

PARTICIPACIÓN POLÍTICA IGUALITARIA DE LAS MUJERES: DEBER SER DE LA DEMOCRACIA*

Line BAREIRO
Isabel TORRES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estrategia de la investigación*. III. *Igualdad y no discriminación en el derecho humano de las mujeres a la participación política*. IV. *Las cuotas como promoción de la igualdad*. V. *Condiciones para el funcionamiento de las cuotas*. VI. *La paridad como enriquecimiento de la democracia*.

I. INTRODUCCIÓN

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

* Este artículo es el capítulo introductorio de Bareiro, Line y Torres, Isabel (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*, San José, IIDH, 2009. Se han realizado pequeñas modificaciones para esta publicación. Versión publicada en la edición de 2009.

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

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

El mecanismo de cuotas ha sido incorporado efectivamente por medio de reformas a la legislación electoral, las cuales establecen disposiciones en la materia. También existen experiencias en la región de implementación en los partidos políticos, como una forma de democratización interna. Son 11 los países de América Latina que cuentan con mecanismo de cuotas en la legislación electoral: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay. Venezuela no cuenta con cuotas consagradas por ley, aunque en 2008, su organismo electoral ha dispuesto en la convocatoria a elecciones, que las listas, para ser inscritas deben alternar un hombre y una mujer.¹

La cuota tiene una aplicación concreta, siendo el criterio más inmediato para evaluar su éxito la medición cuantitativa de mujeres escogidas en puestos de elección popular, como en la representación parlamentaria o en los gobiernos locales. Los diagnósticos existentes indican que, si bien la participación política de las mujeres se ha incrementado en los últimos años, sigue siendo insuficiente si se toma en cuenta que la proporción de mujeres en

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

los poderes legislativos en América Latina, alcanza apenas el 19.9%, según datos de la Unión Interparlamentaria (2008).

Los organismos electorales tienen un papel fundamental en materia de derechos políticos, considerando sus atribuciones en la regulación de procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática. Su actuación es imprescindible para la garantía de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación, así como para la adecuada implementación de las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres, mediante el mecanismo de cuotas mínimas de participación política de las mujeres.

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

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

II. ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN

Origina la investigación una iniciativa de articulación y diálogo entre diferentes actores interesados en la igualdad de las mujeres en la participación política. En primer lugar, se unieron dos departamentos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), para desarrollar la propuesta de

producción de conocimientos. Lideraron el proceso el Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del entonces Departamento de Entidades de la Sociedad Civil y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).² El concepto radicaba en la revisión de la normativa y los resultados, pero también en la aplicación concreta de las normas. A ello se sumó la necesidad de conocer la aplicación por parte del órgano electoral, así como la administración de justicia, en casos de conflictos emergentes del uso mismo del mecanismo.

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

Un equipo especializado en derechos políticos de las mujeres y en el análisis de la aplicación de las cuotas elaboró el instrumento de recolección de datos, en diálogo con el Programa de Derechos Humanos de las Mujeres y CAPEL del IIDH. Luego de un proceso de ajustes, se envió el formulario a los organismos electorales.

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

Line Bareiro e Isabel Torres dirigieron y coordinaron la investigación, elaboraron el formulario en conjunto con especialistas y desarrollaron el plan de análisis. Un equipo interdisciplinario de especialistas redactó los diferentes artículos. Todas las autoras unen al conocimiento y rigor analítico, un compromiso de lucha por la igualdad, la no discriminación y la democracia. Muy especialmente, se trata de personas con años de trabajo por los derechos de las mujeres y por un avance de la democracia mediante

² La investigación contó con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

la inclusión efectiva de ambos sexos a la representación y los mandatos. Se incluye también una sitiografía³ sobre el derecho a la participación política de las mujeres, especialmente sobre el mecanismo de cuotas y su aplicación.

