

## **El camino hacia la paridad: evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina\***

Line Bareiro\*\*

Isabel Torres García\*\*\*

---

### **Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 4 de noviembre del 2008

**Revisión, corrección y aprobación:** 21 de enero del 2009

**Resumen:** El artículo transcribe la conferencia dictada por la señora Line Bareiro (en el TSE-Costa Rica), en la que presenta los resultados de una investigación realizada por dos Departamentos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), CAPEL y Sociedad Civil, con el objetivo de recabar información de los organismos electorales de los 11 países de la región que cuentan con cuotas de participación política (Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) y de tratar de entender que existen elementos, más allá del porcentaje, que juegan un rol en el resultado de la representación de hombres y mujeres. Para los efectos comparativos entre estos países, de los que se obtuvieron disímiles resultados pese a contar con cuotas similares, las investigadoras examinaron la normativa jurídica constitucional y electoral referida a la participación política, así como la reglamentación de la cuota y el sistema electoral, los organismos encargados de la aplicación de la normativa y su práctica y destacaron la revisión de reclamos y litigios judiciales tanto en el ámbito nacional como en el sistema interamericano. Finalmente, analizaron los casos especiales tendientes a la paridad así como los avances legislativos que pasan del sistema compensatorio de las cuotas a uno de paridad.

**Palabras clave:** Cuotas de participación política/ Inclusión / Género / Igualdad / Paridad política / Representación política.

**Abstract:** The article transcribes the lecture given by Ms. Line Bareiro (at the Electoral Supreme Tribunal of Costa Rica) in which introduces the results of an investigation conducted by two departments of the Inter-American Institute of Human Rights (IIHR), CAPEL and Civil Society, with the aim of both seeking information from the electoral bodies of the 11 countries in the region that include political participation quotas (Argentina, Brazil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, Peru and the Dominican Republic) and trying to understand that there exist elements far beyond percentage, that play a role in the representation of men and women outcome.

For comparative purposes between these countries, from which dissimilar results were obtained despite having similar quota systems, the researchers examined the constitutional and electoral legal system related to political participation, as well as the quota regulation and the electoral system, the legislation enforcement responsible agencies and their practices and outlined the review of claims and judicial trials both at the national and at the Inter-American System levels. Finally, they analyzed special cases tending to parity as well as legislative advancements that move from the compensatory quota system to one of parity.

---

\* Conferencia dictada en el Foro "Participación Política de las Mujeres: de la cuota a la paridad", organizado y celebrado en el Tribunal Supremo de Elecciones el día 18 de setiembre de 2008.

\*\* Line Bareiro (Paraguay). Line Bareiro, Mg. Artium Ciencia Política, Universidad de Heidelberg (RFA). Directora del Centro de Documentación y Estudios (CDE) Paraguay, integrante del Consejo Asesor del Programa Mujer y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y consultora del PNUD y OIT.

Fue consultora del BID, International Idea, OEA, IIDH-CAPEL, GTZ, UNIFEM, CEPAL. Profesora coordinadora del Seminario "Democracia/s, ciudadanía y Estado en América Latina en el siglo XXI. Análisis de género de los caminos recorridos desde la década del 80 y futuros posibles", PRIGEPP-FLACSO.

\*\*\* Nicaraguense, residente en Costa Rica). Socióloga por la Universidad Centroamericana de Nicaragua, postgrado en Ciencias Sociales de FLACSO-Costa Rica y egresada Maestría en Relaciones Internacionales y Cooperación de la Universidad Nacional de Costa Rica. Oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Su experiencia profesional incluye asesorías y consultorías en el Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica y diversos organismos internacionales y agencias del Sistema Naciones Unidas (como UNICEF, OPS/OMS, PNUD y UNFPA).

## **Introducción**

Es grato, es emocionante, es relevante para mí hacer una conferencia sobre la participación política de las mujeres en igualdad, en esta casa. Recuerdo haber entrado por primera vez en el año 1995, meses antes de la conferencia de Beijing. En ese momento yo estaba elaborando el Programa de Ciudadanía Activa de las Mujeres y queríamos saber porqué no había pasado al sistema electoral la cuota prevista en la Ley de Igualdad Social de las Mujeres y qué pasos debían darse para que fuese posible la adopción de una cuota mínima de participación femenina en la legislación electoral costarricense. La respuesta fue que las cuotas rompían con el principio de igualdad.

