

FLACSO - Biblioteca

Nadando contra la corriente

Mujeres y cuotas políticas
en los Países Andinos

Magdalena León
Editora

ISBN 958-33-7339-7

✉ Magdalena León
Editora

Gatos Gemelos Comunicaciones
Diseño y diagramación

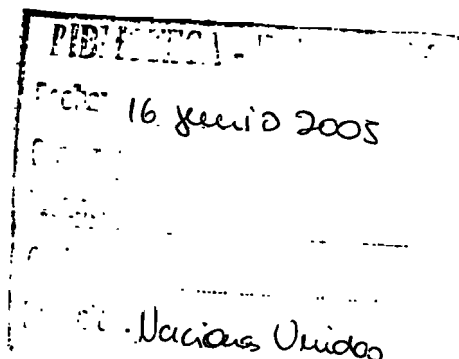
Panamericana Formas e Impresos S.A.
Impresión

Portada, foto central

Marcela Ortiz

Tomada de:

Iniciativas presupuestales sensibles al género en LAC, UNIFEM.



UNIFEM

Amazonas 2889 y La Granja Edificio Naciones Unidas

Segundo Piso

Quito - Ecuador

unifem.ecuador@undp.org

UNFPA

Avenida 82 No. 10 - 62 Piso 3

Bogotá - Colombia

UNIVERSIDAD NACIONAL

Escuela de Estudios de Género

Carrera 50 No. 27-70 Unidad Camilo Torres Bloque B5 y 6

Bogotá - Colombia

escsgenero_bog@unal.edu.co

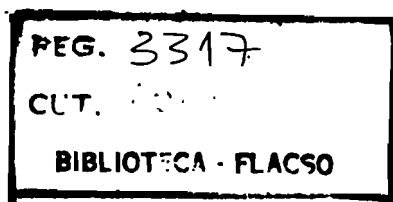
IEP

Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694, Jesús María

Lima - Perú

postmaster@iep.org.pe



CIDEM

Centro de Información y Desarrollo de la Mujer

C. Boquerón 598 A esquina C. Almirante Grau,

Edificio El Carmen 2 Mezanine, zona San Pedro

La Paz - Bolivia

cidem@accelerate.com

FLACSO ECUADOR

Calle La Pradera y Diego de Almagro Esq.

Quito - Ecuador

flacso@flacso.org.ec

Prefacio	11
Presentación	15
Democracia e inclusión política: La región andina en perspectiva comparada Mala Htun	
La cuota sola no basta: El caso de Colombia Magdalena León y Jimena Holguín	41
Abriendo puertas: cuotas y participación política de mujeres en el Perú Lourdes Hurtado	91
¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso Boliviano Lisa Baldez y Patricia Brañez	141
La cuota electoral en Ecuador: Nadando a contra-corriente en un horizonte esperanzador Silvia Vega	169
Las cuotas de mujeres en el área andina: Inferencias de una comparación María Emma Wills	207

Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los Países Andinos

Autoras

Presentación Democracia e inclusión política: La región andina en perspectiva comparada

Mala Htun.

Mala Htun. Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de Harvard y B.A en Relaciones Internacionales de la Universidad de Stanford. Profesora de Ciencia Política del Graduate Faculty of Political and Social Science, New School University (NY, USA). Autora del libro *Sex and the State: Abortion, Divorce and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies* (New York: Cambridge University Press, 2003). Ha publicado numerosos artículos en revistas internacionales. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups.” (2004), “Learning from Gender Quotas” (2004), “Women and Democracy” (2003), “Women in Political Power in Latin America” (2002), y “Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America,” (2002).

La cuota sola no basta: el caso de Colombia

Magdalena León y Jimena Holguín

Magdalena León. Socióloga. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá. En el año 2000 recibió el Premio Nacional al Mérito Científico en la categoría de Investigador de Excelencia de la Asociación para el Avance de la Ciencia en Colombia. Fue directora de las investigaciones que dieron origen a los libros *La mujer y el desarrollo en Colombia* (1977) y *Mujer y capitalismo agrario* (1980). Ha editado los libros: *Debate sobre la mujer en América Latina y el Caribe* (1982), *Poder y Empoderamiento de las mujeres* (1997), *Participación política de las mujeres: Avances y desafíos* (1997), y coeditado *Género e Identidad: Ensayos sobre lo femenino y lo masculino* (1995), *¿Ruptura de la inequidad? Propiedad y género en la América Latina del siglo XIX* (2005). Con Carmen Diana Deere es coautora de *Género, Propiedad y Empoderamiento: Tierra, Estado y Mercado en América Latina* (2002), que

recibió el premio LASA y de numerosos artículos y coeditoras de *La mujer y la política agraria en América Latina* (1986).