Las especialistas analizaron la legislación constitucional y electoral referida a la participación política, así como la reglamentación de la cuota y el sistema electoral en los 11 países en estudio. Se investigó también sobre los organismos encargados de la aplicación de la normativa y la aplicación en sí. Una cuestión mayor en la investigación fue la revisión de los reclamos y litigios judiciales y su resolución, tanto en el ámbito nacional como en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

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

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

Una de las características de la investigación fue la flexibilidad. Así, cada vez que se percibía algo novedoso o se consideraba necesario para la comprensión, se trató de incorporarlo al análisis. Por ejemplo, muy avanzado ya el proceso de investigación, se percibió que habían aparecido algunas modalidades creativas de aplicación de las cuotas y se decidió incorporarlas, aun cuando no formaran parte de las respuestas del formulario. Asimismo, se decidió que debía contarse con un artículo teórico sobre las acciones positivas.

³ Una sitiografía es una sistematización comentada de las páginas web sobre el tema accesibles por medio de Internet; en este caso se trabajó fundamentalmente con las páginas web en castellano.

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

III. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO HUMANO DE LAS MUJERES A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

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

Las conductas discriminatorias se sustentan en valoraciones negativas sobre determinados grupos o personas. Más claramente, la *discriminación* se basa en la existencia de una percepción social que tiene como característica el desprestigio considerable de una persona o grupo de personas, ante los ojos de otras. Constituye en esencia una relación de poder en la cual está presente una concepción de superioridad-inferioridad. Estas percepciones negativas tienen consecuencias en el tratamiento hacia esas personas, en la manera de ver el mundo y de vivir las relaciones sociales en su conjunto; por tanto, ello influye en las oportunidades y por consiguiente en la realización de capacidades y en el ejercicio de derechos.⁴

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

⁴ Badilla, Ana Elena y Torres, Isabel, “La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes*, IIDH, 2004, t. I.

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

En cuanto al principio de *igualdad*, como bien lo señala Sartori, no se define a partir de un criterio de semejanza, sino de justicia. Una de las más interesantes definiciones de igualdad es de la feminista argentina María Isabel Santa Cruz (muchas veces citada como Marita Santa Cruz),⁵ que dice:

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

Como ha podido verse, la igualdad es importante justamente entre diferentes, ya que se trata de una convención social, de un pacto, según el cual se reconoce como iguales a quienes pertenecen a distintos sexos, razas, etnias, clases sociales, etcétera. En esa medida se afirma que la idea de igualdad es un constructo, un artificio frente a la desigualdad natural que parte precisamente de la diversidad, es decir, de aquella situación de hecho en la que hay en parte igualdad y en parte diferencias.⁶ La igualdad tiene que ver con el deber ser, no es un hecho, si no un valor establecido ante el

⁵ Santa Cruz, Marita, “Notas sobre el concepto de igualdad”, *Isegoría*, núm. 6, 1992.

⁶ Torres, Isabel, “Hacia la democracia paritaria”, II Jornada de Equidad de Género, conferencia magistral: Avances y desafíos de los derechos políticos de las mujeres, Colegio de Abogados de Costa Rica, 3 de marzo de 2009.

reconocimiento de la diversidad.⁷ Como expresa Rawls, somos “igualmente desiguales”⁸ o en palabras de Ferrajoli:⁹ “La igualdad sustantiva no es otra cosa que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho, e incluso precisamente por el hecho, de que los y las titulares son diferentes entre sí”.

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

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

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

[q]ue todas las personas —independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales— tengan la posibilidad real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos.¹⁰

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso a puestos de decisión, ni de participación en la toma de decisiones o de consideración de sus capacidades para

⁷ Facio, Alda, “El derecho a la igualdad de mujeres y hombres”, *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*, IIDH, 2009.

⁸ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1979.

⁹ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

¹⁰ XXX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, IIDH, 2002.

ocupar puestos públicos. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres.¹¹

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

IV. LAS CUOTAS COMO PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD

1. *Estudios relevantes sobre cuotas*

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

Algunas investigadoras lograron incluso una profundización del análisis de las cuotas en alguna subregión, como el relevante trabajo de Magdalena León sobre la región andina.¹² Pero también hay instituciones como International IDEA, que se ha ocupado en forma constante de dar seguimiento a la participación política de las mujeres, a revisar los efectos de las cuotas y a pensar en cómo avanzar. Para la región, tienen gran importancia

los trabajos de Ana Isabel García primero y de Beatriz Llanos y Kristen Sample después,¹³ siendo de mención obligada los trabajos de Mala Htun¹⁴ sobre las cuotas en el mundo y en Latinoamérica.