Han pasado solamente trece años y Costa Rica se encuentra hoy entre los países con más alta representación femenina en el mundo y tiene una cuota del 40% que se cumple y los magistrados y magistradas del Superior Tribunal Electoral están convencidos de que la igualdad es fundamental para la democracia. Por eso es para mí un honor hablar en esta casa y estar en tan buena compañía. No olvido que la magistrada Eugenia Zamora ha sido una de las redactoras de la Ley de Igualdad Social, no la que presentó la ley sino la que trabajó día y noche con un equipo para formular la pionera propuesta que sirviese para dar el paso de la igualdad abstracta a la igualdad concreta, la que se plasma en la realidad de mujeres y hombres, en la institucionalidad democrática, la que precisa de mecanismos para realizarse.

No olvido cuándo ha aportado a ese proceso doña Sonia Picado desde cada lugar que ocupó y se construyó en símbolo de defensa de

los derechos humanos en el continente, ni el significado de los aportes que hizo Anabelle León para contar con una jurisprudencia que permitiese una aplicación adecuada y eficiente de las cuotas. Con ellas y con Jeannette Carrillo, que impulsó el debate sobre paridad en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, me siento en buena compañía, me siento honrada de compartir estas palabras.

Es nuevo que nuestro tema entre por la puerta grande, que se ocupe el pleno del Tribunal Electoral y que cada vez haya más investigadores e investigadoras preocupadas por el tema y que sea parte de la agenda política. Cuando participé en aquel estudio pionero para la CEPAL en los años 2002 y 2003, no había nadie trabajando el conjunto de los sistemas electorales con ese enfoque científico-político y fuera de los organismos de la mujer, no me invitaban a hablar de este tema específicamente.

En cambio hoy vemos cómo se está aportando al conocimiento sobre género y sistemas electorales y al estudio de la participación política de las mujeres, con su inserción en la democracia y la problemática de la representación. Cada vez somos más las personas convencidas de que tenemos que reforzar los instrumentos y mecanismos electorales para una profundización de la democracia con la inclusión de las mujeres.

La conferencia que daré a continuación presenta los resultados de una investigación realizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Dos departamentos del IIDH, CAPEL y el Departamento de Sociedad Civil, se unieron con el objetivo de recabar información de los organismos electorales de los 11 países de la región

que cuentan con cuotas: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

La investigación fue concebida por Isabel Torres y dirigida por ella y por mí. Una vez recibida la información y procesada por el equipo responsable, se la entregó a especialistas para analizarla a la luz de sus conocimientos especializados y de la teoría de género. El equipo interdisciplinario estuvo integrado por Clyde Soto, María José Lubertino, Lilian Soto, María Fernanda Cañete, Rocío Villanueva, Diana Urioste, Katia Uriona, José Thompson y Lucrecia Molina Theissen. Esta última construyó una sitiografía sobre el derecho a la participación política de las mujeres y especialmente sobre el mecanismo de cuotas y su aplicación. Es una sistematización comentada de las páginas web en castellano sobre el tema.

Las investigadoras 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. Se sistematizó los organismos encargados de la aplicación de la normativa y su práctica en sí. Una cuestión mayor ha sido la revisión de reclamos y litigios judiciales tanto en el ámbito nacional como en el sistema interamericano.

Las investigadoras se ocuparon también de otros mecanismos de seguimiento. Finalmente, se analizaron los casos especialmente interesantes tendientes 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 del año 2002; c) las cifras del año 2007. No se buscó por lo tanto el último resultado sino contar con resultados que permitiesen la comparación entre los distintos países.

Esos resultados se presentan a continuación. Los países que están con un marco en negrita son los que tienen cuotas vigentes. Son varias las cuestiones que emergen de esos resultados, pero la principal para el inicio de la investigación ha sido los disímiles resultados pese a contar con cuotas similares, pues la mayoría tiene 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 determinante para el resultado en la representación de hombres y mujeres. Tratar de entenderlo ha sido el objetivo de este trabajo.

**REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HISPANO  
AÑO ANTERIOR A LA REGULACIÓN DE CUOTAS, el 2002 y el 2007, POR PAÍS<sup>1</sup>**

INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	ARGENTINA			BOLIVIA			BRASIL			CHILE		COLOMBIA			COSTA RICA		
	Año	1990	2002	2007	1996	2002	2007	1996	2002	2007	2002	2007	1990	2002	2007	1996	2002
diputados <sup>2</sup>	6%	30,74%	35,0%	11%	18,46%	16,9%	7%	5,65%	8,8	12,50%	15,0		12,05%	8,4	14%	35,09%	38,6
cámara de senadores <sup>3</sup>	3%	33,33%	43,1%	4%	14,81%	3,7%	----	7,41%	12,3	4,08%	5,3		8,82%	11,8	----	----	----
Presencia de mujeres en total parlamentos		31,31%	36,7%		17,83%	14,6%		5,89%	9,2	10,06%	12,6		10,82%	9,7	14%	35,09%	38,6

(Continuación)

INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	ECUADOR			EL SALVADOR			GUATEMALA			HAITÍ			HONDURAS			MÉXICO		
	Año	1996	2002	2007	1990	2002	2007	1990	2002	2007	1990	2002	2007	1990	2002	2007	1995	2002
Presencia de mujeres en cámara única o de	4%	15,00%	25,0%		9,52%	16,7		8,85%	8,2		3,61%	4,1		5,47%	23,4	17%	16,00%	22,6%
Presencia de mujeres en cámara de	----	----	----		----	----		----	----		25,93%	13,3		----	----	15%	15,63%	17,2%
Presencia de mujeres en total parlamentos	4%	15,00%	25,0%		9,52%	16,7		8,85%	8,2		9,09%	6,25		5,47%	23,4		15,92%	21,4%

<sup>1</sup> Los países enmarcados son los que tienen cuotas o cupos por ley.

<sup>2</sup> Fuentes: Unión Interparlamentaria (2002), *Women in National Parliaments*, [http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html] (información al 25 de octubre de 2002). La información de Ecuador corresponde a resultados de 1998 y su fuente es Mala Htun (2002), "Mujeres y poder político en Latinoamérica". En Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), p. 21. Los datos de Brasil son de resultados electorales de 1998. Tanto Ecuador como Brasil han tenido renovación de autoridades parlamentarias en octubre de 2002. Paraguay y Argentina han tenido elecciones que renovaron sus parlamentos en el 2003.

<sup>3</sup> Fuentes: Unión Interparlamentaria (2007), *Women in National Parliaments*, [http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm] (información al 31 de julio de 2007). La información sobre representación de mujeres en el año anterior a la regulación de cuotas en los países corresponde a Daniel Zovatto, "Regulación de los partidos políticos en América Latina. Lectura Regional comparada", 2006

(Continuación)

INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	NICARAGUA			PANAMÁ			PARAGUAY			PERÚ			REPÚBLICA DOMINICANA			URUGUAY			VENEZUELA		
	1990	2002	2007	1996	2002	2007	1995	2002	2007	1996	2002	2007	1996	2002	2007	1990	2002	2007	1990	2002	2007
Año																					
Presencia de mujeres en cámara única o de diputados		20,65%	18,5	8%	9,86%	16,7%	3%	2,50%	10,0%	11%	18,33%	29,2%	12%	17,33%	19,7		12,12%	11,1		9,70%	18,6
Presencia de mujeres en cámara de senadores		----	----	----	----	----	11%	17,78%	8,9%	----	----	----	----	6,25%	3,1		9,68%	9,7		----	----
Presencia de mujeres en total parlamentos		20,65%	18,5	8%	9,86%	16,7%		8,00%	9,6%	11%	18,33%	29,2%		15,38%	17,1		11,54%	10,7		9,70%	18,6

**El análisis ha partido de las siguientes bases histórico-teóricas:**

1) La teoría de género, muy especialmente la falsa dicotomía entre lo público y lo privado que se ha abordado de manera consistente desde el feminismo y últimamente desde la academia y diversas instituciones y organismos. A pesar de no ser algo concreto sino de extraordinaria complejidad, dicha problemática puede sintetizarse en lo siguiente. El sistema patriarcal determinó que la dominación masculina en lo público excluyó a las mujeres de ese ámbito, prohibiéndoles participar como iguales en ese espacio y sobre todo, impidiéndoles tomar decisiones. Ese mismo sistema patriarcal determinó que las mujeres debían recluirse en el ámbito privado, aunque las reglas que rigiesen ese ámbito se determinasen desde lo público. Ello es muy evidente en la larga negación de los derechos políticos de las mujeres, así como en la legislación civil que se ha cambiado recién en los últimos años, según la cual el varón era el que decidía el domicilio conyugal, tenía la patria potestad y era el único administrador de los bienes de la sociedad conyugal.

