

La participación política femenina en los espacios de poder local: el reto de las nuevas fronteras

Salvador Romero Ballivián

Una vista panorámica

Desde el inicio de la transición a la democracia, en América Latina se han dado pasos significativos para ampliar la participación de la mujer en la vida política y, luego, en los espacios de poder. Ciertamente, aunque existen desafíos fuertes, hay avances relevantes.

En efecto, hubo un notable esfuerzo por mejorar y aumentar el registro femenino en los censos electorales e incrementar la asistencia a las elecciones. Trabajaron en esta dirección, a menudo de manera coordinada, los organismos electorales, entidades públicas especializadas, organizaciones no gubernamentales, movimientos de mujeres, partidos y agencias de cooperación internacional. Las mujeres invirtieron las cifras, pasaron de una posición minoritaria en los listados a ser la mayoría, lo cual se adecua a la realidad demográfica⁴. En 1956, para la elección inaugural del sufragio femenino, las hondureñas constituían apenas un 41,4 % del censo⁵; en el 2013 eran un 50,8 %. La excepción latinoamericana, Guatemala, desapareció en la presidencial del 2011: en esa oportunidad, las mujeres constituyeron el 50,9% del registro.

Esta evolución se liga con el aumento de perspectivas para las mujeres, en especial en las capitales y las principales ciudades, donde crecen las oportunidades socioeconómicas, educativas, culturales y políticas. En las zonas rurales, donde persisten pautas de comportamiento más tradicionales, se constatan rezagos. Costa Rica ofrece un ejemplo, con San José como la provincia con mayor proporción de mujeres registradas, mientras que en el opuesto figuran las áreas rurales y costeras, menos desarrolladas⁶. Un cuadro similar se presenta en El Salvador, con la capital como un área de particular inscripción femenina⁷.

Además de conformar la mayoría en las listas, las mujeres tienden a mostrar niveles ligeramente superiores de participación. Ilustrativas de esta tendencia son las municipales

4 Llanos, Beatriz, y Kristen Sample, *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? (participación política de la mujer en América Latina)*. IDEA, Lima, 2008, pág. 15.

5 Villars, Rina, *Para la casa más que para el mundo: sufragismo y feminismo en la historia de Honduras*. Guyamuras, Tegucigalpa, 2001, pág. 401.

6 Tribunal Supremo de Elecciones, Boletín estadístico, 272, 2009, págs. 17-21.

7 Junta de Vigilancia Electoral, Informe elecciones 2012. Junta de Vigilancia Electoral. San Salvador, 2012, págs. 214-228.

paraguayas del 2006 y del 2010. En esta última oportunidad sufragó un 57,3 % de las inscritas, contra un 56,6 % de los varones. De cierta forma, la trayectoria femenina en América Latina recuerda la europea y norteamericana de la post Segunda Guerra Mundial, cuando las mujeres pasaron a inscribirse más y a votar más que los hombres; así sucedió en Canadá desde 1988, casi siete décadas después de haber conquistado el derecho al sufragio⁸.

A veces en paralelo a estos cambios en los listados y en la asistencia a la jornada electoral, a veces de manera posterior y a menudo con la convergencia de las fuerzas sociales y políticas descritas, los sistemas políticos latinoamericanos buscaron diversificar y lograr una mayor equidad en la representación, una mayor presencia de las mujeres en los espacios de decisión. Los desequilibrios eran notorios al inicio de la transición. No fue excepcional el Congreso boliviano de 1979, con una única mujer parlamentaria, aunque sí fue excepcional que Lydia Gueiler fuese elegida presidenta de la Cámara de Diputados, cargo que le abrió el paso a la presidencia de la República en medio de una grave crisis política⁹.

El mecanismo privilegiado de las reformas ha sido la cuota de representación por género¹⁰. De hecho, la cuota es una de las reformas electorales más comunes en la región¹¹. Puestas en vigencia por primera vez en Argentina en 1991, las cuotas han probado su eficiencia en la medida que la legislación sea clara, precisa y con instrumentos para garantizar su cumplimiento, o que ciertas instituciones, como las electorales, dotadas de poderes reglamentarios, asuman un rol proactivo¹².

