

La participación de las mujeres en la política. El caso de América Latina

Marc Bou
Analista IIGC

Introducción

La participación efectiva de la mujer en la esfera pública es un fenómeno relativamente reciente en el continente Latinoamericano. Durante la década de los noventa, la cuestión de la representación de las mujeres empezó a estar presente en la agenda política de los gobiernos. Como consecuencia de esta nueva sensibilización, la mayoría de los países de esta región adoptaron una serie de medidas de discriminación positiva tendentes a incrementar la presencia femenina en los distintos cargos políticos. El presente documento pretende ofrecer una visión general sobre los avances conseguidos en favor de una representación equitativa por razón de género pero también identificar y analizar teóricamente los obstáculos político-electorales que dificultan la inclusión de la mujer en los puestos de toma de decisiones.

¿Son las cuotas de género la solución al problema de la subrepresentación?

En América Latina, el sistema de cuotas ha sido percibido como uno de los principales mecanismos para promover el acceso real de las mujeres en el mundo de la política e intentar reducir la tradicional asimetría de género en la representación política. La aprobación de acuerdos internacionales, y en concreto la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas que se celebró en Beijing (1995), marcó un punto de inflexión. A partir de ese momento, las cuotas se adoptaron en un gran número de países de América Latina¹. Las nuevas estrategias de los partidos para atraer el voto femenino, la presión de organizaciones feministas y la perseverancia de mujeres con cargos públicos, contribuyeron también a la adopción de cuotas (Friedman, 2003). En la actualidad, los porcentajes mínimos establecidos en esta región oscilan entre el 20 y el 40% para la participación de candidatas mujeres en las elecciones legislativas. A grandes rasgos, podemos afirmar que la implementación de las cuotas en este continente ha implicado un aumento considerable de la presencia femenina en los parlamentos acercándose a otras medias regionales (ver cuadro 1). Partiendo de un promedio del 9% en 1990 en la Cámara Baja, para el año 2003 la representación femenina aumentó al 15%, ascendiendo, en el caso del Senado, del 5% en 1990 al 12.6% en el 2003². Los datos demuestran la posición muy rezagada con respecto a los países nórdicos, a la par con el resto de Europa, Asia (si bien éstos ligeramente superiores en ambas cámaras) y también de los países del África sub-sahariana (que superan en promedio a Latinoamérica con relación al Senado). Los países árabes, por su parte, distan muy lejos de alcanzar al resto de regiones. Ahora bien, la experiencia evidencia que el reconocimiento formal de las cuotas y de sus porcentajes mínimos pueden no traducirse, en la práctica, en una proporción similar de escaños (ver cuadro 2). Prueba de esto es que, dependiendo del país que se analice, los efectos derivados de la aprobación de dichas medidas difieren de lo esperado. En el siguiente apartado se intentarán identificar aquellos obstáculos que dificultan la eficacia de la cuota como mecanismo que pretende corregir la situación de infrarepresentación de las mujeres en los ámbitos de decisión política.

Cuadro 1

Mujeres en el Parlamento por regiones		
	Cámara Baja o Congreso	Cámara Alta o Senado
Países Nórdicos	39,7	---
Continente Americano	17,7	17,2
América Latina	15	12,6
Europa - países miembros de la OSCE	17,7	14,5
Europa - países miembros de la OSCE	15,6	14,5

excluyendo países nórdicos		
Asia	15,4	13,8
África Sub-Sahariana	14,1	15,6
Pacífico	12,1	25,9
Estados Árabes	5,9	3,6

Fuente: Unión Interparlamentaria, septiembre 2003, Women in Parliaments, www.ipu.org El promedio para América Latina ha sido calculado a partir de los datos que proporciona este mismo organismo.

