio por una parte, y

las experiencias propias y comparadas de aplicación de la norma, por otra parte, de manera a afinar mejor la formulación del proyecto específico. En ese sentido, la experiencia nos muestra que favorece a la participación de las mujeres la adopción de sistemas proporcionales, mientras que los de mayoría la debilitan. Es necesario también facilitar al máximo la inscripción en el padrón electoral, considerando sobre todo que la indocumentación es un problema que afecta más a las mujeres que a los hombres. Otro aspecto a tener en cuenta es que las circunscripciones grandes facilitan la participación de las mujeres. Finalmente, la adopción de medidas de acción positiva como cuotas, cupos, estímulos financieros, obligación de destinar parte del financiamiento partidario a la capacitación política femenina, resultan fundamentales para la superación de la sub-representación de las mujeres. Pero éstas pueden volverse inocuas si se formulan descontextualizadas, sin considerar el sistema electoral, si no contemplan la alternancia, si no son obligatorias y si no cuentan con mecanismos de sanción en caso de incumplimiento.

De especial relevancia resulta el conocimiento de la jurisprudencia. La experiencia muestra que casi en ningún caso se ha dado cumplimiento cabal a las medidas de acción positiva, sin que las mujeres hayan recurrido a los tribunales de justicia exigiendo su cumplimiento. Las sentencias de la Corte Suprema y de los Tribunales Electorales, pasan a ser parte del derecho positivo. La investigación sobre jurisprudencia es todavía incipiente en la región, pero ya se ha comenzado. La investigación sobre aplicación de las cuotas en Costa Rica realizada por Isabel Torres (2001), es un buen ejemplo en ese sentido.

## **B. Sistemas internacionales de protección de los derechos humanos**

Sin lugar a dudas, el instrumento internacional de protección de derechos humanos más relevante para remover los obstáculos que impiden la equidad en la representación, es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)), adoptada por la ONU en 1979. Los motivos son los siguientes:

(i) Incluye un artículo específico sobre igualdad en la vida política y pública (Art. 7) y otro sobre la consideración como no discriminatorias de las acciones positivas (Art. 4).

(ii) Todos los países de la región han ratificado ese instrumento y por lo tanto, puede ser invocado como norma de cumplimiento obligatorio.

(iii) Cuenta con un Protocolo Facultativo adoptado en 1999, que ha sido ratificado hasta el momento por Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las mujeres de esos países han ganado el derecho de utilizar el procedimiento de comunicación ante el Comité que monitorea el cumplimiento de la CEDAW. Hay dos países que no han firmado ni ratificado el protocolo: Honduras y Nicaragua y cuatro que han firmado pero no ratificado: Argentina, Chile, Colombia y El Salvador.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del Sistema Interamericano, ha dado a conocer sus consideraciones en relación a la participación política de la mujer y la no discriminación (CIDH, 2002). Por su especial relevancia el documento completo formará parte de los anexos del informe de esta investigación, pues constituye uno de los instrumentos que mayor utilidad ofrecen para el desarrollo de argumentos estratégicos. Se debe resaltar que la CIDH (2002, párrafo final), no duda en concluir que las medidas adicionales por parte del Estado, junto a acciones de la sociedad civil son necesarias para lograr el respeto al derecho de las mujeres a participar en la

vida política y que ello puede exigir la adopción de medidas de acción afirmativa, de manera a realizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas monitorea el cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que también cuenta con un Protocolo Facultativo. De especial relevancia resulta la Observación General, que hace una relectura del pacto, desde la perspectiva de cumplimiento igualitario de cada derecho por parte de las mujeres. El mismo, será incluido también como anexo al informe. Si bien en todo el documento se encuentran argumentos estratégicos, el que se cita a continuación es especialmente relevante:

“El derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes. Los Estados Partes deberán cerciorarse de que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el Art. 25 en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluidas las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos. Las medidas efectivas que adopten los Estados Partes para velar por que todas las personas con derecho a voto puedan ejercerlo no deben discriminar por razón de sexo. El comité pide a los Estados Partes que presenten información estadística acerca del porcentaje de mujeres que desempeñan cargas de elección pública, con inclusión del poder legislativo y de altos cargos de la administración pública y el poder judicial” (CDH, 2000: OG N° 28, párrafo 29).

El 1 de julio de 2002 ha entrado en vigencia el Estatuto de Roma, que crea y regula la Corte Penal Internacional (CPI), lo que significa el inicio de una jurisdicción universal. Hasta julio de 2003, más de 90 países lo habían ratificado,<sup>4</sup> entre ellos, varios de la región que en dos años lograron la puesta en marcha de la CPI. Si bien este organismo fue creado para juzgar solamente tres crímenes: (i) lesa humanidad; (ii) de guerra, y (iii) genocidio, resulta igualmente importante para nuestro estudio, por sus disposiciones relativas al sistema para la elección de jueces y juezas de la CPI.

El Art. 36 del Estatuto de Roma establece las condiciones que deben reunir los(as) magistrados(as), las candidaturas y la forma de elección. El total de integrantes de la corte es de 18 personas, que deben, entre otras condiciones, reunir los requisitos para ocupar las más altas magistraturas en sus países y no puede haber dos jueces de un mismo país.

En el numeral 8 del referido artículo se determina que se debe tener en cuenta que estén representados los principales sistemas jurídicos del mundo, que haya equidad en la distribución geográfica, equilibrio de hombres y mujeres, la inclusión obligatoria de especialistas en violencia contra las mujeres y los niños, además de ser penalistas e internacionalistas. En febrero de 2003 se ha aplicado con éxito estas normas que demostraron que pueden conjugarse varias cuotas para cargos uninominales.

Hasta aquí se ha presentado instrumentos que son de cumplimiento obligatorio para todos o para algunos países de la región. La búsqueda de argumentos para las estrategias no puede ignorar,

---

<sup>4</sup> Albania; Alemania; Andorra; Antigua y Barbuda; Argentina; Australia; Austria; Barbados; Bélgica; Belice; Benin; Bolivia; Bosnia y Herzegovina; Bostwana; Brasil; Bulgaria; Camboya; Canadá; Chipre; Colombia; Costa Rica; Croacia; Dinamarca; Djibouti; Dominica; Ecuador; Eslovenia; Eslovenia; España; Estonia; Fiji; Finlandia; Francia; Gabón; Gambia; Ghana; Grecia; Holanda; Honduras; Hungría; Irlanda; Islandia; Islas Marshall; Islas Mauricios; Italia; Jordania; Lesoto; Letonia; Liechtenstein; Lituania; Luxemburgo; Macedonia FYR; Malawi; Malí; Malta; Mongolia; Namibia; Nauru; Níger; Nigeria; Noruega; Nueva Zelanda; Panamá; Paraguay; Perú; Polonia; Portugal; Reino Unido; República Central Africana; República de Corea; República Democrática del Congo; República Federal de Yugoslavia; Rumania; Samoa; San Marino; San Vicente y Las Granadinas; Senegal; Sierra Leona; Sudáfrica; Suecia; Suiza; Tanzania; Tayikistán; Timor Oriental; Trinidad y Tobago; Uganda; Uruguay; Venezuela y Zambia.

sin embargo, el gran desarrollo que puede encontrarse en otros sistemas de protección de derechos humanos, que si bien no nos afectan directamente, pueden ser de gran utilidad como sustentación.