Jimena Holguín. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá y profesora de la misma universidad. Investigadora asistente del Departamento de Investigaciones de la Universidad Central. Ha trabajado temas de representación política y sistemas electorales. Autora de “La reforma política en Colombia: un análisis de las modificaciones a la naturaleza de la representación política introducidas en el Acto Legislativo 01 de 2003” (2004). Coautora, con Magdalena León, de *Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas: Colombia*, (2005) “La acción afirmativa en la Universidad de los Andes: el caso del Programa Oportunidades para Talentos Nacionales” (2005). “Acciones afirmativas en Colombia: el caso de la Universidad Industrial de Santander” (2004).

Abriendo puertas: cuotas y participación política de mujeres en el Perú

Lourdes Hurtado

Lourdes Hurtado. Antropóloga y candidata a Magíster en antropología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Investigadora del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Ha sido Becaria del Social Science Research Council (2001), la Fundación Rockefeller y SUR (2003) y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2004). Ha publicado “Cultura, representación y otredad. Reflexiones sobre el colectivo militar peruano” (IDL, 2002) así como otros artículos relacionados con Género y poder político, y Fuerzas Armadas en el Perú. Coautora con Magdalena León, de “Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas: Perú” (2005).

¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso Boliviano

Lisa Baldez y Patricia Brañez

Lisa Baldez. Politóloga de la Universidad de California, San Diego. Profesora asociada, Dartmouth College en New Hampshire. Trabaja los temas de gobierno y América Latina, y estudios latinoamericanos y del Caribe. Autora del libro “Why Women Protest: Women’s Movements in Chiribe” (2002) y de numerosos artículos publicados en revistas académicas. De igual manera se desempeña como coeditora, de *Politics & Gender*, una nueva revista que será publicada por Cambridge University Press en 2005.

Patricia Brañez. Socióloga de la Universidad Mayor de San Andrés. Maestría en Estudios de género CIDES – UMSA (tesis en curso sobre violencia de género). En la actualidad se desempeña como coordinadora de Proyectos en el Centro de Información y Desarrollo para la Mujer, (CIDEM). Integrante activa de la Plataforma de la Mujer en Bolivia. Integrante de la Coordinación Nacional de la Mesa de Vigilancia de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Entre sus publicaciones se encuentran “Indicadores de Participación Política de las Mujeres”, elaborado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL; y “Mujeres Rurales al Timón en Bolivia” (2003).

**La cuota electoral en Ecuador:
Nadando a contra-corriente en un horizonte esperanzador**
Silvia Vega Ugalde

Silvia Vega Ugalde. Doctorado en Sociología de la Universidad de Cuenca, Ecuador. Maestría en Historia Andina en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Quito). Actualmente es Docente de la Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador (Quito) y Profesora invitada de la FLACSO. Ha dedicado su vida a la investigación social y sobre las mujeres, combinándola con una activa militancia en el movimiento de mujeres ecuatoriano. Ha publicado numerosos libros y artículos; entre los más recientes se cuentan: “La cuota electoral de las mujeres. Elementos para un balance” (2004), “Acciones municipales portadoras de equidad entre mujeres y hombres” (2003), “La ciudadanía “incompleta” de los movimientos de mujeres” (2000).

**Las cuotas de mujeres en el area andina:
Inferencias de una comparación**
María Emma Wills

María Emma Wills. Doctorado, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Texas en Austin, EEUU; Investigadora y profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) y docente ocasional de la Escuela de Género de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá; Miembro del Observatorio Mujeres y Participación Política. Autora de numerosos artículos y libros entre ellos: “Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000) ¿Inclusión sin representación?” Disertación presentada para obtener el título de Ph.D., próxima a publicarse; Wills, María Emma y Angélica Bernal: “Mujeres y

Política: ¿en qué punto estamos?”, (2003); “El gobierno Uribe y la equidad de género”, (2003); “Nuevas y viejas ciudadanía: la apuesta por una nueva democracia”, (2002); “Mujeres y Política en Colombia (1970-2000): los caminos (insospechados) hacia una gradual apertura”, (2002); “Colombia siglo XXI. Feminismos: ¿Movimientos anacrónicos?”, (2000).

Prefacio

Hace un poco más de una década, cuando la segunda ola del feminismo había trasegado las décadas del setenta y del ochenta en la región, edité la compilación *Mujeres y participación política: Avances y desafíos en América Latina*.¹ La publicación resaltó los diferentes temas que en el momento eran básicos para el movimiento de mujeres de la región. Entre ellos se destacan el cuestionamiento por parte de las mujeres organizadas de los vicios de formalidad y exclusión de los regímenes políticos, su participación en la recalificación de la democracia para extender su sentido a las prácticas de la vida cotidiana y el avance en definir que la autonomía no era un derecho exclusivo.