Cuadro 2

País	Año adopción de la cuota	Cámara Baja o Congreso				Cámara Alta o Senado				% mínimo establecido Congreso	% mínimo establecido Senado
		Elecciones	Escaños	Mujeres	% Mujeres	Elecciones	Escaños	Mujeres	% Mujeres		
Costa Rica	1997	feb-02	57	20	35,1	---	---	---	---	40	---
Argentina	1991	oct-01	257	79	30,7	oct-01	72	24	33,3	30	30
Nicaragua	---	nov-01	92	19	20,7	---	---	---	---	---	---
Bolivia	1997	jun-02	130	24	18,5	jun-02	27	4	14,8	30	25
Perú	1997	abr-01	120	22	17,5	---	---	---	---	25	---
Rep. Dominicana	1997	may-02	150	26	17,3	may-02	32	2	6,3	25	---
Ecuador	1997	oct-02	100	16	16	---	---	---	---	20	---
México	1996	jul-00	500	80	16	jul-00	128	20	15,6	30	30
Chile	---	dic-01	120	15	12,5	dic-01	49	2	4,1	---	---
Uruguay	---	oct-99	99	12	12,1	oct-99	31	3	9,7	---	---
Colombia	2000*	mar-02	166	20	12	mar-02	102	9	8,8	---	---
El Salvador	---	mar-03	84	9	10,7	---	---	---	---	---	---
Panamá	1997	may-99	71	7	9,9	---	---	---	---	30	---
Venezuela	---	jul-00	165	16	9,7	---	---	---	---	---	---
Guatemala	---	nov-99	113	10	8,8	---	---	---	---	---	---
Paraguay	---	abr-03	80	7	8,8	abr-03	45	4	8,9	20	20
Brasil	1997	oct-02	513	44	8,6	oct-02	81	10	12,3	30	---
Honduras	---	nov-01	128	7	5,5	---	---	---	---	---	---

* Sólo para cargos administrativos
Fuente: Elaboración propia

¿Cuáles son los obstáculos para una representación equitativa entre hombres y mujeres?

La expansión de las capacidades y oportunidades de las mujeres es determinante para que la representación femenina sea una realidad palpable e irreversible. Autores como Htunt (2000:4), apuntan diversos factores que explicarían la incipiente presencia de la mujer en los círculos de poder. La mejora de la esperanza de vida, el incremento de la tasa de penetración de la mujer en el mercado laboral, la disminución de la fertilidad o el mayor número de mujeres con estudios medios y superiores, incidirían positivamente en este aspecto. A pesar de estos avances, las mujeres que han alcanzado puestos de responsabilidad tienen la obligación moral y el deber político de potenciar nuevas políticas públicas que mejoren las condiciones de vida socioeconómicas de las mujeres para seguir esta tendencia a la alza. En este sentido, como destaca Blandón (2000:2), las mujeres parlamentarias han demostrado tener una enorme capacidad para el diálogo y la negociación, no sólo a favor de los derechos de la mujer y de la mejora de su calidad de vida, sino también sobre temas de interés general que afecten al Estado. No obstante, los obstáculos para una representación equitativa entre ambos sexos responde también a otros factores político-electorales como el carácter obligatorio o exhortatorio de la cuota; la distribución de las candidatas en las listas por parte de los partidos políticos; el tipo de listas electorales (abiertas o cerradas); el tipo de sistema electoral o la magnitud de los distritos electorales, entre otros.

a) Las mujeres en el seno de los partidos políticos

Parece lógico que la primera condición para que exista una representación femenina es, precisamente, que las propias mujeres decidan participar en el proceso político. Pero dar este