La inclusión de las mujeres en la representación política y mandatos, ha significado un importante cambio en la regulación de la vida familiar y del ámbito privado en general. Sin embargo, los avances de las mujeres en el ámbito público no se ha correspondido con una transformación relevante en las responsabilidades familiares, donde las mujeres siguen estando sobrerrepresentadas.

2) La conquista del derecho a la representación política de las mujeres es un antiguo pero aún no concluido debate. La autoras concuerdan con la definición de ese derecho formulada por Woldenberg (2000:1099) y citado por Clyde Soto en su artículo, en los siguientes términos: el derecho a la representación política, se entiende como "el resultado del proceso mediante el cual una

comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten sobre los temas y los intereses que son comunes”, ha estado en el centro mismo de los debates sobre la democracia desde el nacimiento de las ideas que la sustentan.

3) La participación política implica, según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “que todas las personas – independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales – tienen (sic) 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”. (Definición para el xxx Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, 2002)

4) Los Estados latinoamericanos y las mujeres. En las diferentes formas de Estado que hubo en la región, las mejores condiciones para la conquista y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se produjeron con los Estados liberales, que son los que dieron las condiciones para las luchas sufragistas, aunque la conquista del estado de ciudadanía se produjo sólo en algunos casos en ese tipo de Estado y en otros, se consiguió en Estados populistas y reformistas e incluso hubo dos casos en los que dichos derechos fueron adquiridos en dictadura, que en última instancia anula la posibilidad real de ejercicio del derecho a la participación política.

**Cuadro No. 2**

<b><i>Estados</i></b>	<b><i>Tipos de participación</i></b>
Estados indígenas	Sin participación femenina
Estados coloniales	Sin participación de mujeres, pueblos indígenas afrodescendientes España y Portugal sin ley sálica
Estados independientes iniciales	La participación de las mujeres en las luchas por independencia no significó un lugar político
Estados liberales	Permitieron las luchas y conquistas proletarias y sufragistas
Estados reformistas y populistas	Dieron lugar a políticas públicas y a la organización de ramas femeninas, pero no ampliaron derechos
Estados revolucionarios	En algunos casos como Bolivia 1952 se consagró efectivo voto universal
Estados dictatoriales	Sin derechos políticos el conjunto de la población
Estados democráticos de finales SXX e inicios SXXI	Rápido avance en el ejercicio de los derechos políticos y en la representación femenina

El proceso de adquisición del estado de ciudadanía de las mujeres en América Latina y el Caribe se produjo principalmente en la primera mitad del siglo XX, con excepción de algunos países que consagraron los derechos políticos de las mujeres recién en los años 60 del siglo XX. A continuación se presenta un cuadro sobre el año de reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en los países de la región.

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>País</b>	<b>Año</b>
-------------	------------	-------------	------------

Argentina	1947	Haití	1950
Bolivia	1952	Honduras	1955
Brasil	1932	México	1953
Chile	1949	Nicaragua	1955
Colombia	1954	Panamá	1946
Costa Rica	1949	Paraguay	1961
Cuba	1934	Perú	1955
Ecuador	1929	Rep. Dominicana	1942
El Salvador	1939	Uruguay	1932
Guatemala	1946	Venezuela	1946

Cuadro elaborado por Clyde Soto en Bareiro et. al. 2007, con base en la Unión Interparlamentaria 1995 y Malheiros 2000.

5) La representación política es un problema de la democracia. Las mujeres hicieron poco uso de su derecho ciudadano a acceder a la representación y a gobernar. Ellas festejaron una parte de su conquista: el derecho a decidir quién gobierna. Esto ha sido diferente a la experiencia del movimiento obrero, que al conquistar el voto para los varones no propietarios, crearon como mecanismo para acceder a la representación, los partidos políticos modernos.