En ese sentido, las normas y la jurisprudencia del Sistema Europeo de Protección de Derechos Humanos, son relevantes para el desarrollo de argumentos, así como las disposiciones de la Comunidad Europea sobre paridad. Son de gran utilidad también la producción de conocimientos producidos en otras regiones como por ejemplo, el estudio realizado por el Parlamento Europeo con objetivos similares a los de esta investigación, cuyas conclusiones han alumbrado el análisis del capítulo IV, pues sirvió de base para la búsqueda de datos sobre representación en América Latina. Se trata concretamente del Informe Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina (Parlamento Europeo, 1997). Según este trabajo, los países comunitarios con mayor nivel de representación política femenina son aquellos que tienen también sistemas electorales proporcionales o mixtos y que en una comparación de 162 países, todos aquellos con más del 25% de mujeres en sus cámaras bajas o únicas tienen, sin excepción, sistemas proporcionales y mixtos. En tanto, los niveles más bajos de representación femenina entre los países comunitarios coinciden con aquellos que tienen sistemas electorales mayoritarios o mixtos. Se muestra también que a escala mundial los países con menos del 10% de mujeres tienen sistemas mayoritarios, al igual que todos los países en los cuales no hay ninguna parlamentaria. Esas conclusiones sirvieron como hipótesis a este estudio.

### **C. Directrices de políticas públicas**

Es bien sabido que hay una gran cantidad de documentos que se constituyen en orientaciones de políticas públicas, muy especialmente las de las cumbres y conferencias de los años noventa. Debe tenerse en claro, sin embargo, que a pesar de que si bien los estados se obligan a cumplir lo resuelto en esos espacios, sus resoluciones no tienen carácter vinculante. Es decir, no son de cumplimiento obligatorio en tanto y cuanto no son convencionales, con mecanismos de monitoreo y sanción como sí lo son las convenciones y tratados de derechos humanos.

Lo relevante de estas directrices devienen del proceso de formación que tuvieron en el que se produjo un proceso singular de construcción de ciudadanía femenina. Debe considerarse también que si bien no son vinculantes las resoluciones significan un compromiso ante la comunidad internacional. No menos importante es que se han creado instituciones nacionales en muchos casos para dar cumplimiento a lo resuelto, lo que junto a la participación ciudadana generó una sinergia de monitoreo y exigencia para que los Estados den cumplimiento a lo que firmaron.

Como bien señala en un documento del International Society on Infant Studies (ISIS Internacional, 2000):

“Los Planes o Plataformas de Acción contienen las áreas de preocupación acerca del tema en debate y especifican las bases para la acción, los objetivos y las medidas propuestas. Incorporan sugerencias de financiamiento y asignación de recursos, y plantean actividades a nivel internacional, regional y nacional para implementar esos planes o plataformas. Éstos se dirigen a todos los gobiernos miembros de la ONU, a los organismos no gubernamentales (ONG), al sector privado, a los organismos intergubernamentales, a las agencias especializadas de la ONU y a la cooperación internacional.”

A continuación haremos un rápido paneo sobre esos encuentros y sus efectos para el desarrollo de argumentos

## **1. Las conferencias mundiales y los instrumentos emanados de las mismas**

### **a) 1975 el Año Internacional de la Mujer**

Naciones Unidas dispuso hacer una Conferencia Mundial sobre el tema ese año y se realizó en México. No pueden consignarse argumentos emanados de esa Conferencia, sin embargo, su impacto fue grande por dos motivos: (i) se la considera como el inicio de uno de los procesos internacionales transformadores de las relaciones de género más importantes del siglo XX, y (ii) el Foro paralelo, de protesta contra la Conferencia gubernamental, marcó el inicio de unas relaciones muy productivas entre los Estados, los organismos internacionales y la sociedad organizada, ya que posteriormente los foros de organizaciones no gubernamentales formaran parte de la agenda de las conferencias mundiales.

### **b) Copenhague, 1980**

Se interpretó “la igualdad no sólo en el sentido de igualdad jurídica, la eliminación de la discriminación *de jure*, sino también de igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para la participación de las mujeres en el desarrollo como beneficiarias y como agentes activos”.<sup>5</sup>

### **c) Nairobi, 1985**

En la III Conferencia Mundial del decenio de las Naciones Unidas para la Mujer se acordaron las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la Mujer, sobre igualdad, desarrollo y paz. En este instrumento y en la CEDAW se basaron los principales argumentos para la creación de los organismos nacionales para la igualdad de las mujeres. A ello contribuyó la activa y a veces tensa interacción entre el foro no gubernamental y la conferencia, ya que el decenio de la mujer terminó sin igualdad, ni desarrollo, ni paz.

### **d) Río de Janeiro, 1992**

Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como Cumbre de la Tierra. De ella emerge la Agenda 21 y otros convenios relevantes para el desarrollo sustentable y la protección de la diversidad biológica. El Planeta Fêmea (Planeta Mujer) fue el espacio específico de encuentro de las mujeres, que consiguieron incidir en las ONG y en las discusiones de la Cumbre de la Tierra, gracias al *caucus* de mujeres.

### **e) Viena, 1993**

Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, con representantes de 171 gobiernos aprobó la Declaración de Viena y un Programa de Acción. Feministas de América Latina participan activamente en el *caucus* de mujeres y se logra que el Programa de Acción establezca, que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. Como los derechos políticos forman parte de los derechos humanos, los documentos de Viena son una referencia obligatoria para argumentar en los países que los firmaron.

---

<sup>5</sup> Extracto de las *Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer*, originalmente publicado por las Naciones Unidas en 1985 y editado por el Ministerio de Asuntos Sociales-Instituto de la Mujer (1985), Madrid, p. 1, párrafo 9.

**f) Cairo, 1994**

La IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, consideró fundamental para el desarrollo la equidad entre mujeres y hombres y en su Programa de Acción aprobó la validez de derechos fundamentales principalmente defendidos por las organizaciones de mujeres como son los derechos sexuales y reproductivos (ISIS Internacional, 2000: 21). Lo resuelto en el Cairo orienta al Fondo de Población de las Naciones Unidas, agencia que estableció una alianza con las organizaciones de mujeres.

**g) Copenhague, 1995**

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social aprobó una Declaración Política con 10 compromisos y un Programa de Acción. El primer compromiso “obliga a los gobiernos a crear un entorno que permita el desarrollo social y a asegurar que los programas de ajuste estructural incluyan la erradicación de la pobreza, la generación de pleno empleo y la integración social” (ISIS Internacional, 2000: 29). Se recomendó que el 20% de los presupuestos nacionales se destinen a fines sociales, que el 20% de la cooperación internacional sea para la satisfacción de necesidades básicas y cada Estado se comprometió a contar con un plan nacional de erradicación de la pobreza antes de 1996. Si bien se incorporan elementos de equidad de género, fue notoria la poca presencia de las organizaciones de mujeres ya que éstas estaban concentradas en la preparación de la Conferencia de Beijing, realizada el mismo año.