Ciertamente las situaciones varían, desde países donde los partidos **parecen ignorar el espíritu y la letra del sistema de cuotas del país – y aún sus propias reglas internas**¹³ –, los que adoptaron la cuota por una única vez – Uruguay, para los comicios de 2014 –, hasta

8 Jenson, Jane, “La ciudadanía de las mujeres y la democracia en Canadá”, en: *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de América*. IDEA/CIM, 2013, págs. 277-278.

9 Romero Ballivián, Salvador, *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979- 2009*. FUNDAPPAC/KAS, La Paz, 2009, págs. 204-206.

10 Archenti, Nélica, y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Heliaste, Buenos Aires, 2008; Bareiro, Line, e Isabel Torres García (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH-CAPEL, San José, 2008.

11 Romero Ballivián, Salvador, “Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI”, en: Organización de Estados Americanos, *Reformas políticas en América Latina*, 2016, pág. 93-133.

12 Eugenia Zamora, “Derechos políticos de la mujer en Costa Rica 1986-2006”, en: Barreiro, Line; Torres Isabel (editoras), *Igualdad para una democracia incluyente*, IIDH, San José, 2009, págs. 397-447; Gilas, Karolina, *Con las cuotas no basta*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2014, págs. 49-54.

13 Jones, Mark, “La representación de las mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá: diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reforma”, en: PNUD, *Las reformas electorales en Panamá*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamá, 2010, (págs. 275-315), pág. 286.

aquellos que establecieron la paridad y alternancia – como Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Honduras (aplicación prevista para la elección del 2017). A menudo, este mecanismo corona una progresiva ampliación de la cuota. México aprobó una cuota de 30% en 2002, de 40% en 2007 y en 2014 estableció la paridad y la alternancia. Como consecuencia, América Latina destaca como la segunda región con más porcentaje de parlamentarias, detrás de Escandinavia¹⁴, aunque el promedio solo fluctúe alrededor del 25 %.

Empero, las cuotas atacan más las consecuencias que las causas de la discriminación política femenina. Así, en Costa Rica apenas desaparece la imposición de las cuotas, como en el caso de los cargos uninominales para alcaldías propietarias e intendencias, la presencia de las mujeres en las candidaturas se reduce drásticamente.

Entre las nuevas líneas que se discuten para apuntalar la diversificación y la equidad de la representación, los países han avanzado en la aprobación de mecanismos contra el acoso político y la burla de las disposiciones: ¡el lente debe considerar cuántas mujeres fueron elegidas y cuántas concluyeron el mandato! Igualmente, ciertas legislaciones exigen que los partidos destinen una fracción del financiamiento público a la capacitación de su militancia y dirección femenina, como en México o Costa Rica¹⁵, medidas que a veces son acompañadas por iniciativas de fundaciones políticas para capacitar a las candidatas sin distinción de partidos¹⁶.

Alcances y objetivos de una investigación centrada alrededor de la participación política femenina en el espacio local

El panorama descrito concierne fundamentalmente la situación nacional: la participación de las mujeres en el ámbito legislativo nacional. El escenario local latinoamericano muestra un cuadro más dramático y también menos conocido. Las mujeres ocupan habitualmente menos del 10% de las alcaldías, y ese porcentaje da escasas señales de progresar. Igualmente, su presencia en las gobernaciones, el nivel intermedio entre el gobierno central y las alcaldías, es limitada, como ilustra México con apenas cinco gobernadoras en 30 años¹⁷. Las reformas en este campo han sido discretas¹⁸.

14 IDEA/Unión Interparlamentaria/Universidad de Estocolmo, *Atlas of Electoral Gender Quotas*, 2013.

15 Matarrita Andrés, Zamora Eugenia, “Paridad de género y capacitación partidaria en Costa Rica” en *Revista de derecho electoral* (19), primer semestre 2015, p. 59 – 82.