El tema de mayor interés ya se planteaba en aquel momento -que recogemos para esta nueva publicación- tenía que ver con dos interrogantes: “¿por qué lo público a nivel decisorio y la formulación de propuestas de políticas han permanecido básicamente inflexibles en manos masculinas? y ¿por qué las mujeres no entran a los espacios de liderazgo y presentan un bajo ejercicio del poder en la esfera pública?”. La controversia y la movilización referentes a esta exclusión fueron las que abrieron paso al tema de las acciones afirmativas para las mujeres y con ello a la promoción de las leyes de cuotas en la arena de lo político público.

Pasados diez años de esa publicación, hoy hay consenso a nivel regional, nacional y local acerca de que el movimiento de mujeres y en particular el movimiento feminista construyeron mediante diferentes canales la agenda de las mujeres y la pusieron en la arena pública durante el período conocido como preBeijing. No sin dificultades, esta agenda fue construida con gran compromiso y esmerado esfuerzo. En este proceso, los temas de la organización y participación de las mujeres en la esfera pública fueron considerados prioritarios. La necesidad de eliminar las condiciones de discriminación que afectaban a las mujeres fue enfatizada, al igual que la prioridad de buscar igualdad y equidad. Fue un período dinámico de construcción y organización de redes de diferentes niveles. El resultado es una Plataforma de Acción para las Mujeres (EPAN), producto de la Conferencia de Beijing. En este marco o carta de navegación de política pública, la necesidad y urgencia de

1 Magdalena León (comp.) *Mujeres y participación política: Avances y desafíos en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.

la participación política de las mujeres ha adquirido una importancia no alcanzada antes en la región.

La EPAM establece medidas que han de adoptar los gobiernos, los partidos políticos y otras organizaciones e instancias institucionales para garantizar a las mujeres la igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder, con miras a lograr el ejercicio de la plena ciudadanía en términos de sus derechos políticos. Para ello, se insta a promover acciones afirmativas para el logro del equilibrio entre hombres y mujeres en las instancias gubernamentales, y a impulsar cambios en los sistemas electorales que alienten a los partidos políticos para que las mujeres ingresen en los cargos públicos –sean éstos de elección o no– en proporción igual que los varones. Las cuotas como mecanismo de acción afirmativa están encaminadas a la inclusión de las mujeres en las instancias de toma de decisiones (niveles ejecutivos, congresos, asambleas), a través del establecimiento de un porcentaje mínimo de cupos para ser ocupados por ellas.

El concepto de acción afirmativa tiene su dinámica propia y su uso en la región. Corre en buena parte paralelo con el interés del movimiento de mujeres de cuestionar la participación política discriminatoria y promover los proyectos de ley de cuotas para las mujeres. El rastreo del origen del concepto lo sitúa en la década de los años cincuenta del siglo pasado, cuando en Estados Unidos se levanta el movimiento contra la discriminación racial que culminó con la Ley de Derechos Civiles. A partir de estas luchas se desprenden programas de acciones afirmativas. Posteriormente, estas iniciativas no sólo van a tener referencia a lo étnico, sino que se amplían a diversos grupos de la sociedad que han sido históricamente discriminados, especialmente en lo laboral, en cuanto a la igualdad de oportunidades de empleo en Estados Unidos y Europa. A finales del milenio pasado y lo que va corrido del siglo XXI, las iniciativas de acción afirmativa promovidas en el primer mundo, especialmente en Estados Unidos, han sufrido el embate de las fuerzas fundamentalistas conservadoras, que pregonan el imperio del libre juego de las fuerzas del mercado y quieren sacar al Estado de programas encaminados a avanzar en la equidad social. En esta coyuntura, la oficina de la Fundación Ford en Santiago de Chile formuló el “Proyecto de Investigación sobre Acción Afirmativa en la Región Andina y el Cono Sur”, con el objetivo de dar cuenta sobre qué había pasado y qué estaba pasando en cuanto al debate del concepto de la acción afirmativa y a su aplicación en América Latina. Me cupo la responsabilidad de dirigir este proyecto para los casos de Colombia y Perú.²

2 Los resultados para Colombia pueden consultarse en: León, Magdalena y Holguín, Jimena. Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas. Colombia. En: Díaz Pamela (ed.). Santiago: Fundación Equitas, 2005. Para Perú consúltese León, Magdalena y Hurtado, Lourdes. Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas. Perú. En: Díaz Pamela (ed.). Santiago: Fundación Equitas, 2005.

En el curso de esta investigación, que rastreó el debate normativo sobre el tema y elaboró un catastro sobre las medidas afirmativas existentes y su cumplimiento en cada país, aprendí que en Colombia y Perú el concepto de acción afirmativa, tanto en su discusión normativa como en su aplicación, estaba estrechamente ligado a la formulación y cumplimiento de las medidas de cuotas políticas para las mujeres. A partir de lo estudiado en esta primera aproximación al tema de las acciones afirmativas nació el interés de trabajar con mayor rigor y profundidad sobre las leyes de cuotas para las mujeres. Se me hizo evidente la falta de trabajos que dieran cuenta de los procesos de configuración, aprobación y aplicación de los proyectos de cuotas y su significado para la participación política de las mujeres y para los sistemas de género. Vislumbré el interés estratégico del tema, y con esta inquietud entre pecho y espalda formulé la necesidad de conocer y divulgar el tema a Ana Falú, entonces directora del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNIFEM) para la Región Andina, quien se interesó en financiar la parte editorial de una publicación sobre el tema. Nona Kaidbey representante del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) en Colombia también apoyo la iniciativa. A ellas y sus instituciones mis agradecimientos.