**h) Beijing, 1995**

La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer fue probablemente el punto más alto de ejercicio internacional de ciudadanía por parte del movimiento de mujeres y de visibilidad de la problemática de género, no solamente por los días mismos de la IV Conferencia sino por la relevancia del proceso preparatorio, por ser un documento aplicado a políticas públicas de igualdad de género y orientador de algunas oficinas nacionales de para la igualdad de las mujeres y por ser un instrumento de monitoreo por parte de la sociedad civil.

Durante el proceso preparatorio, el movimiento latinoamericano de mujeres ejerció un derecho no consagrado, mediante la designación de la coordinadora no gubernamental para la región y un proceso de autoorganización sin precedentes. Además, se establecieron en muchos casos, alianzas con las delegaciones oficiales. Los informes gubernamentales procuraron incorporar las críticas y propuestas de las ONG y éstas recogieron en documentos preparatorios el resultado de las consultas, que previamente habían sido sistematizados por sub-región.

El documento emanado de la Conferencia Regional preparatoria,<sup>6</sup> al que nos referiremos más adelante, permitió un liderazgo de América Latina durante la IV Conferencia Mundial, en relación a las propuestas sobre ejercicio del poder y toma de decisiones y mecanismos institucionales, dos áreas estratégicas de la Plataforma de Acción de Beijing. Con respecto a la primera de las áreas nombradas, la región intentó la consagración del sistema de cuotas en la Plataforma de Acción, aunque sin éxito por la oposición principalmente europea. Notablemente pocos años después Francia consagra la paridad en la representación política con rango constitucional y la democracia paritaria se instala en el debate europeo.

El argumento más relevante para nuestro debate atraviesa toda la Plataforma de Acción de Beijing: la participación equitativa de mujeres y hombres en el poder y la toma de decisiones es clave

---

<sup>6</sup> Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y social de América Latina y el Caribe, celebrada en Mar del Plata del 25 al 29 de septiembre de 1994 (LC/G.1850(CRM.6/7)).

para la superación de la pobreza, para el desarrollo económico, para la vigencia de los derechos humanos, etc. Es decir, ninguna de las áreas estratégicas podría ser cumplida sin la participación política de las mujeres en igualdad con los hombres. Esto convierte a la participación política en una variable dependiente de cualquier política pública.

## **2. Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001**

Adoptado por la VI Conferencia Regional, se trata posiblemente del documento con mayor claridad sobre la ciudadanía femenina como desafío y estrategia regional. En Programa Regional la ciudadanía plena no se vincula sólo con la participación política, sino que es parte del objetivo estratégico del Programa Regional. Se plantea “acelerar el logro de la equidad de género y la total integración de las mujeres en el proceso de desarrollo, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía en el marco de un desarrollo sustentable, con justicia social y democracia (CEPAL, 1995: 15).

La definición que trae sobre ciudadanía plena puede ser directamente utilizada cuando se argumenta sobre la necesidad de generar mecanismos para una mayor representación y participación política de las mujeres. El documento plantea:

“El ejercicio de la ciudadanía plena de las mujeres —es decir, el desarrollo de la capacidad de autodeterminación, de expresión y representación de intereses y demandas, y de pleno ejercicio de los derechos políticos individuales y colectivos— aún está pendiente en América Latina y el Caribe, incluso si se toman en cuenta los avances logrados en este sentido en algunos países. Únicamente si las mujeres se incorporan de manera activa en la vida pública podrán satisfacer sus propias necesidades económicas, sociales y culturales, sino también para contribuir como ciudadanas de pleno derecho. Esta incorporación deberá hacerse sobre la base de formas de representación política acordes con una concepción del desarrollo que no ignore lo privado y considere las diferencias de género”. (CEPAL, 1995:11).

El último párrafo puede ser de utilidad a la hora de proponer políticas transversales.

Es preciso consignar que un documento tan relevante como el citado es, en general, poco usado y convocado. Quizás esta sub-utilización tenga que ver con cierto opacamiento producido por los lineamientos de la Plataforma de Acción de Beijing, cuyo impacto fue notoriamente mayor. Sin embargo, todos los gobiernos de América Latina y el Caribe lo han suscrito y es posible invocarlo a la hora de diseñar, implementar o de dar seguimiento a políticas públicas con enfoque de equidad de género. Más aún, las responsables de los organismos gubernamentales de las mujeres o de género participan en la Mesa Regional de la CEPAL y éste es uno de sus documentos fundamentales.

## **3. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Los objetivos de Desarrollo del Milenio fueron aprobados por 189 Jefes de Estado en la Cumbre del Milenio realizada en septiembre de 2000. Lo importante como argumento no radica necesariamente en su formulación sino en el hecho de que las más altas autoridades de nuestros países se comprometieron a cumplir los 8 objetivos para el año 2015. Dos de ellos hacen relación directa a las mujeres: la disminución de la mortalidad materna y la promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.

Si bien las metas establecidas para el mundo incluyen como meta del último objetivo solamente la escolarización de las mujeres, ha habido una revisión de las mismas para la región

incluyendo como indicador la equidad en la participación política. A ello se han comprometido la CEPAL, el BID, el PNUD y el Banco Mundial.<sup>7</sup>

## D. Propuestas en debate

### 1. Las cuotas

Se trata del mecanismo por excelencia que se ha utilizado en la región, para garantizar la inserción de las mujeres a los puestos de decisión política (Bareiro y Soto, 2000). Son conocidas como cupos (en Argentina), cuotas de participación por sexo, cuotas de participación de mujeres y cuotas de género. Es una de las principales formas de acción positiva o afirmativa, es decir, de acciones que se toman para modificar situaciones de persistencia de desigualdades y/o discriminaciones, aún después de haberse consagrado la igualdad.

Son medidas de cumplimiento compulsivo, es decir, que los sujetos afectados deben aplicarlas pues de otra manera se hacen pasibles de sanciones. En este caso, los partidos están obligados a incorporar mujeres en listas de candidaturas o en listas de resultados electorales. Son medidas transitorias, ya que su vigencia es necesaria solamente mientras se mantengan los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de poder y representación política.

El mecanismo debe ser regulado jurídicamente, ya sea en las leyes electorales o en los estatutos partidarios y tener carácter obligatorio para todos los actores, de manera de garantizar su aplicación independientemente de la buena voluntad y del juego político del momento. Su aplicación debe ser controlada y evaluados los números y porcentajes de inclusión de mujeres. Para que sus resultados sean los deseados, el mecanismo debe ser pensado según el sistema electoral en el que se inserta.

Por lo general, el sistema de las cuotas establece un número o proporción de cargos o lugares en listas de candidaturas plurinominales, que deben ser obligatoriamente ocupados por el grupo discriminado, en este caso las mujeres. Su efecto es nulo para cargos electivos uninominales, aunque la experiencia de la Corte Penal Internacional ha mostrado que es posible pensar en la aplicación de varias cuotas este tipo de candidaturas.

Existen diversas formas de implementación del mecanismo de cuotas.

- las mínimas de mujeres, que constituyen —por lo menos en su intención— un piso y no un techo para las candidaturas femeninas.
- las máximas (o mínimas) para cualquiera de los sexos, que ponen un límite a la participación del sexo que —según la tradición— ocupa prácticamente todos los cargos electivos, en este caso, los varones<sup>8</sup>.