16 NIMD/NDI/ INAM/PNUD/ONU-Mujeres, *Mujeres políticas: la experiencia de la Academia de candidatas en Honduras*. Tegucigalpa, NIMD/NDI/ INAM/PNUD/ONU-Mujeres, 2014.

17 Gilas, Karolina, op. cit., pág. 30.

18 Torres, Isabel, “Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, 14,

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En ese contexto se inscribe la investigación “Derechos políticos de las mujeres: avances y buenas prácticas en El Salvador, Costa Rica y Panamá”, ejecutada por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL/IIDH) en 2015, gracias al financiamiento de la cooperación de Australia. La iniciativa contó con el soporte del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), el Tribunal Electoral de Panamá (TE) y el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador (TSE). Su propósito fue acercarse a la realidad de la participación política femenina en el nivel local, mostrar los vínculos con el nivel nacional, las tendencias comunes y las singularidades.

Tres destacados investigadores realizaron los análisis de casos nacionales. Ana Elena Obando, abogada, catedrática universitaria y consultora internacional, trabajó sobre Costa Rica; Dayana Bernal, abogada e investigadora, analizó el caso de Panamá; Carlos Urquilla, abogado, profesor universitario y ex Subsecretario Presidencial de Inclusión Social, estudió la situación salvadoreña. En la primera fase se contó igualmente, con el aporte de Isabel Torres García. La coordinación académica general correspondió a Salvador Romero Ballivián, ex Director de CAPEL.

La investigación se desarrolló bajo parámetros comunes, con un entrelazamiento del análisis de datos cuantitativos, tanto estadísticas oficiales como encuestas a políticas locales; recolección de información cualitativa a través de entrevistas y grupos focales con dirigentes políticas y autoridades institucionales; análisis de la legislación electoral nacional enfocada en la participación política femenina, y una perspectiva temporal que cubre los primeros lustros del siglo XXI. Los países comparten una misma área geográfica, una división política y administrativa con similitudes, en la medida que el poder local se concentra en las alcaldías, sin existencia de un nivel intermedio – como las gobernaciones –, y la gestión electoral la asume un organismo unificado.

Los trabajos se ajustan a las exigencias habituales de la investigación académica y ofrecen valiosa información inédita. Sin embargo, también tienen voluntad de incidir en las políticas públicas, las normas y las prácticas, por lo cual, establecen de cierre un balance de la situación en cada país y un conjunto de recomendaciones que ayuden a fortalecer la participación política femenina.

Desde el punto de vista metodológico, en grados distintos, los investigadores tuvieron dificultades para tener acceso a los datos, pese a la buena voluntad y cooperación de las instituciones. Este elemento pone en evidencia las características novedosas del tema

julio-diciembre de 2012, (págs. 27-41), pág. 29.

abordado en la obra, así como la naturaleza incipiente de los estudios sobre el poder local en la mayoría de los países de América Latina. Pese a las limitaciones, las tres investigaciones recuperan datos muy poco conocidos y brindan interpretaciones novedosas.

Primeras conclusiones para el debate y la acción

Los hallazgos de las investigaciones son numerosos y no es el propósito resumirlos. El objetivo de esta sección es más bien resaltar algunas tendencias compartidas en Costa Rica, Panamá y El Salvador, que sin duda puedan ser extendidas a los otros países de la región. Al menos cinco líneas comunes pueden identificarse.

La primera es la progresiva adopción de mecanismos de acción afirmativa para promover la participación femenina en el escenario local. Prototípica es la evolución de Costa Rica. Procuró generar mayores espacios de presencia femenina en los ámbitos de decisión local a través de cuotas (2002, 2006), después elevó el umbral a la paridad y alternancia (2010, 2016) y luego de una sentencia de la Sala Constitucional, implementará la paridad horizontal en la próxima elección. Iniciadas en el nivel nacional, las cuotas han ganado terreno en el juego municipal, tanto más que, en su ausencia, las inercias de la cultura política abren muy pocos espacios. Se observa un amplio respaldo femenino a este mecanismo, no exento de una mirada crítica sobre la manera cómo los partidos inscriben a las mujeres en las listas para cumplir una exigencia legal, sin una adecuada valoración de sus méritos, competencias y trayectorias.