paso no es tan sencillo. La percepción sobre sus capacidades, las opciones reales para ocupar un escaño en el futuro y los apoyos sobre su candidatura son elementos ineludibles a la hora de decidir iniciar una carrera política. Matland (2002:112) enfatiza que uno de los factores más relevantes en este sentido es el número y amplitud de movimientos u organizaciones de mujeres presentes en el país. La movilización de las mujeres entorno a estas organizaciones les dota de las herramientas, experiencia y capacidades necesarias para afrontar con éxito su futura carrera política. Pero su camino hacia las instituciones públicas no termina aquí. El siguiente filtro es que sean nominadas por el partido. Siguiendo a Matland, los sistemas burocráticos presentes en los partidos ofrecen mayores ventajas ya que contemplan procedimientos normativos específicos, detallados y transparentes de selección que favorecen claramente la representación femenina. En contraposición, un sistema de selección basado en las relaciones personales e influencias dentro del aparato del partido es mucho más difuso y la nominación suele depender, por no decir siempre, de una o pocas personas que de un proceso de selección regulado y democrático. Sin embargo, aunque se lleve a cabo un proceso estandarizado para la selección de candidatos, el problema de la representación femenina no queda solventado por completo. Los puntos que se abordan a continuación son igualmente relevantes.

b) Carácter obligatorio o exhortatorio de la cuota

Para que las leyes de cuotas incidan positivamente en pro de la representación femenina en el poder legislativo, éstas deben ser obligatorias y no sólo exhortatorias o recomendatorias. Es más, deben ser completas, bien detalladas y exigir que las mujeres ocupen posiciones con posibilidades de obtener un escaño (ver epígrafe c). La legislación en materia de cuotas no debe ser una simple declaración de intenciones en la que se estipule un porcentaje que se crea deseable y en la que los partidos políticos (especialmente sus máximos dirigentes) decidieran sobre su conveniencia de implementarla. La cuota debe ser imperativa, exigible y contemplando claras consecuencias jurídicas ante el incumplimiento de sus disposiciones.

c) Distribución de las mujeres dentro de las listas

Tal y como apunta Peschard (2002,178), el cumplimiento de las normas a veces puede no dar respuesta a su espíritu. Las disposiciones legales que regulan las cuotas de género no han sido una excepción. A menudo los partidos políticos han colocado a sus candidatas al final de las listas, en los lugares de suplencia o en otras posiciones donde tienen escasas, por no decir nulas, opciones de ser elegidas y, por tanto, de poder ocupar puestos de responsabilidad política en las instituciones públicas. Así pues, se cumple el requisito sobre la presencia mínima de mujeres en las listas pero éstas no tienen opciones reales de acabar ocupando un escaño. La distribución obligatoria de las mujeres en posiciones potencialmente elegibles dotaría de una mayor eficacia a los porcentajes fijados en las cuotas. Como ya apuntamos, esta obligatoriedad podría estar acompañada de otras medidas que pasarían por sancionar y penalizar electoralmente las listas de candidatos que no respetaran estas disposiciones. Como señala Peschard (2002:181), el cumplimiento de estas reglas debería ser requisito indispensable para el registro de las listas de candidatos de cada partido.

d) Tipo de listas electorales

Con relación a las listas electorales pueden distinguirse tres modalidades. En primer lugar, cabe destacar las listas cerradas y bloqueadas. Son cerradas porque el elector vota por una lista de candidatos proporcionada por el partido y son bloqueadas porque quién ejerce el derecho a voto no puede alterar el orden interno de la candidatura. Así pues, los escaños obtenidos en unos comicios se distribuirán en función del orden preestablecido por el partido. En segundo lugar, se encuentran las listas cerradas y no bloqueadas. En estos casos, el elector vota a la lista presentada por un partido pero, a la vez, puede modificar el orden de candidatos preestablecido por aquél. Por último, las listas abiertas que permiten al elector escoger candidatos de diferentes partidos y establecer su orden de preferencia entre ellos. En este sentido, las listas abiertas y no bloqueadas dejan en manos de la ciudadanía la responsabilidad de poder escoger a mujeres para los puestos de toma de decisiones. A priori podríamos concebir estas modalidades como positivas ya que no serían las elites de los partidos, generalmente dominado por varones, los que reproducirían la situación de exclusión