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

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

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

¹⁴ Htun, Mala, *Dimensiones de la inclusión y exclusión política en Brasil: Género y raza*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2003; Htun, Mala, “Mujeres y poder en Latinoamérica”, en

Es relevante que casi todos los organismos multilaterales se han ocupado del tema, como el Banco Interamericano de Desarrollo,¹⁵ el Instituto Internacional de Gobernabilidad¹⁶ y el Interamerican Dialogue,¹⁷ que han producido importantes documentos sobre la participación política de las mujeres y la importancia de las cuotas para la aceleración de la igualdad.

El estudio de los casos de Brasil y Argentina, realizado por Jutta Marx, Jutta Borner y Mariana Caminotti,¹⁸ ilumina el vínculo entre las cuotas, el sistema electoral, el sistema político, el sistema de partidos y la cultura política. La descripción de ambos casos y el análisis de las autoras muestra cómo el dato “cuota de 30%” puede significar cosas totalmente diferentes y tener efectos también distintos. Debido a la regulación, al sistema de partidos y al ejercicio activo de la ciudadanía de las mujeres, ese 30% se traduce en una participación del 36% en Argentina y de menos del 10% en Brasil. Al interesante análisis de la normativa y aplicación de las cuotas se suma un aporte sobre la trayectoria de las legisladoras, las campañas electorales y un análisis de la actividad legislativa con perspectiva de género. El trabajo constituye un modelo de análisis de las mujeres en la representación política legislativa.

Especial importancia tiene como fuente y como mecanismo para la igualdad en sí mismo, el seguimiento que en todos estos años ha realizado

el órgano de supervisión de la implementación de la Convención CEDAW, el Comité CEDAW. Los Estados han debido informar sobre la aplicación del ya mencionado artículo 4o. de la Convención y también sobre el artículo 7o., relativo a la igualdad en la participación política. El Comité también se ha referido al tema en dos recomendaciones generales: la número 23 sobre vida política y pública; y la número 25, referente a las medidas especiales de carácter temporal.

El análisis más completo, trascendente política y académicamente, por su cobertura regional y por su procesamiento, es “Los aportes de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe” (capítulo I), documento

Méndez-Montalvo, Myriam y Ballington, Julie (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, 2002; Htun, Mala y Mark P. Jones, “Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, en Craske, Nikki y Molyneux, Maxine (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Nueva York, Houndsmill, Palgrave, 2002.

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

¹⁶ <http://www.iigov.org>.

¹⁷ <http://www.iadialog.org>.

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

presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la X Conferencia Regional sobre la Mujer realizada en Quito en 2007. Su principal fuente de datos fue una encuesta realizada a todos los gobiernos de América Latina y el Caribe, respondida principalmente por las llamadas “oficinas para el adelanto de la mujer”. En ese sentido, el Informe de la X Conferencia establece con propiedad una comparación entre los países con cuotas y sin cuotas.

La CEPAL¹⁹ identifica el surgimiento de las cuotas en:

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

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

El informe de la CEPAL constituyó un buen marco contextual para la investigación, considerando que:²⁰

[e]l análisis de los sistemas de cuotas puede hacerse desde dos dimensiones: la primera hace referencia a quién es el mandante (la Constitución, las leyes,

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

²⁰ *Ibidem*, p. 27.

los partidos políticos) y la segunda, a la etapa del proceso político electoral en la que se aplica la cuota. La cuota puede aplicarse en la primera etapa del proceso (identificación de aspirantes), en una etapa intermedia (nominación de candidatos) o en la última (mediante la reserva de un cierto porcentaje de escaños). El concepto de doble cuota se emplea para referirse a un sistema que no sólo requiere un cierto porcentaje de mujeres, sino que dispone que éstas ocupen posiciones en las listas que aseguren la posibilidad de ser elegidas.