En este texto presentamos artículos para Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia³. En Colombia la Ley de Cuotas fue aprobada en el año 2000 y en Perú, Ecuador y Bolivia la aprobación de la respectiva ley se dio en 1997. Los dos primeros artículos de esta publicación son una reelaboración de la información y los análisis presentados en el trabajo de acción afirmativa antes mencionado. Quiero agradecer a Jimena Holguín y a Lourdes Hurtado, quienes me acompañaron en esta labor. El artículo de Ecuador quedó a cargo de Silvia Vega y el de Bolivia de Lisa Baldez y Patricia Brañez. Para las tres mis agradecimientos por su colaboración.

Con el propósito de hacer más amplia la divulgación de esta publicación, con UNIFEM invitamos a participar como coeditores en cada uno de los países comprometidos a una institución destacada en los estudios de mujer. En Colombia nos acompaña la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia, en Perú el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), en Ecuador la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y en Bolivia el Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM).

3 En este trabajo no se incluye el caso de Venezuela. En la Ley Orgánica de Sugragio y Participación Política, del 26 de mayo de 1998, fueron aprobadas las cuotas políticas para las mujeres. Posteriormente las cuotas fueron revocadas.

Mala Htun y María Emma Wills, politólogas que han hecho flexiones sustantivas sobre el tema, aceptaron apoyar esta publicación como presentadora de su contenido la primera y como autora de las conclusiones en un artículo comparativo, la segunda. Sus trabajos permiten dimensionar la importancia del tema y de la labor realizada por las autoras, y preparan a las lectoras y lectores para dimensionar el sentido, avances y proyección de las cuotas políticas como acción afirmativa para las mujeres en la región. A ellas también mis agradecimientos.

En especial para el movimiento de mujeres y en particular para el movimiento feminista, el material que entregamos es de suma importancia para apuntalar sus luchas y apuntar a objetivos cada vez mas estratégicos para el logro de la participación política de las mujeres. Sin lugar a dudas, es un camino para avanzar en procesos democráticos con justicia de género en la región Andina. Invito pues a las y los interesados en este texto a hacer una lectura cuidadosa y entusiasta.

Magdalena León
Bogotá, marzo de 2005.

Democracia e inclusión política: La región andina en perspectiva comparada

Mala Htun¹

Durante la última década hemos sido testigos de la fragilidad de la democracia en América Latina, y en la región andina en particular. De hecho, Ecuador experimentó en el año 2000 un golpe militar, situación que no ocurría en la región desde la década de los años sesenta. Adicionalmente, en un lapso de siete años, este país cambió de presidente en seis ocasiones. En Perú, por su parte, el presidente Alberto Fujimori llegó en el año 2000 a su tercer periodo presidencial (considerado inconstitucional) y posteriormente huyó del país. Su sucesor, Alejandro Toledo, no ha tenido mejor suerte, puesto que sus índices de popularidad se han mantenido en el rango de un dígito. En Bolivia, las protestas populares hicieron que el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, elegido democráticamente, tuviera que dimitir. Lo sucedió en el poder Carlos Mesa, quien ha luchado por mantener unido a un país que cada vez más está dividido por el separatismo regional y étnico. En el caso colombiano se presenta una mayor estabilidad en los niveles altos, pero la existencia continua de la guerra civil ha llevado a la devastación de áreas rurales, lo que ha generado, en consecuencia, que los habitantes de todos los rincones del país vivan bajo una amenaza constante de violencia.

Los ciudadanos expresan continuamente en los sondeos de opinión pública una creciente desconfianza hacia los partidos políticos, el congreso y el sistema democrático en general. Cada vez con más frecuencia, los latinoamericanos manifiestan su descontento a través de huelgas y protestas, situación que no es sorprendente ya que se ha hecho evidente la incapacidad del Estado para hacer cumplir las leyes y para prestar los servicios sociales básicos. Por otra parte, la economía se ha contraído: tanto Bolivia como Ecuador y Perú experimentaron un crecimiento *negativo* en el PIB *per capita* entre los años 1980 y 2000, lo cual se ha traducido en altos índices de pobreza. Los porcentajes de población pobre alcanzan en la actualidad el 62% en Bolivia, el 55% en Colombia, el 60% en Ecuador y el 49% en Perú (Mainwaring, Bejarano, y Pizarro, próximo a publicarse). Estas tendencias presentan un panorama poco optimista para el futuro de la democracia en la región.