de la mujer en política. Sin embargo, la cultura política dominante podría perpetuar la ausencia de la mujer ya que, muy probablemente, se seguiría optando por las candidaturas masculinas. Pero hay otra razón aún más importante. En un sistema de listas abiertas y/o desbloqueadas, además de la competencia existente entre partidos (al igual que en el sistema de listas cerradas), favorecen la competencia intrapartidista. Los candidatos de un mismo partido compiten entre sí por los votos preferenciales que determinarán que uno u otro resulte elegido (Jones, 1999:40), disminuyendo –relativamente- el poder del aparato organizativo de los partidos en la designación directa de los candidatos. Así pues, el número de votos obtenido individualmente por cada candidato/a determina quién gana un escaño (Htunt, 2002:6). Las mujeres, debido a su histórica invisibilidad en política, son menos conocidas y disponen de menos recursos y apoyos hecho que retroalimenta y perpetua la desventaja de éstas con relación a sus compañeros varones. Las listas abiertas y desbloqueadas, por tanto, acentuarían el protagonismo de determinados líderes ya consolidados y presentes en la arena política en detrimento de las mujeres recién llegadas. Por contra, las listas cerradas y bloqueadas, siempre y cuando existan disposiciones que aseguren una distribución coherente por razón de género como se vio en el apartado anterior, favorece la inclusión de las mujeres en las asambleas legislativas. En conclusión, la lista cerrada y bloqueada puede asumir perfectamente el objetivo de los cupos mínimos para favorecer la representación femenina (con sus correspondientes correcciones), mientras que la lista abierta no podría garantizar dicha finalidad.

e) Modalidad de sistema electoral

La cuestión central pasa por identificar cuál es el sistema electoral (mayoritario o proporcional) que mejor favorece la representación femenina. En líneas generales, las cuotas funcionan de una manera más óptima en sistemas de representación proporcional (RP) que en los sistemas de mayoría (Peschard, 2002:178). Las razones que explicarían las ventajas que ofrece el sistema de RP se detallan en el siguiente epígrafe.

f) Magnitud de los distritos electorales

Se llama tamaño o magnitud de circunscripción al número de escaños asignados a la misma. Atendiendo a la magnitud de la circunscripción podemos distinguir las uninominales o plurinominales. En las primeras (uninominales) se eligen un solo diputado, mientras que en las segundas (plurinominales) se escogen diputados para dos o más escaños. Los sistemas de RP se caracterizan por sus mayores magnitudes de distrito (circunscripciones plurinominales), que a su vez se derivan en mayores magnitudes de partido (Matland, 2002, 122)³. Por su lado, las circunscripciones uninominales suelen coincidir con sistemas mayoritarios. La experiencia reciente demuestra que un mayor número de escaños por distrito favorece, sin lugar a dudas, la representación femenina. En este sentido, cuanto más grande sea la magnitud del distrito, mayor proporcionalidad se obtendrá y, por tanto, mayores serán las probabilidades de que un partido consiga un número mayor de escaños en una circunscripción (mayor magnitud del partido). Con circunscripciones pequeñas se reduce drásticamente la efectividad del sistema de cuotas. Si los partidos disponen de varios escaños, tendrán más incentivos para incluir en sus listas a mujeres y éstas, a la vez, dispondrán de más opciones para que sean posteriormente elegidas (Htunt, 2002:20). Cuando el distrito es uninominal (magnitud igual a uno) la estrategia partidista varía notablemente. Los partidos sólo pueden optar a un escaño y, por este motivo, prefieren designar a una persona que crean que será determinante para ganar las elecciones y, casi siempre, las cúpulas aún prefieren designar a hombres en lugar de mujeres.

g) Otras variables

Existen otras variables que, si bien no han sido analizadas en profundidad por los círculos académicos, serían igualmente importantes para favorecer la inclusión de la mujer en política. En concreto, la importancia del tamaño de las asambleas representativas podría ser esencial ya que condiciona el número de escaños a asignar entre las distintas circunscripciones. En este sentido, si se dispone de un mayor número de escaños a repartir, más oportunidades tendrán las mujeres para salir electas en una determinada circunscripción pero sobretudo mayor visibilidad y presencia femenina en los parlamentos. De todos modos, sería interesante llevar a cabo un estudio comparado entre los distintos parlamentos de América Latina y

observar si el número de parlamentarias tiene algún tipo de efecto sobre la producción legislativa relativa al género; qué tipo de comisiones ocupan las parlamentarias en dichas cámaras (economía, familia, política exterior, etc.); si prosperan las propuestas que presentan y sobre qué ámbitos, etc.