El argumento para enfrentar la crítica de que las cuotas rompen el principio de igualdad radica en que la experiencia histórica muestra una distorsión del mercado político, cuya desregulación “neutral” frente a la desigualdad real entre hombres y mujeres, condujo a un copamiento casi

---

<sup>7</sup> Para mayor información sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, véase [www.un.org/spanish/millenniumgoals](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals) y [www.eclac.org](http://www.eclac.org).

<sup>8</sup> Como ejemplo, las cuotas mínimas de mujeres se traducen en que “las listas deben incluir por lo menos un 40% de mujeres” y las cuotas máximas para cualquiera de los sexos en que “ninguno de los sexos debe superar el 60% de los cargos”.

absoluto de los cargos electivos por hombres y a una exclusión de las mujeres. Así, la igualdad ciudadana ha devenido en que hombres y mujeres deciden quién va a gobernar pero el ejercicio del gobierno es un privilegio masculino.

Algunas condiciones para la sanción y aplicación de cuotas, que muestra la experiencia histórica son: (a) la institución en la que se quiere implantar debe considerar a la igualdad como un valor, y (b) el sector impulsor debe haber acumulado poder suficiente para ser escuchado y su propuesta aprobada. De otra manera, es difícil que se pueda visualizar como desigualdad una sub-representación o exclusión, y más aún lograr que quienes tienen el poder acepten una limitación y consideren legítimo compartir con otros, o con otras en este caso, los espacios de decisión. De todas maneras, debe reiterarse una y otra vez que un mecanismo como el de las cuotas no impide, sino que posibilita que la igualdad entre mujeres y hombres en la representación política sea real y efectiva.

El éxito obtenido con el mecanismo por las mujeres socialdemócratas de Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia, llevó a su extensión a otros partidos socialdemócratas europeos y posteriormente a los partidos de diferentes signos políticos en otros continentes. Pero América Latina fue la pionera en la aplicación de estas formas de cuotas en la normativa del Estado. Argentina fue el primer país en incorporar el sistema de cuotas a la legislación electoral nacional, tal como había sido utilizado en los partidos europeos.<sup>9</sup> La reglamentación de la ley de cupos en ese país determina con precisión la manera en que debe ser aplicada esta norma, y con ello garantiza el reflejo de su objetivo en los resultados electorales.

Una experiencia relacionada, pero distinta, es la de escaños reservados para mujeres en los órganos legislativos nacionales, caso en el que la ley destina a mujeres un número o porcentaje predeterminado de lugares en los Parlamentos. Debe notarse que la diferencia fundamental con el establecimiento de cupos es que los escaños reservados establecen a la vez un tope a la presencia de mujeres en los órganos electivos de que se trate. Con las cuotas, si son mínimas, se pretende en cambio que el porcentaje de mujeres no sea inferior al que se establece, pero se permite que el objetivo sea superado, en tanto que si son máximas se busca limitar el copamiento de los cargos por uno sólo de los sexos.

La experiencia permite ya ver algunas limitaciones del mecanismo:

- mala interpretación de los objetivos y fundamentos del sistema de cuotas. Su consecuencia es considerarla como una medida de discriminación hacia las mujeres.
- frecuentemente se utilizan las cuotas mínimas como un techo o tope para la participación femenina en listas, dando lugar a la rigidez en los procedimientos y a que las mujeres no puedan superar el porcentaje básico que se les reserva para dar cumplimiento a los estatutos o las leyes.
- las cuotas no garantizan calidad en la representación femenina. Las experiencias de aplicación reportan serias dificultades al respecto, como: la manipulación por parte de hombres de partidos, de los espacios reservados a mujeres a partir de las cuotas obligatorias; la designación de mujeres manejables para los intereses de determinados sectores; la ubicación en listas de mujeres que aceptarán ceder los lugares luego de ganarlos, gracias a la acción positiva; entre otras situaciones.

Finalmente las cuotas son relevantes porque nos muestran:

---

<sup>9</sup> De hecho, en 1991 se sancionó la Ley de Cupos Femeninos, que establece que todas las listas que se presenten, deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de ser electas.

- a) una disposición de autolimitación del poder masculino lograda gracias a las presiones de las mujeres políticas lo que lleva a un cambio en las relaciones de poder entre los sexos en el ámbito público
- b) para que sean electas mujeres que aporten a la profundización de la democracia y al bienestar de la población las cuotas no bastan, deben estar acompañadas por otras acciones tendientes a construir culturas democráticas.

## **2. La democracia paritaria**

En relativamente poco tiempo, la meta de que las mujeres puedan tener por lo menos una parte de los cargos electivos, pasó a modificar incluso las ideas sobre democracia y han aparecido conceptos con gran capacidad de instalarse en el debate, como el de democracia paritaria.

La propuesta de democracia paritaria proviene de las mujeres europeas, inicialmente de las socialistas. Consiste por una parte, en un equilibrio entre hombres y mujeres en todos los cargos de decisión de un Estado y en los organismos de integración regional. Por otra parte, plantea la incorporación horizontal de los intereses y la visión femenina al quehacer estatal y de la Unión Europea, lo que equivale a la transversalización de la perspectiva de equidad de género en todo el Estado y los organismos regionales, o mejor dicho, de un reparto equilibrado de las responsabilidades públicas y privadas en la institucionalidad nacional y regional, entre mujeres y hombres.

Mientras que las cuotas son un mecanismo de compensación de la sub-representación femenina, la democracia paritaria plantea que la representación debe corresponderse con la composición de la ciudadanía. Significa una ampliación y profundización del concepto de democracia, pues se redefine como incluyente de ambas mitades de la población, respetando la proporcionalidad en la representación de hombres y mujeres. Francia ya se ha declarado constitucionalmente como una democracia paritaria y los cargos deben ser ocupados mitad y mitad por personas de uno u otro sexo, pero fue España el que nombró al primer gobierno efectivamente paritario.

El 50% adoptado por Francia no es la única fórmula para la democracia paritaria. En general se acepta que con un máximo de 60% de uno de los sexos ya puede hablarse de paridad, siempre y cuando se incorpore la visión de las mujeres y de los hombres a todas las leyes y políticas públicas. El mecanismo concreto es el de sistemas de listas “cremalleras” o cierres relámpagos, es decir, una mujer —un hombre a todo lo largo de las listas.

## **3. La democracia de género**

Esta denominación es una traducción al castellano hecha por Gomáriz y Meentzen (2000), del planteamiento alemán de Geschlechterdemokratie (democracia entre los sexos). Esta propuesta del Partido Verde alemán plantea que es imprescindible una alianza con los hombres para avanzar en la equidad entre mujeres y hombres. Se considera que ello no sería posible si se mantuviera la actitud beligerante de las mujeres, con el riesgo de una reacción violenta y negativa de los hombres conservadores. Por lo tanto, la construcción de la democracia de género es tarea de hombres y mujeres.

El objetivo buscado es similar al de la democracia paritaria, aunque parte de distintos supuestos y lugares, sobre todo, porque la paritaria es una propuesta del feminismo en tanto que la democracia de género es de sectores políticos que consideran agotado al feminismo. Las mayores críticas que se le hacen provienen de la eliminación del concepto de poder en las relaciones entre

mujeres y hombres, así como el planteo de que las mujeres han monopolizado el discurso de la igualdad y equidad de género, que debe ser socializado.