¹ Traducción de Jimena Holguin, revisada por Patricia Prieto.

Sin embargo, otros hechos apuntan en la dirección contraria. En efecto, hemos sido testigos de una ampliación de la democracia a través de la inclusión en el poder de grupos que en el pasado se encontraban excluidos. Simultáneamente a las crisis experimentadas en distintas áreas, los cuatro países analizados en este libro adoptaron el sistema de cuotas políticas para las mujeres con el fin de fomentar su mayor liderazgo. Bolivia, Ecuador y Perú introdujeron cuotas para las candidaturas de los partidos políticos; Colombia adoptó este sistema para ser aplicado en los cargos directivos de la administración pública del poder ejecutivo. En este país también se crearon curules en el Congreso para las poblaciones indígenas y los representantes de las comunidades afro-colombianas, y algo similar ocurrió en Perú, en donde se estableció en las elecciones regionales una pequeña cuota en las candidaturas de los partidos para los indígenas amazónicos. Por su parte, los cambios en las leyes electorales en Bolivia y Ecuador estimularon el crecimiento de los partidos políticos indígenas, los cuales han sido cada vez más exitosos. De hecho, en el año 2002, los dos partidos étnicos más importantes de Bolivia ganaron un tercio de las curules en el Congreso. Lo anterior demuestra que tras siglos de dominación impuesta por los blancos hispanohablantes, la creciente diversidad del liderazgo político marca un avance en la justicia social.

En estos aspectos los países de América Latina y de la región andina están asumiendo el liderazgo en las tendencias mundiales. Con la llegada del nuevo siglo, varios países en el mundo han luchado por incorporar a rangos de liderazgo a diversos sectores de la población. El género, la raza, la etnia, la religión y otros atributos relacionados con la identidad social están condicionando las experiencias de los individuos así como sus oportunidades políticas y económicas. Estos aspectos se han convertido en criterios relevantes para evaluar el grado de representatividad de los gobernantes, a tal punto que si estos grupos no están presentes en el poder y sus perspectivas no son escuchadas, la política no es considerada como equitativa y sus decisiones carecen de legitimidad. Estas consideraciones han motivado a cerca de cincuenta países a promover el acceso al poder político a través de estrategias de inclusión que tienen como criterios el género, la etnia, o ambas (Htun 2004).

Este libro analiza la experiencia de cuatro países del área andina en lo referente a las cuotas políticas para las mujeres. En cada artículo se analiza la adopción e implementación de las cuotas y se explora su significado en la lucha por la consolidación de la democracia en la región. En esta introducción, se sitúan estos hechos dentro del contexto de las tendencias globales y regionales. Asimismo, se ofrece una guía inicial sobre aquellos factores que influyen en el éxito de las cuotas políticas en un país en particular. Finalmente, presento algunas reflexiones con respecto a la paradoja planteada al inicio de esta intro-

ducción ¿es simple coincidencia que las democracias en la región andina estén buscando una mayor inclusión de las mujeres y de otros grupos marginados, a la vez que sus sistemas de partidos y sus economías están en crisis? ¿o es que los dos fenómenos tienen una relación causal? En otras palabras, ¿se debe a la crisis que la política se este volviendo mas incluyente?, ¿ha contribuido a la crisis esta tendencia incluyente?

Las cuotas políticas para las mujeres: una tendencia global

En un gran número de países se han adoptado las cuotas políticas para las mujeres en las candidaturas de los partidos políticos o en las curules en los congresos. En 1991 Argentina inició la era actual de las cuotas, con excepción de Taiwán donde como único caso anterior al argentino, se reservaba un poco más del 10% de las curules para las mujeres en el Yuan legislativo. En los años siguientes a 1991, algunos países de América Latina, Europa, Asia y África, e incluso del Medio Oriente, comenzaron a adoptar esta política de inclusión de las mujeres hasta llegar a la situación actual en la cual al menos 35 países tienen alguna medida para garantizar la presencia femenina en la arena política².

La adopción de las cuotas políticas suele explicarse como el resultado de la convergencia de varios factores, dentro de los cuales se destaca el surgimiento de las normas internacionales que relacionan la igualdad de género con la democracia. Los ejemplos más relevantes en este sentido han sido la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Dentro de este proceso, los gobernantes, tanto hombres como mujeres, buscaron la forma de cumplir con la normatividad internacional, buscando presentarse como políticos modernos y progresistas. La difusión transnacional del principio de paridad en los procesos de toma de decisiones, y la forma de obtener esta paridad (a través de las cuotas políticas), fue otro factor determinante para la adopción de dicho sistema, en especial a nivel regional (Htun y Jones 2002; Dahlerup 2002; Towns 2003).