Conclusiones

En las líneas anteriores se ha podido observar que la implementación de cuotas –a pesar de sus efectos positivos- no soluciona por completo el problema de la subrepresentación de las mujeres en los parlamentos⁴. Aspectos como el carácter obligatorio o exhortatorio de la cuota; la distribución de las candidatas en las listas; el tipo de listas electorales; la modalidad de sistema electoral o la magnitud de las circunscripciones electorales, son variables igualmente importantes. Por otro lado, tal y como apunta El Panorama social de América Latina 2002-2003⁵, los términos pobreza y desigualdad van íntimamente unidas a la mujer. Sin embargo, este mismo documento nos da a conocer ciertos datos esperanzadores. En la actualidad, la población femenina es globalmente más educada que los hombres (especialmente en los tramos superiores), es decir, las mujeres económicamente activas tienen más años de estudio que los varones. Es de esperar que si se mantiene esta tendencia y se cambia la percepción sobre rol de la mujer en la sociedad –rechazando los tradicionales patrones culturales excluyentes- la brecha existente entre hombres y mujeres podría reducirse con los años. Es por este motivo que las mujeres que ya ocupan cargos públicos tienen una enorme responsabilidad para invertir la histórica discriminación que ha padecido y sigue padeciendo la mujer. Pero todo esto requiere su tiempo. Ahora bien, una democracia sin la participación efectiva de la mujer puede considerarse como incompleta o inacabada vulnerando uno de los principios constitucionales básicos de toda norma fundamental: el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo.

Fuentes de información

Aquino, J.A. (2002): Cuota femenina, circunscripciones electorales y listas de candidaturas, Ciencia y Sociedad, Volumen XXVII, Número 3, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, República Dominicana

Blandón; M. (2000): Liderazgo de la mujer: teoría y práctica, Seminario del BID/PROLID, Cancún, México. Disponible en:

<http://www.iadb.org/sds/doc/ProleadLiderazgoBlandon.rtf>

Friedman, E. (2003): Gender Rights in Latin America: Assessing the Impact of International Norms, págs. 7 a 12. Disponible en: <http://www.qub.ac.uk/ies/staff/friedman-lead.pdf>

Jones, M. P. (2000): Impacto de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres. Disponible en:

http://www.celem.org/prog_europeos/demo_paritaria2000/pdfs/capitulo01.pdf

Mala, N. (2002): Mujeres y poder político en Latinoamérica, Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números, Capítulo 1, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Estocolmo, Suecia.

Matland, R. (2002): Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales, Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números, Capítulo 3, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Estocolmo, Suecia.

Peschard, J. (2002): El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general, Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números, Capítulo 4, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Estocolmo, Suecia.

Notas:

1 Los países que han adoptado cuotas son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia (sólo para cargos administrativos) Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (país que rescindió este mecanismo recientemente).

2 Los datos para 1990 se extraen de Htunt (2002:22-23)

3 Según la definición de Matland, la magnitud del distrito es el número total de escaños por circunscripción electoral, mientras que la magnitud del partido se refiere al número de escaños que cada partido obtiene en una circunscripción.

4 Nicaragua, por ejemplo, no contempla en su legislación el sistema de cuotas y, sin embargo, ocupa el segundo puesto con relación al porcentaje de mujeres presentes en la Cámara legislativa (20,7%).

5 <http://www.eclac.cl/>