En el prólogo a las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850, Engels presenta el uso dado por el socialismo alemán al sufragio universal con las siguientes palabras:

*"Los obreros revolucionarios de los países latinos se habían acostumbrado a ver en el derecho de sufragio una añagaza, un instrumento de engaño en manos del Gobierno. En Alemania no ocurrió así. Ya el*

*"Manifiesto Comunista" había proclamado la lucha por el sufragio universal, por la democracia, como una de las primeras y más importantes tareas del proletariado militante, y Lassalle había vuelto a recoger este punto. 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".<sup>4</sup>,*

Esos obreros que enviaron a Bebel al Reichstag lo hicieron construyendo un partido que se mantenía con los aportes de cada integrante y por lo tanto, no dependía de algún señor que se quisiese convertir en dueño del partido. Un partido con cuotas dio esa independencia y permitió a los obreros socialistas alemanes ganar representación política.

Con las sufragistas no sucedió lo mismo. No generaron sus propios mecanismos de participación e intentaron integrarse a los partidos políticos existentes. Hubo de transcurrir medio siglo entre la conquista del voto y la generación de mecanismos efectivos como las cuotas, que permitieron romper las barreras que impedían la participación de las mujeres.

En síntesis, los mecanismos de participación adecuados son fundamentales y se genera el mecanismo o no se obtiene representación. Recién en las dos últimas décadas del siglo XX, las mujeres se atrevieron a querer abiertamente poder político y entonces generaron sus mecanismos para la participación.

6) La ciudadanía moderna parte de que son personas iguales las que tienen el poder de decisión en una comunidad política

---

<sup>4</sup> Engels, Friedrich, Introducción la edición de 1895 a la obra de Karl Marx **Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850**, se encuentra en <http://www.marxists.org/espanol/m-e/index.htm>

determinada. Las feministas han mostrado que las declaraciones de igualdad y no discriminación, no han significado una igualdad real en las democracias.

Es Isabel Santa Cruz quien mejor ha resumido la idea de igualdad para el feminismo, con las siguientes palabras

*"Igualdad es equipotencia o la capacidad de ejercicio del poder, no solo el de resistir, sino el de contar con la fuerza y los recursos necesarios para la autonomía (...); 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"<sup>5</sup>.*

Pero es la utilización del derecho fundamental a la no discriminación, la que ha permitido construir igualdad y dar el paso hacia una ciudadanía plena de las mujeres. Un instrumento fundamental para ello ha sido la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas que en su artículo 1 define este orientador concepto:

*"discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera"*

### **Algunos hallazgos de la investigación:**

---

<sup>5</sup> Santa Cruz, Isabel, "Notas sobre el concepto de igualdad" (**Isegoría** 6, 1992), Madrid.

1) Clyde Soto analiza las acciones positivas y sistematiza las formas que éstas han tenido para acelerar las igualdades en el mundo.

Según la autora:

*"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".*

Las cuotas de participación de las mujeres pueden enmarcarse en la propuesta de CEDAW que expresa en su artículo 4:

*"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."<sup>6</sup>*

Llamamos la atención de que 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 deben terminar al alcanzar la igualdad. Se trata en puridad de medidas tendientes a compensar históricas discriminaciones, es decir, pérdida o menoscabo de derechos.

---

<sup>6</sup> Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

2) Un concepto de democracia que contiene el de igualdad fue desarrollado por 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".*

Ahora bien, el concepto de democracia con el que las editoras han trabajado para comprender tanto a las cuotas como a la naciente paridad, es el de la filósofa feminista belga Chantal Mouffe, según la cual la democracia moderna es soberanía popular con pluralismo. A partir de ahí se plantea la pregunta de cuántas diversidades caben en las democracias y cómo se las contempla. No todas ellas deben ser necesariamente integradas al sistema electoral. Así por ejemplo, la garantía de respeto a la diversidad religiosa no es precisamente la construcción de partidos religiosos o que todas las religiones deben estar representadas en el Poder Legislativo, sino que se garantiza por ausencia, mediante la laicidad del Estado.

De las muchas diversidades de la sociedad, las que se incluyen en los sistemas electorales son la diversidad etaria, territorial y la ideológica. La etaria opera como condición habilitante. A determinada edad se adquiere el derecho al voto, a otra es posible comenzar a postularse para una diputación, para una senaduría, para una gobernación o para la presidencia de la República.