Las mujeres en ejercicio de cargos de poder asociadas con las activistas de los movimientos feministas, se movilizaron para redactar proyectos de ley

2 Estas garantías se obtienen a través del cumplimiento de las leyes nacionales. No incluyen cuotas que hayan sido adoptadas voluntariamente por los partidos políticos. Para obtener una lista de los partidos políticos con cuotas políticas, ver la base de datos de cuotas políticas de IDEA Internacional en: www.quotaproject.org

sobre las cuotas para las mujeres. Los argumentos presentados en esta movilización se basaban en la normatividad internacional y en las experiencias de otros países. Dentro de este proceso, las promotoras de las cuotas políticas presentes en los ámbitos del poder, se dedicaron a plantear discursos y a hacer cabildeo con sus colegas, cuyo resultado fue la conformación de alianzas multipartidistas extraordinariamente efectivas para asegurar un gran apoyo a las nuevas medidas que se estaban configurando. No puede desconocerse que algunos de los políticos que apoyaron estas nuevas medidas pudieron haber tenido motivaciones distintas para apoyar las cuotas. En efecto, Baldez (2004), señala que las élites de los partidos que se sienten amenazadas por las elecciones internas, pueden adoptar cuotas políticas para las mujeres como una forma de mostrarse como sectores más democráticos, y a la vez mantener el control sobre la nominación al interior de los partidos.

CUADRO 1: CUOTAS PARA LAS MUJERES Y CUPOS RESERVADOS EN EL MUNDO

País	Norma
Niveles nacional y local	
Argentina	30% cuota de candidatas en los partidos políticos
Armenia	5% cuota de candidatas en los partidos políticos en elecciones de representación proporcional
Bangladesh	45 de 345 curules reservadas para las mujeres en el parlamento unicameral; algunas curules están reservadas en el nivel local
Bélgica	33% cuota de candidatas en los partidos políticos
Bolivia	30% cuota de candidatas en los partidos políticos para Cámara; 25% para Senado; 30% para los concejos municipales
Bosnia-Herzegovina	33% cuota de candidatas en los partidos políticos
Brasil	30% cuota de candidatas en los partidos políticos
Colombia	33% de los cargos directivos en la rama ejecutiva
Costa Rica	40% cuota de candidatas en los partidos políticos
Djibouti	7 de 65 curules reservadas en el parlamento
República Dominicana	33% cuota de candidatas en los partidos políticos
Ecuador	35% cuota de candidatas en los partidos políticos
Francia	50% cuota de candidatas en los partidos políticos
Guyana	33% cuota de candidatas en los partidos políticos
Jordania	6 de 110 curules reservadas en la Cámara de Representantes
Kosovo	33% cuota de candidatas en los partidos políticos
Macedonia	30% cuota de candidatas en los partidos políticos
México	30% cuota de candidatas en los partidos políticos
Marruecos	30 de 325 curules reservadas en el parlamento
Nepal	5% cuota de candidatas en los partidos políticos para la cámara; 3 de 60 curules reservadas la cámara alta; 20% de las curules locales reservadas

País	Norma
Corea del Norte	20% de 687 curules reservadas en el parlamento
Pakistán	17% de las curules se reservan en la asamblea nacional (60 de 342) y en el Senado (17 de 100); 33% en el nivel local
Panamá	30% cuota de candidatas en los partidos políticos
Paraguay	20% cuota de candidatas en los partidos políticos
Perú	30% cuota de candidatas en los partidos
Filipinas	2 de 5 curules de listas de representación proporcional reservadas de un total de 220 en el parlamento, se reserva 1 curul en cada concejo local y provincial
Ruanda	24 de 80 curules reservadas en la Cámara de Diputados
Serbia y Montenegro	30% cuota de candidatas en los partidos políticos en Serbia
Sudán	35 de 360 curules reservadas en la asamblea nacional
Taiwán	Aproximadamente el 10% de las curules son reservadas en el Yuán Legislativo; 25% en el nivel local
Tanzania	48 de 295 (16%) de las curules parlamentarias reservadas; 25% los concejos locales
Uganda	56 de 214 curules reservadas en el parlamento; 33% de los concejos locales
Sólo en el nivel local	
Grecia	33% cuota de candidatas en los partidos políticos
India	33% de las curules reservadas
Namibia	33% cuota de candidatas en los partidos políticos

Fuentes: IDEA Internacional 2003; Htun y Jones 2002; Electionworld 2003; República de Rwanda 2003; BBC News 2004.