2. Las cuotas y la igualdad

La igualdad es una de las grandes ideas de la Ilustración y al mismo tiempo es, posiblemente, la que más discutida ha sido en los tres últimos siglos. Así lo afirma la presentación de un trabajo de Amelia Valcárcel,²¹ una de las autoras que mayor influencia ha ejercido sobre las feministas latinoamericanas:

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

Grandes teóricos de la democracia como Giovanni Sartori, por ejemplo, incluyen directamente la idea y la existencia de igualdad en las sociedades a la teoría de la democracia.²² Es relevante también que el debate feminista sobre ciudadanía, se ha centrado justamente en la falsedad de la formalidad democrática y de ciudadanía por la gravedad de las desigualdades que las mujeres sufren en el mundo.²³ Incluso el autor contemporáneo más veces

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

²² Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989.

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

citado en el tema, como es Thomas Marshall,²⁴ incluye la igualdad como un componente fundamental de su definición de ciudadanía:

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

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

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

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

Las especialistas que escribieron este artículo coinciden justamente en este punto, de que la importancia de las cuotas radica en su capacidad de cambiar muy rápidamente la situación de subrepresentación femenina en los cargos electivos. Y eso puede verse no sólo en los países como Argentina

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

y Costa Rica, en los que la aplicación se ha mostrado muy eficaz llegando prácticamente a un 40%, sino también en otros en los que no se cuenta con cuotas de resultado.

3. *Mecanismos para la participación en democracia*

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

Como contrapunto podemos poner el ejemplo del movimiento obrero, que en algunos casos, apenas logrado el voto universal masculino —es decir el derecho al voto para los varones no propietarios—, generaron los partidos políticos modernos. Concretamente, los partidos socialistas fueron los mecanismos que les permitieron participar autónomamente en la democracia y constituirse en sujetos políticos.²⁵

Pasaron nuevamente 30 años hasta que a mediados de los años ochenta del siglo XX, junto a la reorganización feminista, las mujeres se atrevieron a

²⁵ Friedrich Engels lo refiere en los siguientes términos: “Gracias a la inteligencia con que los obreros alemanes supieron utilizar el sufragio universal, implantado en 1866, el crecimiento asombroso del partido aparece en cifras indiscutibles a los ojos del mundo entero. 1871: 102,000 votos socialdemócratas; 1874: 352,000; 1877: 493,000...”. Posteriormente, continúa diciendo, “El primer gran servicio que los obreros alemanes prestaron a su causa consistió en el mero hecho de su existencia como Partido Socialista que superaba a todos en fuerza, en disciplina y en rapidez de crecimiento. Pero además prestaron otro: suministraron a sus camaradas de todos los países un arma nueva, una de las más afiladas, al hacerles ver cómo se utiliza el sufragio universal... Y cuando Bismarck se vio obligado a introducir el sufragio universal como único medio de interesar a las masas del pueblo por sus planes, nuestros obreros tomaron inmediatamente la cosa en serio y enviaron a Augusto Bebel al primer Reichstag Constituyente. Y, desde aquel día, han utilizado el derecho de sufragio de un modo tal, que les ha traído incontables beneficios y ha servido de modelo para los obreros de todos los países”, Engels, Friedrich, “Introducción” a la edición de 1895 de Marx, Karl, *Las luchas de clase en Francia de 1848 a 1850*, en nol/m-e/1850s/francia/francia1.htm.

decir que querían participar en los órganos de decisión, en la representación y en los mandatos. Es así que muy pronto se llegó a desarrollar el que, hasta hace poco, ha sido el mecanismo que por excelencia ha hecho dar un salto hacia la igualdad de las mujeres en la política: las cuotas mínimas y también las máximas, de representación política.

Obviamente hay otra serie de factores que inciden, como el del financiamiento de la política, que Delia Ferreira Rubio ha estudiado a profundidad.²⁶ Pero ese no es un mecanismo que pueda ser compulsivo a favor de las mujeres, ya que el propio Estado otorga el subsidio electoral conforme a los votos obtenidos, y la recaudación privada depende en gran medida de la convicción de las y los donantes de que la persona o el partido tienen posibilidades reales de ganar. La medida que puede consagrarse por ley es la de destinar un monto del financiamiento estatal a la capacitación política de las mujeres, pero bien sabemos que aunque ayuda, no es lo determinante para el cambio que se ha dado en la representación política de los países que adoptaron las cuotas.

4. Cuotas y sistemas electorales

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

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

²⁶ Ferreira Rubio, Delia, *Financiamiento político y género*, en *tados/Ponencias/Argentina/DeliaFerreira/tabid/190/Default.aspx*.