Las respuestas principales hacen énfasis en la persistencia de relaciones de poder de género y que para avanzar es fundamental un sujeto político que lleve adelante la propuesta. Ese sujeto ha sido el movimiento de mujeres y las mujeres feministas en cualquier espacio, ya que no se ha dado que los hombres, ni siquiera los progresistas, tenga a la igualdad entre mujeres y varones como el eje principal de su acción.

## Bibliografía

---

- Arendt, Hannah (1998), *La condición humana*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Arneil, Bárbara (1999), *Politics and Feminism*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Banco Mundial (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: lucha contra la pobreza*, México, D.F.
- Bareiro, Line (1996), “Las recién llegadas”, *Estudios básicos de derechos humanos IV*, Laura Guzmán y Gilda Pacheco (comp.), San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José.
- Bareiro, Line y Clyde Soto (2000), “Cuota de género”, *Diccionario electoral*, San José, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)/Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), S.
- (1992), *Sola no basta. Mecanismos para mejorar la participación política de las mujeres*, Asunción, Fundación Friedrich Ebert/Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- Brunner, José Joaquín (1992), *América Latina. Cultura y modernidad*, México, D.F., Editorial Grijalbo.
- Butler, Judith (1992), “Contingent foundations: feminism and the question of postmodernism”, *Feminist Theorize the Political*, J. Butler y J. W. Scott (comps.), Nueva York, Routledge.
- Camacho G., Rosalía, Silvia Lara P. y Ester Serrano M. (1996), *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres. Un mecanismo de acción afirmativa*, San José, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF).
- CDH (Comité de Derechos Humanos) (2000), “Igualdad de derechos entre hombres y mujeres (Art. 3)” (CCPR/C/21/Rev.1/Add.10; CCPR Observación General 28 y 29 (General Comments)), del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 29 de marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002a), *Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe* ([http://www.eclac.cl/deype/ceacepal/documentos2/cepal\\_ab.pdf](http://www.eclac.cl/deype/ceacepal/documentos2/cepal_ab.pdf))

- \_\_\_ (2002b), Protocolo facultativo a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer (<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/index.html>).
- \_\_\_ (1995), Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001 (LC/G.1855), CEPAL/UNIFEM, Santiago de Chile.
- CEPAL/IDEA/PNUD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/International Institute for Democracy and Electoral Assistance/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), *Hacia el objetivo del Milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe* (LC/G.2188-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.125.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2002), “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” (<http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>)
- Dahl, Robert (1989), *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- \_\_\_ (1976), *Democracy in the United States: Promise and Performance*, Chicago, Rand McNally College Pub. Co.
- Del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto (comps.) (1998), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).
- Elías, Margarita (2001), “Elecciones en Paraguay: Municipales 2001”, *Informativo mujer*, año 13, N° 153, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), noviembre.
- Escobar, Ticio (1992), *Textos varios sobre cultura, transición y modernidad*, Asunción, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Foucault, Michel (1995), *Discurso, poder y subjetividad*, Buenos Aires, Ediciones el Cielo por Asalto.
- \_\_\_ (1980), *Power Knowledge: Selected Interview and Other Writings*, Nueva York, Pantheon.
- Fundación Friedrich Ebert (1992), *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en Argentina*, Buenos Aires.
- Fundación Friedrich Ebert/Centro de Documentación y Estudios (1991), *Cuota mínima de participación de mujeres. Discusión y resoluciones del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)*, Asunción.
- \_\_\_ (1990), *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en el Partido Socialdemócrata de la República Federal de Alemania*, Asunción.
- Gomáriz, Enrique y Angela Meentzen (2000), *Democracia de género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*, San José, Fundación Género/Sociedad-Fundación Heinrich Böll.
- Held, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- Htun, Mala (2002), “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (comps.), Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional).
- IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (2002), “Voter turnout by gender”, 19 de noviembre (<http://www.idea.int/gender/turnout.htm>).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2002a), *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F.
- \_\_\_ (2002b), *Mujeres y hombres 2002*, México, D.F.
- ISIS Internacional (International Society on Infant Studies) (2000), *Conferencias internacionales de los 90: una puesta al día*, Santiago de Chile, p. 3.
- Jones, Mark P. (s/f), “Los cupos femeninos y la elección de mujeres para las legislaturas en las Américas”, documento preparado para la Conferencia de las Américas sobre el Liderazgo de la Mujer, Diálogo Interamericano/Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer, inédito.
- Journet, Nicolás (comp.) (2002), “La culture”, *L’universel au particulier*, Auxerre, Sciences Humaines Edition.
- Karam, Azza (comp.) (1998), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional).
- Koeber, Alfred y Clyde Kluckhohn (1952), *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions*, Nueva York, Vintage Books.
- Leijenaar, Monique y otros (1997), *Cómo conseguir una participación igualitaria de mujeres y hombres en la adopción de decisiones políticas. Guía para la aplicación de políticas destinadas a incrementar la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- Lubertino, María José (2002), “50 y 50: Por el equilibrio de mujeres y varones en los lugares de decisión”, 13 de agosto (<http://www.ispm.org.ar/paridad/nota5050.htm>).
- \_\_\_ (1994), “Balance de la Ley de Cuotas”, Buenos Aires, inédito.
- Malheiros Miguel, Sônia (2000), *A política de cotas por sexo: um estudo das primeiras experiencias no legislativo brasileiro*, Brasilia, Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA).
- Maquiavelo, N. (2000), *El príncipe*, Madrid, Gradifco.
- Marshall, T.H. (1992), “Ciudadanía y clase social”, *Ciudadanía y clase social*, T.H. Marshall y Tom Bottomore, Madrid, Alianza Editorial.
- Matland, Richard E. (1998), “Enhancing women’s political participation: legislative recruitment and electoral systems”, *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Azza Karam (comp.), Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional).
- Molina, José Enrique (2000), “Los sistemas electorales de América Latina”, *Cuadernos de CAPEL*, N° 46, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).
- Mouffe, Chantal (1992), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, Londres, Verso.
- \_\_\_ (1991), “Ciudadanía democrática y comunicada política”, *La democracia de fin de siglo*, Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, Asunción, Centro de Documentación y Estudios.
- Movimiento Manuela Ramos (1996), “El sistema de cuotas. Una propuesta para la participación política de la mujer”, *Documento de trabajo*, N° 1, Lima.
- Mujereshoy (2003), “La imagen de la mujer en los medios”, difundido por la Red Informativa de Mujeres de Argentina (RIMA), Santiago de Chile, 15 de septiembre (<http://www.rimaweb.com.ar>).
- Nohlen, Dieter (1997), “Sis temas electorales y reforma electoral”, *Simposio sobre reforma electoral*, Lima, International Foundation for Election Systems (IDES)/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Norris, Pipa (1997), “Las mujeres políticas: un nuevo estilo de liderazgo?”, *Mujeres en política. Análisis y práctica*, E. Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), Barcelona, Ariel.
- Oldfield, Adrian (1990), *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*, Routledge, Londres.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1985), Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, (extracto), editado por Ministerio de Asuntos Sociales-Instituto de la Mujer Madrid, p. 1, párrafo 9.
- \_\_\_ (s/fecha), < <http://www.onu.org/documentos/confmujer.htm> >.
- Parlamento Europeo (1997), “Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina”, 8 de agosto de 2002 ([http://www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/default\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/default_es.htm)).
- Pateman, Carol (1995), *El contrato sexual*, Barcelona, Anthropos.
- Peschard, Jacqueline (2002), “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (comps.), Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2002), “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”, *Informe mundial de desarrollo humano 2002* (<http://hdr.undp.org.reports/global/2002/sp>).
- Sartori, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial.
- SAS (Secretaría de Acción Social) (2002), “Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad”, Borrador para consulta y discusión, Presidencia de la República, noviembre.
- Soto, Clyde (1999), “Sistemas electorales y participación política de las mujeres”, ponencia presentada en el panel “Transición, sistemas electorales y democracia en Paraguay”, organizado por el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay y la International Foundation for Electoral Systems (IFES), Asunción.
- \_\_\_ (1998), “Participación electoral y desafío democrático”, *Informativo mujer*, año 10, N° 109, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), marzo.
- Thompson, José (2002), “Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina”, San José, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), inédito.
- Torres, Isabel (2001), *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres. Ficción o realidad?*, San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