La segunda línea es que los avances que se dieron para impulsar las cuotas y otras medidas favorables para la participación política femenina supusieron vastas alianzas que incluyeron, a menudo, una coordinación de mujeres de distintos partidos con promotoras de las causas femeninas de la sociedad civil, los organismos electorales, las entidades gubernamentales encargadas de asuntos de género, el respaldo de la comunidad internacional. Fue común e importante el recurso a los grandes acuerdos y convenios internacionales que establecieron la necesidad de impulsar medidas para ampliar la participación social y política femenina bajo la inspiración de los derechos humanos. Sin embargo, se observa que hubo escaso impulso específico para el ámbito local, que resultó más bien un derivado de las medidas logradas en el espacio nacional – en particular, las cuotas para las diputaciones.

Una tercera tendencia muestra una brecha y una tensión entre los principios jurídicos y la realidad política. Los primeros afirman elementos destinados a promover la participación

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

política femenina, tanto dentro de las organizaciones políticas como en la competencia entre partidos. Sin embargo, muchos de los enunciados quedan en letra muerta y los objetivos no se cumplen de manera plena. La discrepancia proviene en muchas ocasiones de las áreas grises, las fisuras o los vacíos de los textos normativos que permiten interpretaciones minimalistas o incumplimientos sin sanciones. Los casos estudiados sugieren igualmente la función clave que desempeñan los tribunales electorales, los tribunales constitucionales o la máxima instancia de justicia, para brindar enfoques que rescaten no sólo la letra de la norma sino el espíritu.

La cuarta línea concierne la brecha que existe entre el porcentaje de alcaldesas y de concejales (nombre genérico para designar a las mujeres que ocupan cargos en los espacios legislativos del ámbito local; los nombres varían de país a país: regidoras, síndicas, etc.). Desde el inicio de la transición o desde que las elecciones municipales adquirieron personalidad propia, el número de alcaldesas progresa de manera lenta o se estanca, alrededor de 10% - 15%. Así, en El Salvador, la cantidad de alcaldesas en 1998 fue de 25, en 2015 de 27, y los picos del período oscilaron entre 17 y 30. En la municipal panameña de 2014 se alcanzó 14% de alcaldesas, la mejor cifra de la historia de ese país. La proporción de concejales suele ser bastante superior (con la excepción de Panamá). Esta diferencia se explica porque los partidos aún tienden a privilegiar candidatos masculinos en elecciones uninominales. Por el contrario, las listas, donde se pueden generar mecanismos de cuotas, aumentan la presencia femenina. En el mismo sentido, puede observarse una sobrerrepresentación femenina en los puestos suplentes, pues los partidos aplican de manera laxa la cuota y la cumplen colocando principalmente mujeres en la suplencia, como sucede en El Salvador, o en la segunda parte del ticket, como la función de vicealcalde en Costa Rica.

Por último, se identifica que lamentablemente aún subsiste una cultura local latinoamericana restrictiva para la participación política femenina. Aún más grave, un porcentaje importante de mujeres sufre un acoso político y enfrenta un ambiente que dificulta su llegada a la política y más todavía su permanencia (entre otros, aspectos que podrían juzgarse secundarios y no lo son, como los horarios de reuniones, la compatibilización de la vida familiar y pública, etc.). Es un tema que adquiere progresiva notoriedad, sobre el cual los actores toman conciencia, y que moviliza cada vez más a las mujeres.

El conjunto de las investigaciones ofrece un panorama amplio, matizado, que registra avances, que muestra desafíos, que no disimula dificultades y que en el balance final deja una nota de esperanza, en especial si se recupera una mirada de mediano y largo plazo.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES: AVANCES Y BUENAS PRÁCTICAS EN
EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ.

En efecto, la historia descrita por los investigadores de este libro recuerda, de alguna manera, las palabras inaugurales de Alexis de Tocqueville en *La Democracia en América*. La participación activa de la mujer en todos los ámbitos de la política, con una presencia cada vez más extendida, es sin duda, “una gran revolución democrática (que) se palpa entre nosotros”.