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

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

Lubertino nos muestra también que las medidas establecidas son muy disímiles. Ello es válido no sólo en el porcentaje adoptado (entre el 25 y el 50%), sino sobre todo en su relación con el sistema electoral y con las sanciones en caso de incumplimiento. En ese campo se mueve el artículo de Lilian Soto,²⁷ que justamente revisa la relevancia del tamaño de las circunscripciones, el de las listas y los diferentes aspectos que hacen al sistema electoral en su vinculación con las cuotas.

Esta investigación no se agota en la normativa ni en la aplicación de la misma, sino que ha recabado datos acerca de qué ha pasado en los países cuando no se han cumplido las normas que sobre cuotas contiene la legislación electoral. En dos artículos, Rocío Villanueva analiza el importante proceso de judicialización de la aplicación de las cuotas. Costa Rica y

Argentina han sido los dos países en los que más se ha judicializado la aplicación de las cuotas y coincidentemente, son los dos más exitosos en su aplicación. Una clara reglamentación, así como jurisprudencia favorable a las cuotas, ha propiciado la disminución de los litigios y una eficaz implementación.

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

²⁷ Véase el asterisco al inicio del presente ensayo.

mentos para sustentar la compatibilidad del mecanismo de cuotas para promover la participación política de las mujeres, con el principio de igualdad.

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

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

Existen también organismos internacionales que de manera consecuen- te han hecho el monitoreo y se han convertido en la principal fuente de datos accesibles y sistematizados. Se trata de organismos como la Unión Interparlamentaria, IDEA International, CAPEL/IIDH y CEPAL, que han desarrollado formas de seguimiento poniendo a disposición los datos para otros seguimientos o análisis.

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

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

V. CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CUOTAS

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

Ese resultado está referido a la representación, que según Mauricio Cotta²⁸ significa, entre otras cuestiones, sustituir, actuar en lugar de alguien o de algún grupo, cuidar los intereses de alguien. Una representación simple y directa se produce cuando un grupo encomienda a alguien una gestión concreta para que la realice en su nombre.

La representación política es más compleja, pues una comunidad política elige a un representante para múltiples funciones y es mucho más difícil determinar a quién debe responder y rendir cuentas: ¿a sus electores? ¿al conjunto de la población? ¿a la ciudadanía con derechos plenos? Ernesto Laclau considera que la representación política es ambigua, pues quien representa no sólo recibe mandatos de sus representados sino que además influye en la constitución identitaria de las personas o grupos a quienes representa.²⁹ Si alguna persona se siente representada por otra es porque se identifica con el pensamiento y las acciones de ésta, que no necesariamente le consultó previamente, ni le rindió cuentas posteriormente.

De una forma u otra, de lo que hablamos con las cuotas es justamente de una medida para el incremento de mujeres en la representación política. Concretamente, para un aumento de la cantidad de mujeres que serán electas para desempeñar determinadas funciones en el Estado. De ninguna

²⁸ Cotta, Mauricio, "Representación política", en Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 6a. ed., México, Siglo XXI, 1991, p. 1384.

²⁹ Laclau, Ernesto, "Democracia y representación", en Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *La democracia de fin de siglo*, Asunción, CDE, 1991, pp. 11-15.

manera las cuotas nos hablan de qué tipo de mujeres deben ser, ni cuál es su pensamiento y acción.

Ahora bien, las elecciones son el mecanismo principal de selección de gobernantes en la democracia. Según Dieter Nohlen³⁰ las elecciones son el mecanismo más amplio de participación ciudadana, pues permite la solución pacífica de conflictos, consultando la opinión de todos los ciudadanos y ciudadanas y decidiendo según el principio de mayoría.

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

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

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

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

- 2) Debe haber una *ciudadanía activa de las mujeres*. En ese sentido se debe atender a las cuestiones que más tradicionalmente se han abordado como el liderazgo, la documentación, la inscripción en los registros electorales, la participación en organizaciones sociales y políticas, y

³⁰ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

en las comunidades. Pero también resulta imprescindible que haya mujeres dispuestas a pelear por un cargo de representación. Y eso se refiere ciertamente a las candidaturas, pero también a la posibilidad de litigar en el caso de que se incumplan las normas. Los casos de judicialización nacionales e internacionales que se analizan en este trabajo son un ejemplo de ello.