- UIP (Unión Interparlamentaria) (2002), "Women in National Parliaments", 25 de octubre (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html>).
- \_\_\_ (1995), "Las mujeres en los parlamentos, 1945-1995", *Informes y documentos*, N° 23, Ginebra.
- UNIORE (Unión Interamericana de Organismos Electorales) (2002), *VI Conferencia*, Asunción, septiembre.
- Uriarte, Edurne (1997), "Las mujeres en las elites políticas", *Mujeres en política. Análisis y práctica*, Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), Barcelona, Ariel.
- Valcárcel, Amelia (1991), "Sexo y filosofía", *Mujer y poder*, Barcelona, Editorial Anthropos.
- Valdés, Teresa y Enrique Gomáriz (1995), *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo comparativo*, Santiago de Chile, Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales de España/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Waylen, Georgina (1994), "Women and Democratization: Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics", *World Politics*, N° 46, abril (<http://www.jstor.org/>).
- Weber, Max (1987), *Economía y sociedad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

## **Anexos**

---

## Anexo 1

**AMÉRICA LATINA, LEGISLACIÓN ELECTORAL:  
PROCESO DE MODIFICACIÓN DE LEYES ELECTORALES**

País	Año	Identificación	Observaciones
Argentina	1983	Decreto N° 2135	Se han introducido varias modificaciones; reforma constitucional en 1994
Bolivia	1996	Ley N° 1704	Anterior databa de 1991; 1994: ley de participación popular y 1995: reforma constitucional
Brasil	1997	Ley N° 9504	Ley N° 9100/95 rige a nivel municipal
Chile	1988	Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios	Actualizaciones en 2001
Colombia	1985	Ley electoral	Se promulgaron leyes ampliatorias en 1994 y 1997
Costa Rica	1996	Código electoral	
Ecuador	1998	Ley electoral	También hubo reforma constitucional
El Salvador	1988	Código electoral	Algunas modificaciones posteriores
Guatemala	1985	Ley electoral y de partidos políticos	Se aprobaron reformas en 1990
Honduras	1981	Ley electoral y de las organizaciones políticas	Se realizaron modificaciones hasta el decreto N° 180/1992
México	1994	Código federal de instituciones y procedimientos electorales	Se aprobaron reformas en 1996
Nicaragua	1988	Ley electoral	Reforma constitucional y electoral en 1996
Panamá	1997	Código electoral	
Paraguay	1995	Código electoral	Tuvo varias reformas
Perú	1994	Ley orgánica de elecciones	Modificaciones en 1997
Rep. Dominicana	1997	Ley N° 275	
Uruguay	1925/ 1938	Ley de elecciones y de lemas y sub-lemas	Reforma constitucional de 1997 introduce cambios al sistema de elección presidencial
Venezuela	1997	Ley orgánica de sufragio y participación política	Reforma constitucional en 1999

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de las leyes electorales de los respectivos países.

## Anexo 2

AMÉRICA LATINA, LEGISLACIÓN ELECTORAL:  
SISTEMA ELECTORAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS O CÁMARA ÚNICA

País	Sistema electoral		Forma de votación		Tamaño de la circunscripción	
	Mayoritario	Proporcional	Personalizada	No personalizada	Uninominal	Plurinominal
Argentina		D'Hont		X		Variable
Bolivia	X 50%	-	X		X	-
	-	D'Hont 50%	X		-	Variable
Brasil		D'Hont	Preferencial			Pequeña
Chile	X		Preferencial			Binominal
Colombia		Cocientes Listas múltiples		X		Pequeñas
Costa Rica		Cocientes		X		Variable
Ecuador	X 83%	D'Hont 17%	X	X	X	Grandes
El Salvador		Cociente		X		Variable
Guatemala		D'Hont		X		Pequeñas
Haití	X absoluta y doble vuelta		X		X	
Honduras		Cociente		X		Variable
México	X 60%	X 40%	X	X	X	Grandes
Nicaragua		Cociente		X		Variable
Panamá		Cociente	Preferencial			Pequeñas
Paraguay		D'Hont		X		Variable
Perú		D'Hont	Preferencial			Grande
Rep. Dominicana		D'Hont		X		Pequeñas
Uruguay		D'Hont		X (doble voto)		Variable
Venezuela	X 60%	D'Hont 40%	X	X	X	Variable

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de las leyes electorales de los respectivos países.

## Anexo 3

AMÉRICA LATINA, LEGISLACIÓN ELECTORAL:  
SISTEMA ELECTORAL DE LA CÁMARA DE SENADORES

País	Sistema electoral		Forma de votación		Tamaño de la circunscripción	
	Mayoritario	Proporcional	Personalizada	No personalizada	Uninominal	Plurinominal
Argentina		X		X		Pequeña
Bolivia		X		X		Pequeña
Brasil	X		X			Pequeña
Chile	X		X			Binominal
Colombia		X		X		Nacional
Haití	X		X		X	
México	X 96	Cocientes 32	X	X		Pequeña Nacional
Paraguay		D'Hont		X		Nacional
Rep. Dominicana	X		X		X	
Uruguay		X		X		Nacional

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de las leyes electorales de los respectivos países.

## Anexo 4

## AMÉRICA LATINA, LEGISLACIÓN ELECTORAL: ELECCIÓN DE EJECUTIVOS MUNICIPALES

País	Cargo que se elige	Forma de presentación de la candidatura	Mayoría relativa
Argentina	Intendente	Uninominal	
Bolivia <sup>a</sup>	Alcalde	Plurinominal	
Brasil <sup>b</sup>	Prefeito	Uninominal	
Chile	Alcalde	Uninominal	X
Colombia	Alcalde	Uninominal	X
Costa Rica	Alcalde	Uninominal	X
Ecuador	Alcalde		
El Salvador	Alcalde-Concejo	Plurinominal	X
Guatemala	Alcalde	Uninominal	X
Honduras	Alcalde	Plurinominal	X
Nicaragua	Concejo Municipal	Plurinominal	X
Panamá	Alcalde	Uninominal	X
Paraguay	Intendentes	Uninominal	X
Perú	Alcalde	Plurinominal	X
Uruguay	Intendente	Uninominal	X
Venezuela	Alcalde	Uninominal	X

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de las leyes electorales de los respectivos países.