La diversidad territorial en tanto, tiene cuotas fijas que responden a determinadas fórmulas. Por ejemplo, cargos por cantidad de habitantes, pero cada unidad territorial debe tener representación en las instancias colectivas de representación.

En cambio, es la diversidad ideológica, o de liderazgos o de asociaciones políticas, la que entra en disputa por los escaños que se reparten conforme a los votos obtenidos y se adjudican según la fórmula adoptada en el sistema electoral para un determinado territorio.

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 la 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, de manera permanente y no temporal al sistema electoral.

La democracia latinoamericana es representativa, aún 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 tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de mandato. Sin embargo, persiste una insatisfacción con la democracia en la región, 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<sup>7</sup>. La

---

<sup>7</sup> 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*, en Bellagio, Italia, del 3 al 7 de junio de 2002 y publicada en la Revista IIDH N° 34-35 pp. 79-103

inserción de las mujeres es uno de los principales elementos de esa necesidad de inclusión que puede ser garantizada por el propio sistema electoral.

3) María José Lubertino ha analizado las constituciones de los 11 países y nos muestra que en Latinoamérica, recién en los ochenta pueden 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 estas nuevas constituciones en 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.

Resulta interesante destacar que 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. Las cuotas incorporadas a la legislación electoral tienen su origen en América Latina y ha sido Argentina el país pionero que mediante una ley específica determinó un cupo de representación femenina. En otros casos fue incorporada a la legislación electoral y en los casos de 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 haya sido incorporado inmediatamente la normativa electoral.

Lubertino nos muestra también que las medidas establecidas son muy disímiles. Ello es válido no sólo en el porcentaje establecido (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 que justamente revisa la relevancia del tamaño de las circunscripciones, el de las listas y los diferentes aspectos que hacen al sistema electoral.

4) En cuanto al monitoreo desplegado por los organismos electorales, se centra en el control de la aplicación de las cuotas en la conformación de las listas electorales, como nos muestra María Fernanda Cañete.

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 de seguimiento sumamente relevantes han sido los informes gubernamentales al Comité de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), al dar cuenta del cumplimiento del artículo 7. Y cuando los Estados no se ocuparon de manera adecuada, en la región se desarrolló una importante experiencia desde la sociedad civil elaborando Informes Sombra, de lo que las personas expertas del Comité toman también conocimiento.

Ahora bien, hay organismos internacionales que de manera consecuente 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, International IDEA, CAPEL y la CEPAL que han desarrollado formas de seguimiento, poniendo a disposición los datos para otros seguimientos.

5) Por su parte, Rocío Villanueva ha analizado 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 casos más exitosos de aplicación de las cuotas.

La mayor parte de los casos han sido reclamos de las mujeres por incumplimiento de la legislación de cuotas. En ambos se cuenta con una jurisprudencia favorable a las cuotas. La reglamentación, junto a la jurisprudencia a contribuido a la disminución de los litigios.

6) Tanto en doctrina, en las observaciones y recomendaciones generales del Comité de Derechos Humanos y del Comité CEDAW, así como en documentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se encuentran interesantes argumentos para sustentar la compatibilidad del mecanismo de cuotas para promover la participación política de las mujeres con el principio de igualdad.

Villanueva nos acerca de manera sistemática el tratamiento que han tenido los casos llevados ante y admitidos por la CIDH.

7) Ahora bien, es de especial relevancia comprender que la paridad no es cuota mayor a favor de 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. Fue posible cuando se avanzó en igualdad y no discriminación.

A diferencia de la cuota, que es 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.*

8) Algunos ejemplos de paridades latinoamericanas son:

Ecuador: en 1998 fijó constitucionalmente cuota del 30% que aumentaría 5% en cada elección hasta el 50%. Las listas abiertas no permiten que sean de resultado. Consagró paridad en la constitución que fue recientemente sometida a plebiscito. Ello puede permitir buscar mecanismos que superen la brecha entre el porcentaje establecido como cuota y un resultado muy inferior, determinada entre otros, por el sistema de listas abiertas. Un artículo de María Fernanda Cañete nos muestra, justamente, la representación femenina en la constituyente ecuatoriana.