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

VI. LA PARIDAD COMO ENRIQUECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

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

Ahora bien, es de especial relevancia comprender que la paridad no es una cuota mayor a favor de las mujeres, sino la incorporación de la diversidad sexual a la democracia (igual que la territorial). Se trata de la expresión más amplia de universalidad de derechos políticos, es decir, de pluralismo que significa igualdad para la diversidad. Esto fue posible cuando se avanzó en igualdad y no discriminación.

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

1. *La democracia*

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

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

Tenemos un régimen de gobierno que no envidia leyes de otras ciudades, sino que somos ejemplo y no imitamos a los demás. Su nombre es democracia, por no depender el gobierno de pocos, sino de un número mayor; de acuerdo con nuestras leyes, cada uno está en situación de igualdad de derechos en las disensiones privadas, mientras que según el renombre que cada uno tenga, a juicio de la estimación pública, es honrado en lo público. No tanto debido a la clase social a que pertenece, como por su mérito; tampoco en caso de pobreza, si alguien puede hacer un beneficio a la ciudad, se lo impide la oscuridad de su fama.³¹

La democracia ateniense era directa o como hoy la llamamos, *participativa*. Esta idea de que el conjunto de la ciudadanía es la que decide sobre los asuntos públicos, sigue vigente. Es más, hay un fortalecimiento de mecanismos de democracia directa. Los que se han mantenido en muchos de los ordenamientos jurídicos han sido el plebiscito y el referéndum, pero a eso

³¹ Discurso citado por el historiador Tucídides de Atenas en *Las guerras del Peloponeso*.

tenemos que agregar figuras de gran relevancia actual, como la revocatoria de mandato y la iniciativa popular para propuestas legislativas y la promoción de consultas ciudadanas.

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

La filósofa política belga Chantal Mouffe es quien nos ha mostrado con claridad que la clave de las democracias modernas, a la par de la soberanía popular, es el *pluralismo* como lógica del liberalismo político. Así, según la autora, en la democracia moderna “se habla de ‘articulación’ de dos lógicas por cuanto no es posible deducir el pluralismo de la noción de soberanía popular o concepción clásica de la democracia”.³²

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

Si así lo aceptamos, tenemos que pensar en las condiciones básicas de la democracia y para ello recurrimos a Larry Diamond y Juan Linz,³³ que incluyen entre ellas:

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

³² Véase Mouffe, C., “Ciudadanía democrática y comunidad política”, en Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *op. cit.*, nota 28, p. 19.

³³ Diamond, Larry y Linz, Juan (1989), “Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America”, en Diamond, L. *et al.*, (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, trad. de Jane Riquelme, Boulder, Lynne Rienner Publishers, vol. 4, 1992, p. xvi.

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, la diversidad que marca la idea misma de pluralismo, aquella que tan dificultosamente se logró en América Latina y el Caribe, es la diversidad ideológica o de asociaciones políticas. Son estas propuestas las que conquistan votos y a ellas se adjudican los cargos ejecutivos o los escaños, conforme a las fórmulas matemáticas que hacen al propio sistema electoral.

En esa competencia entre las asociaciones políticas —que según los casos son solamente partidos políticos o también incluyen a movimientos y alianzas políticas e incluso a candidaturas independientes— hay ciertas reglas que tienen que ver con la distribución territorial de la representación

política. Es frecuente que las propias Constituciones dispongan que deba haber representación territorial. Es decir que en una parte del territorio nacional, constituida en circunscripción electoral, se dispute una cantidad determinada de cargos, conforme a la cantidad de población. Es frecuente también que se disponga que ningún departamento o provincia puede quedar sin representación parlamentaria.

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

Ahora bien, no toda integración de las diversidades a la democracia —incluso las organizadas— se ha resuelto necesariamente mediante su integración a la representación política. Es más, posiblemente la diferencia más importante en la historia de la intolerancia-pluralismo es la religiosa (según el propio Sartori) y se resuelve más por exclusión que por inclusión.