Como se señaló anteriormente, las normas dirigidas a aumentar la presencia femenina en los ámbitos del poder, incluyen cuotas en las candidaturas de los partidos políticos y cupos reservados en los congresos (cuadro 1). A pesar de las diferencias entre estas medidas, generalmente no se les diferencia, lo cual es fundamental ya que estas dos formas de inclusión conducen a dos tipos de acción distintos. Por un lado, las cuotas en las candidaturas de los partidos implican que cierto porcentaje de los candidatos presentados en las listas electorales, debe pertenecer a un determinado grupo de la población. Es el caso de las mujeres, es común que la cuota exija cerca de un tercio de los puestos en las listas de los partidos para las mujeres, y que éstas alternen con los hombres en el orden de las listas. No obstante, una vez conformadas las listas con la cuota para las mujeres, éstas se presentan a las contiendas electorales en circunstancias “normales”, lo cual no garantiza necesariamente su elección. Los cupos reservados, en contraste, crean un número fijo de curules para ser ocupados por los miembros de cierto grupo poblacional. Estas curules pueden ser asignadas a través de elecciones en distritos especiales, a través de cambios en

las reglas de conteo, o por medio de designaciones hechas por los partidos políticos. Es importante tener en cuenta que en este caso para acceder a los cupos reservados, no es necesario que el grupo de la población, que se va a beneficiar de dichos cupos, pertenezca a un partido político (Htun, 2004).

En la mayoría de las democracias electorales se utilizan las cuotas en las candidaturas de los partidos políticos como una forma de mejorar la representación de las mujeres. Las curules reservadas en los congresos son utilizadas, por su parte, como un mecanismo para promover la representación de los grupos étnicos ¿cómo se explica esta situación? El sistema de cuotas funciona básicamente a través de los partidos políticos con el objetivo de lograr que los miembros del grupo excluido, tradicionalmente ubicados en los últimos lugares de las listas electorales, pasen a ocupar los primeros puestos en estas listas. Así, el mecanismo de las cuotas opera dentro de la dinámica interna de los partidos políticos, lo cual no ocurre con los cupos reservados, ya que las personas que acceden a estas curules no necesitan participar en las elecciones internas de los partidos para la conformación de las listas, sino que lo pueden hacer a través de su propio partido o simplemente a través de una nominación. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la presencia femenina atraviesa las divisiones partidistas, es decir, las mujeres tienen presencia en todos los partidos políticos. La étnia, por el contrario, tiende a corresponder con un partido específico. De hecho, los grupos étnicos minoritarios con frecuencia pertenecen a un partido, o a un grupo de partidos, o simplemente no hacen parte de ninguna agrupación política. Esto explica el hecho de que las mujeres, que están presentes en todos los partidos políticos, demanden y obtengan el mecanismo de las cuotas como forma de inclusión, mientras que los grupos étnicos prefieren las curules reservadas (para más detalles, véase Htun 2004).

La adopción del sistema de cuotas por Ley, así como los cupos reservados, deja entrever patrones regionales bien definidos. Después de que Argentina fuera pionera con la Ley de Cupos de 1991, y especialmente después de la Conferencia de Beijing, celebrada en 1995, la medida de las cuotas políticas para las mujeres en los partidos políticos creó un efecto de bola de nieve en toda América Latina. Once países introdujeron leyes de cuotas nacionales, y uno más, Colombia, adoptó las cuotas políticas en los cargos directivos del ejecutivo. A pesar de estos progresos, Venezuela revocó su Ley.

Si bien los países escandinavos fueron los pioneros en materia de cuotas en los partidos políticos, las cuales fueron adoptadas voluntariamente, los países europeos han tenido una menor inclinación a aprobar leyes nacionales sobre cuotas, lo que se refleja en el hecho de que tan sólo Bélgica y Francia tengan este tipo de legislación.

La mayoría de los nuevos estados que surgieron a partir de la antigua Yugoslavia tienen cuotas para las mujeres gracias a la influencia de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y el Pacto de Estabilidad para Europa Central y del Sur. Estas organizaciones internacionales apoyaron las iniciativas existentes para aumentar la presencia de las mujeres en el ámbito político, y luego utilizaron sus propios criterios para introducir disposiciones relacionadas con las cuotas en las nuevas leyes electorales de Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Kosovo.

De igual manera, el sur de Asia y África oriental son regiones muy activas en este tema. En estas regiones, los países no adoptaron el sistema de cuotas en forma de candidaturas en los partidos políticos, sino que lo hicieron a través de cupos reservados para las mujeres en el Congreso. La normatividad vigente en la India establece que se debe reservar un tercio de las curules en los concejos locales para las mujeres, basándose en los mecanismos utilizados para garantizar la representación de las castas más bajas y las tribus indígenas. Bangladesh, Nepal y Pakistán siguieron su ejemplo con cupos reservados que operan de manera similar en el nivel local aunque se debe señalar que estos países tienen reservado un menor número de curules para las mujeres en los parlamentos nacionales.

Los países de África Oriental, Ruanda; Uganda, Tanzania, Djibouti y Sudán utilizan de igual forma los cupos reservados para las mujeres. En los dos primeros casos este sistema ha tenido éxito, ya que las mujeres no sólo han logrado llegar al parlamento a través de los cupos reservados, sino que también lo han hecho a través de las elecciones regulares. De hecho, Ruanda tiene el porcentaje de presencia femenina en el Congreso más alto de todo el mundo, con un 49% de mujeres en esta instancia legislativa. En este país están reservadas 24 curules para las mujeres, y éstas ocupan cerca de 39, de un total de 80, en la cámara baja del Congreso. De igual manera, Uganda reserva para las mujeres 56 curules del Congreso, de un total de 304, y 75 de ellas son ocupadas por mujeres.