<sup>b</sup> Pueden ser electos directamente si obtienen la mayoría absoluta de la votación directa. Si no la obtienen, son electos por simple mayoría por los Consejos Municipales de entre sus miembros.

<sup>a</sup> En ciudades con más de 200 mil habitantes, pueden ser electos con mayoría especial y dos vueltas; en ciudades con menos de 200 mil habitantes, son electos por mayoría relativa.

## Anexo 5

AMÉRICA LATINA, LEGISLACIÓN ELECTORAL:  
SISTEMA ELECTORAL DE LOS LEGISLATIVOS MUNICIPALES

País	Cargo que se elige	Sistema electoral		Forma de votación	
		Mayoritario	Proporcional	Personalizada	No personalizada
Argentina	Concejales		X		X
Bolivia	Concejales		X		X
Brasil	Vereadores		X	X	
Chile	Concejales		X		X
Colombia	Concejales		X		X
Costa Rica	Regidores		X		X
El Salvador	Regidores	X			X
Guatemala	Concejales		X		X
Honduras	Regidores		X		X
Nicaragua	Consejos	X con prima			X
Panamá	Concejales		X		X
Paraguay	Concejales		X		X
Perú	Concejales	X con			X

Uruguay	Concejales	prima	X		X
Venezuela	Concejales		X		X

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de las leyes electorales de los respectivos países.

**Nota:** A excepción de Ecuador, todos tienen circunscripción uninominal.

## BASE DE DATOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES POR PAÍSES\*

(En porcentajes)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia
<b>Calidad cívica de las mujeres<sup>a</sup></b>					
Mayores de 18 años	s/d	50,16	s/d	51,18	51,65
Habilitadas, sobre el total de población habilitada	s/d	47,94	49,76	52,09	51,06
No habilitadas, sobre el total de mujeres mayores de 18 años	0	15,16	s/d	18,63	7,05
Votantes, sobre el total de mujeres:					
- votantes	51,21	50,16	s/d	52,96	s/d
- habilitadas	s/d	75,40	s/d	88,56	s/d
Abstención, sobre el total de:					
- abstención	s/d	42,19	s/d	46,23	s/d
- mujeres habilitadas	s/d	24,60	s/d	11,44	s/d
<b>Presencia femenina<sup>b</sup></b>					
En cámara:					
- única o de diputados	30,74	18,46	5,65	12,50	12,05
- de senadores	33,33	14,81	7,41	4,08	8,82
En total parlamentos	31,31	17,83	5,89	10,06	10,82
<b>Candidatura femenina<sup>c</sup></b>					
Para cámaras:					
- únicas o de diputados	s/d	s/d	10,37	s/d	s/d
- de senadores	s/d	s/d	14,11	s/d	s/d
Presencia de mujeres en concejalías municipales	s/d	s/d	11,13	s/d	s/d
	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití
<b>Calidad cívica de las mujeres<sup>a</sup></b>					
Mayores de 18 años	49,97	s/d	s/d	s/d	s/d
Habilitadas, sobre el total de población habilitada	49,97	s/d	s/d	57,37	s/d
No habilitadas, sobre el total de mujeres mayores de 18 años	0	s/d	s/d	s/d	s/d
Votantes, sobre el total de mujeres:					
- votantes	s/d	s/d	s/d	37,69	s/d
- habilitadas	s/d	s/d	s/d	35,35	s/d
Abstención, sobre el total de:					
- abstención	s/d	s/d	s/d	80,31	s/d
- mujeres habilitadas	s/d	s/d	s/d	64,65	s/d
<b>Presencia femenina<sup>b</sup></b>					
En cámara:					
- única o de diputados	35,09	15,00	9,52	8,85	3,61
- de senadores	—	—	—	—	25,93
En total parlamentos	35,09	15,00	9,52	8,85	9,09
<b>Candidatura femenina<sup>c</sup></b>					
Para cámaras:					
- únicas o de diputados	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
- de senadores	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Presencia de mujeres en concejalías municipales	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

---

municipales					
-------------	--	--	--	--	--

---

## Anexo 6 (conclusión)

	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay
Mayores de 18 años	50,12	51,13	s/d	50,02	s/d
Habilitadas, sobre el total de población habilitada	50,12	51,76	s/d	50,02	47,99
No habilitadas, sobre el total de mujeres mayores de 18 años	0	15,14	s/d	0	s/d
Votantes, sobre el total de mujeres:					
- votantes	50,66	s/d	s/d	51,03	s/d
- habilitadas	64,19	s/d	s/d	77,71	s/d
Abstención, sobre el total de:					
- abstención	49,06	s/d	s/d	46,84	s/d
- mujeres habilitadas	32,81	s/d	s/d	22,31	s/d
<b>Presencia femenina<sup>b</sup></b>					
En cámara:					
- única o de diputados	5,47	16,00	20,65	9,86	2,50
- de senadores	-	15,63	-	-	17,78
En total parlamentos	5,47	15,92	20,65	9,86	8,00
<b>Candidatura femenina<sup>c</sup></b>					
Para cámaras:					
- únicas o de diputados	s/d	25,28	s/d	s/d	20,00
- de senadores	s/d	33,85	s/d	s/d	30,37
Presencia de mujeres en concejalías municipales	s/d	s/d	s/d	s/d	17,68
		<b>Perú</b>	<b>República Dominicana</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Venezuela</b>
<b>Calidad cívica de las mujeres<sup>a</sup></b>					
Mayores de 18 años		s/d	s/d	s/d	s/d
Habilitadas, sobre el total de población habilitada		50,23	s/d	s/d	s/d
No habilitadas, sobre el total de mujeres mayores de 18 años		s/d	s/d	s/d	s/d
Votantes, sobre el total de mujeres:					
- votantes		50,62	s/d	s/d	s/d
- habilitadas		83,42	s/d	s/d	s/d
Abstención, sobre el total de:					
- abstención		48,35	s/d	s/d	s/d
- mujeres habilitadas		16,58	s/d	s/d	s/d
<b>Presencia femenina<sup>b</sup></b>					
En cámara:					
- única o de diputados		18,33	17,33	12,12	9,70
- de senadores		-	6,25	9,68	-
En total parlamentos		18,33	15,38	11,54	9,70
<b>Candidatura femenina<sup>c</sup></b>					
Para cámaras:					
- únicas o de diputados		s/d	s/d	s/d	s/d
- de senadores		s/d	s/d	s/d	s/d
Presencia de mujeres en concejalías municipales		s/d	s/d	s/d	s/d

**Fuente:** Elaborado por los autores, sobre la base de datos recogidos de:

<sup>a</sup> Consulta a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), septiembre del 2002.

<sup>b</sup> "Unión Interparlamentaria (UIP), "Women in National Parliaments", (2002), <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html>>, y Mala Htun, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), (2002: 21).

<sup>c</sup> Sônia Malheiros Miguel, "A política de cotas por sexo: Um estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro", Brasília, Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), (2000); Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), "Mujeres y hombres 2002", México D.F. (2002b); Clyde Soto, "Participación electoral y desafío democrático", en *Informativo Mujer*, año 10, N° 109, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), (marzo, 1998); Margarita Elías, "Elecciones en Paraguay: Municipales 2001", en *Informativo Mujer*, año 13, N° 153, Asunción, (noviembre del 2001, pp. 4-7).