¿Acaso puede decirse que allí donde hay partidos y/o gobiernos confesionales hay democracia? Los partidos confesionales tienden a ser fundamentalistas, a regirse por libros sagrados y a no abrirse a pactos sociales. Eso resulta hoy muy evidente en los Estados islámicos.³⁴ Por eso y por las polémicas sobre los derechos sexuales y los derechos reproductivos, así como por la reactivación de diversas formas de intolerancia religiosa, es que se ha pasado a revalorizar al Estado Laico.³⁵ Concretamente, el pluralismo religioso se garantiza mediante Estados aconfesionales y vigencia efectiva de la libertad de culto.

³⁴ Debe diferenciarse entre la religión musulmana o mahometana y el islamismo. Solamente el último es quien tiene la pretensión de constituirse en el único poder político de un Estado y manejar a éste conforme a la interpretación de los imanes de mayor poder. Ello ha sido un importante punto de debate y aclaración en los Diálogos Feministas realizados en Nairobi en enero de 2007, sobre todo por parte de las “Mujeres que viven bajo leyes islámicas”.

³⁵ Véase Campaña 28 de septiembre, Campaña tu boca contra los fundamentalismos, y Campaña por la Convención de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, *La trampa de la moral única. Argumentos para una democracia laica*, Lima, 2005.

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

Pareciera ser entonces, que otras diversidades como la de opción sexual, la de identidad de género, la racial y la lingüística han buscado mucho más su integración mediante la captación de votos a partir de sus propias banderas, que proponiendo algún mecanismo de acción positiva.

3. *La democracia incluyente*

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

José Thompson ha llamado la atención justamente sobre la importancia de la democracia incluyente.³⁶ En muchos casos esa inclusión se estimula mediante políticas públicas, que van desde las transferencias de dinero, hasta programas diversos de acción positiva como las becas para que jóvenes afrodescendientes e indígenas puedan tener formación universitaria.

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

³⁶ Thompson, José, “Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina”, ponencia presentada en la Conferencia internacional “Thomas Jefferson, Rights and the Contemporary World”, organizada por el International Center for Jefferson Studies, Bellagio, Italia, del 3 al 7 de junio de 2002, publicada en la *Revista IIDH*, núms. 34 y 35, pp. 79-103.

En el caso de las mujeres, su inclusión puede ser garantizada por el propio sistema electoral y de hecho ya lo es en los países con cuotas y en los que se consagró la paridad. Esta nueva situación obliga a pensar también a la igualdad como componente fundamental de la democracia. Eso es lo que ha desarrollado Clyde Soto en su artículo sobre acciones positivas, en los siguientes términos: “La democracia es un sistema de gobierno y de convivencia donde tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad”.

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

4. *La paridad en América Latina*

La idea de la paridad sexual nació en una cumbre realizada en Atenas en 1992.³⁷ En el marco del Programa de Acción para la Igualdad de Oportunidades del Consejo Europeo de Ministros, se emitió la Declaración de Atenas, que decía: “Las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en la administración de las naciones”.

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

³⁷ Todo lo referido al proceso europeo y francés fue extraído de Gaspard, Françoise, *Lecciones de las leyes electorales relativas a la paridad en Francia*, 2003, en <http://www.iadb.org/sds/doc/FGaspardSpanish.pdf>.

artículo 3o. en las condiciones que la ley determine”. Poco tiempo después adaptó su ley electoral al nuevo mandato constitucional.

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

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

El segundo caso es el de *Bolivia*. Diana Urioste y Katia Uriona analizan uno de los casos más interesantes, ya que se trata de un país en el que las cuotas no habían dado históricamente los resultados esperados. Sin embargo, se puede ver cómo una formulación adecuada a la cultura puede llevar a mejores resultados hacia la igualdad entre mujeres y hombres.

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

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

En el caso de *Costa Rica*, Eugenia María Zamora nos ofrece el proceso de más de dos décadas desde que las mujeres —y muy especialmente las feministas— comenzaron a generar mecanismos legales que en menos de

dos décadas, colocó a ese país en uno de los más igualitarios del mundo en cuanto a representación política se refiere. La paridad está aún por aprobarse en Costa Rica, pero aparentemente existe ya un consenso social tan alto a favor de la igualdad que pareciera que se avanzará en poco tiempo.

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