Por su parte, Katia Uriona y Diana Urioste nos enseñan que Bolivia ha logrado, si bien mediante una norma que no se ha instalado de manera permanente en el sistema electoral, avanzar hacia mejores resultados de la cuota al encontrar una fórmula más adecuada a la cultura popular de ese país. Así, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Nº 3015 de 2005) determina que *"Las Agrupaciones Ciudadanas y los Pueblos Indígenas deberán establecer una cuota no menor al cincuenta (50%) para las mujeres en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia"*. En la ley de

convocatoria a la asamblea constituyente determinó: *"Cada partido político, agrupación ciudadana o pueblo indígena deberá inscribir: \*Tres candidatos a constituyentes por cada circunscripción territorial en la que participe; los dos primeros necesariamente deberán conformar un binomio, hombre-mujer, mujer-hombre. \* Cinco candidatos a constituyentes por cada circunscripción departamental en la que participe; de los cinco candidatos mínimamente dos deberán ser mujeres, respetando la alternancia hombre-mujer, mujer-hombre".*

Ahora bien, es Costa Rica el país en el que se ha dado el debate sobre una democracia paritaria. Aunque no es aún ley, pareciera ser que la paridad se aprobará cuando se logre sancionar un conjunto de modificaciones a la ley electoral. Ejemplo de ello es que el 19 de julio de 2007, la Comisión de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, encargada de revisar la reforma al Código Electoral, aprobó por unanimidad una moción que dispone:

**"ARTÍCULO 2. Principios de participación política por género**

*La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.*

*La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y demás órganos pares estarán integradas por un 50% de mujeres y un 50% de hombres y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.*

*Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), de tal forma que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina."*

## **La investigación debe seguir**

Cuando ya se cerraba la edición, la presidenta del CNE de Venezuela Tibisay Lucena difundió que el organismo que presiden había dispuesto la garantía de igualdad en las asociaciones políticas. Al no tratarse de una ley y ser un país en el que las mismas cuotas han sido declaradas inconstitucionales cabe preguntarse si es posible normar la garantía por disposición del Consejo Nacional Electoral. En todo caso, no se trata de una norma general sino que hace referencia a la regulación de postulación de candidaturas del distrito metropolitano de Caracas y Alto Apure que se realizarán en noviembre de 2008.

Es así que apenas se cierra un proceso de investigación se evidencia la necesidad de continuar trabajando el tema. Lo mismo se plantea para los casos de la nueva constitución ecuatoriana y la muy debatida constitución boliviana que aún no ha sido aprobada.

## **Lecciones aprendidas**

Para que las acciones positivas funcionen, se precisa que haya:

- a) Estado de Derecho, lo que significa que las instituciones deben dar cumplimiento a las leyes;
- b) Una ciudadanía activa de las mujeres, que abarca desde la posibilidad real de ejercer los derechos políticos hasta la capacidad de disputar la representación y de litigar en favor del cumplimiento de las acciones positivas y de la paridad;
- c) Mecanismos adecuados al sistema electoral;

- d) Una opinión pública favorable. En realidad no hay nada que pueda contra la opinión del electorado y eso se hace evidente en los casos de voto preferencial.

Y una vez más debe recordarse que ni las cuotas ni la paridad entre los sexos en los sistemas electorales garantizan calidad en la representación. Lo que garantizan es la inclusión en la democracia de una diferencia que existe en todas las sociedades y es aproximadamente la mitad de la población y de la ciudadanía.

## **Bibliografía**

Bareiro, Line e Isabel Torres (editoras). Igualdad para una democracia incluyente. Balance de las cuotas en América Latina. En proceso de edición (IIDH, 2008).

Convención sobre la Eliminación de todas las forma de Discriminación contra la Mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrado en vigor: 3 de septiembre de 1981.

Engels, Friedrich. Introducción la edición de 1895 a la obra de Karl Marx: las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850. Tomado de: <http://www.marxists.org/espanol/m-e/index.htm>.

Santa Cruz, Isabel. "Notas sobre el concepto de igualdad". En: *Isegoría, Revista de Filosofía Moral y Política*, (6):145-152, 1992.

Thompson, José. "Participación, democracia y derechos humanos: un enfoque a partir de los dilemas de América Latina". En: *Revista IIDH*, (34-35):79-103, 2001-2002.