**Nota:** Hasta octubre del 2002.

## RESUMEN DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES, POR PAÍSES

	Promedio (%)	Países				
		Con información			Sin información	
<b>Calidad cívica de las mujeres<sup>a</sup></b>						
Mayores de 18 años	50,60	7	Bolivia, Costa Rica, Panamá	Chile, Honduras,	Colombia, México,	12
Habilitadas, sobre el total de población habilitada	50,75	11	Bolivia, Colombia, Honduras, Paraguay,	Brasil, Costa Rica, México, Perú	Chile, Guatemala, Panamá,	8
No habilitadas, sobre el total de mujeres mayores de 18 años	7,00	8	Argentina, Colombia, México,	Bolivia, Costa Rica, Panamá	Chile, Honduras,	11
Votantes, sobre el total de mujeres votantes	49,19	7	Argentina, Guatemala, Perú	Bolivia, Honduras,	Chile, Panamá,	12
Votantes, sobre el total de mujeres habilitadas	71,27	6	Bolivia, Honduras,	Chile, Panamá,	Guatemala, Perú	13
Abstención, sobre el total de abstención	52,16	6	Bolivia, Honduras,	Chile, Panamá,	Guatemala, Perú	13
Abstención, sobre el total de mujeres habilitadas	28,73	6	Bolivia, Honduras,	Chile, Panamá,	Guatemala, Perú	13
<b>Presencia femenina<sup>b</sup></b>						
En cámara única o de diputados	13,87	19	Argentina, Chile, Ecuador, Haití, Nicaragua, Perú, Venezuela	Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá, R.Dominicana,	Brasil, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay,	0
En cámara de senadores	14,37	10	Argentina, Chile, México, Uruguay	Bolivia, Colombia, Paraguay,	Brasil, Haití, R.Dominicana	0
En total parlamentos	14,12	19	Argentina, Chile, Ecuador, Haití, Nicaragua, Perú, Venezuela	Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá, R.Dominicana,	Brasil, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay,	0
<b>Candidatura femenina<sup>c</sup></b>						
Para cámaras únicas o de diputados	18,55	3	Brasil,	México,	Paraguay	16
Para cámaras de senadores	26,11	3	Brasil,	México,	Paraguay	16
Presencia de mujeres en concejalías municipales	14,41	2	Brasil,	Paraguay		17

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de datos recogidos de:

<sup>a</sup> Consulta a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), septiembre del 2002.

<sup>b</sup> Unión Interparlamentaria (UIP), "Women in National Parliaments", (2002), <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html>>, y Mala Htun, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (comps.), Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números, Estocolmo International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), (2002: 21). Los

datos de Brasil se extraen de los resultados electorales de 1998. Tanto Ecuador como Brasil renovaron sus autoridades parlamentarias en octubre del 2002. Paraguay y Argentina renovaron sus autoridades parlamentarias en el 2003.

<sup>c</sup> Sônia Malheiros Miguel, "A política de cotas por sexo: Um estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro", Brasília, Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), (2000); Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), "Mujeres y hombres 2002", México D.F. (2002b); Clyde Soto, "Participación electoral y desafío democrático", en Informativo Mujer, año 10, N° 109, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), (marzo, 1998); Margarita Elías, "Elecciones en Paraguay: Municipales 2001", en Informativo Mujer, año 13, N° 153, Asunción, (noviembre del 2001, pp. 4-7).

**Nota:** Hasta octubre del 2002.



**Serie**

**CEPAL**

**mujer y desarrollo**

## Números publicados

1. Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989.
2. América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989.
3. Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989.
4. Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990.
5. Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991.
6. Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991.
7. Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990.
8. La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991.
9. Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992.
10. Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, María Nieves Rico (LC/L.690), mayo de 1992.
11. Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, Molly Pollack (LC/L.731), abril de 1993.
12. Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993.
13. Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, María Nieves Rico (LC/L.767), diciembre de 1993.
14. Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, Pauline van der Aa (LC/L.881), abril de 1996.
15. Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), María Nieves Rico, junio de 1996.
16. Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), María Nieves Rico, julio de 1996. [www](#)
17. La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), Elsa Gómez Gómez, mayo de 1997.
18. Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997.
19. Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), Molly Pollack, mayo de 1997. [www](#)
20. El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), Molly Pollack y Clara Jusidman, julio de 1997.
21. Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), Irma Arriagada, agosto de 1997. [www](#)
22. La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), Marina Subirats, julio de 1997. [www](#)
23. Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)
24. Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)
25. Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), María Nieves Rico, octubre de 1998, [www](#)

26. El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), Sandra Leiva, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$ 10.00), enero de 2000.
27. El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
28. Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), Francisco León, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
29. Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L.1500-P), Lieve Daeren, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
30. Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L.1506-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
31. La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L.1507-P), Amelia Valcárcel, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
32. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L.1511-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
33. El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L.1524-P), Martha Ordoñez, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
34. La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), Ligia Elizabeth Alvarenga Jule, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001. [www](#)
35. Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), Thelma Gálvez P., N° de venta: S.01.II.G.107 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
36. ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), Haydeé Birgin y Laura Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
37. Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), Flavia Marco, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
38. Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.02.II.G.40 (US\$ 10.00), abril de 2002. [www](#)
39. Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), Gloria Bonder, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
40. Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), Diane Alméras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montaña y María Nieves Rico, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
41. La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), Consuelo Uribe Mallarino, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
42. Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
43. A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género (LC/L.1808-P), Ligia Alvarenga, N° de venta: S.02.II.G.120 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
44. Género y sistemas de pensiones en Bolivia, Alberto Bonadona Cossío (LC/L.1841), N° de venta: S.03.II.G.6, febrero de 2003. [www](#)
45. Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil (LC/L.1920-P), Sonia Montaña, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, N° de venta: S.03.II.G.75 (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)
46. Género, previsión y ciudadanía social en América Latina (LC/L.1937-P), Daniel M. Giménez, N° de venta: S.03.II.G.96 (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
47. New contributions to the analysis of poverty: methodological and conceptual challenges to understanding poverty from a gender perspective (LC/L.1955-P), Sylvia Chant, Sales No. E.03.II.G.110 (US\$ 10.00), August, 2003. [www](#)
48. Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible (LC/L.1962-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.03.II.G.119 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)
49. La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay (LC/L.2000-P), Virginia Guzmán y Graziella Corvalán, N° de venta: S.03.II.G.161 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)
50. Un acercamiento a las encuestas sobre el uso del tiempo con orientación de género (LC/L.2022-P), María José Araya, N° de venta: S.03.II.G.184 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

51. En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada (LC/L.2028-P), Silke Staab, N° de venta S.03.II.G.196 (US\$ 15.00), diciembre de 2003. **www**
52. Entender la pobreza desde la perspectiva de género, Unidad Mujer y Desarrollo (LC/L.2063-P), N° de venta: S.04.II.G.07 (US\$ 10.00), enero de 2004. **www**
53. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina, Elizabeth Peredo Beltrán (LC/L.2066-P), N° de venta: S.04.II.G.09 (US\$ 10.00), enero de 2004. **www**
54. Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Line Bareiro, Oscar López, Clyde Soto, Lilian Soto (LC/L.2077-P), N° de venta S.04.II.G.20 (US\$ 15.00), mayo de 2004. **www**

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

**www**: Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org/>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....