Las regiones, y particularmente las sub-regiones, se constituyen así en laboratorios privilegiados para investigar las razones que existen detrás de las cuotas políticas y los factores que influyen en una implementación exitosa. Esto gracias a la proximidad cultural y geográfica, la cual facilita la difusión de los modelos y de las estrategias políticas, así como el aprendizaje social (Weyland, 2004; Mainwaring y Pérez-Liñan, n.d.). Estos elementos hacen que la adopción de cuotas para las mujeres en la región andina comparta algunas características comunes. Sin embargo, como se mostrará en algunos de los artículos de este libro, también existen diferencias importantes, especialmente cuando se trata de su implementación.

La aprobación de las cuotas: El papel de las coaliciones multipartidistas

Durante décadas, los estudiosos del género se han preguntado si las mujeres tienen intereses y experiencias comunes. Por un lado, las estructuras sociales y los valores culturales en relación con el género crean condiciones similares que son compartidas por las mujeres. Es el caso de la división sexual del trabajo, en donde se relaciona a las mujeres con la labor de crianza y con el mantenimiento del hogar, lo cual alimenta a su vez los estereotipos y las expectativas hacia muchas mujeres quienes, ya sea por voluntad propia o por cuestiones del azar, no realizan ninguna de estas labores. Por otro lado, las mujeres, como individuos, están profundamente divididas por las diferencias de clase, raza, cultura, geografía, educación e ideología. Esto adicionalmente a la “conciencia de género” que tiene cada una de ellas y a la manera en que se relacionan con algún movimiento de mujeres socialmente organizado. Estas diferencias conllevan a que sea problemático asumir que las mujeres actúan como un “grupo”, ya que esto significaría la existencia de una conciencia colectiva y de una identidad común. Algunos estudiosos del tema han recomendado que utilicemos otras metáforas tales como “serialidad”, “colectividad bivalente”, “categoría”, etc. (Young 1994, 2001: Fraser 2003).

No obstante, en ciertas circunstancias, las mujeres han actuado colectivamente como un grupo, se han movilizado “como mujeres”, basándose en su identidad de género, y han reclamado sus derechos en nombre de esta colectividad. Algunos ejemplos que pueden ilustrar esta movilización colectiva son los movimientos feministas en favor del derecho al voto, la lucha contra las dictaduras militares, y, más recientemente, las movilizaciones en favor de la adopción de las cuotas políticas para las mujeres. ¿Qué tienen estas experiencias en común? Estas movilizaciones colectivas de las mujeres se caracterizan por compartir un factor que las incita: la exclusión basada en el sexo. En efecto, la negación de los derechos, o de las oportunidades, a raíz de la pertenencia a un determinado sexo, bien sea de manera explícita –como en el caso del voto– o de manera implícita –a través del sexismo en los partidos políticos–, lleva a que las mujeres se organicen y exijan colectivamente su inclusión en diversos ámbitos de la sociedad (Baldez, 2002). De esta forma, la exclusión categórica obliga a las mujeres a reconocer cuáles son sus intereses comunes.

Estos intereses comunes de las mujeres encaminados a superar la exclusión política basada en el sexo, se encuentran presentes a lo largo del espectro partidista. De hecho, en los cuatro países analizados en este libro, las mujeres pertenecientes a diferentes partidos políticos, que fueron excluidas

de alguna manera, sufrieron de esta práctica discriminatoria no por sus ideologías o prácticas partidistas específicas, sino debido a que eran mujeres. Esta experiencia compartida en el ámbito político, llevó a las mujeres a unirse en coaliciones en favor de las cuotas, a pesar de las diferencias sociales y, sobre todo, a pesar de las diferencias ideológicas y de las preferencias partidistas. Al mismo tiempo, la evolución de las normas internacionales les dio un argumento adicional para plantear que este tipo de discriminación era incompatible con las aspiraciones de sus países para convertirse en estados modernos y democráticos. Igualmente, la experiencia de otros países –particularmente Argentina– no sólo les ofreció a las mujeres una pauta a seguir para su organización, sino que les dio argumentos de persuasión en favor de las cuotas. Así, las mujeres de la región andina pudieron mirar más allá de sus fronteras nacionales para encontrar la solución a sus problemas de discriminación.

Sin embargo, en gran parte de los casos, los objetivos de las coaliciones de las mujeres en el poder estaban encaminados exclusivamente a lograr la amplia participación política que prometían las cuotas. Este grupo de mujeres en el poder no promovían una agenda adicional que tratara otros temas de importancia, tales como penas por acoso sexual, licencias de maternidad, igualdad en los salarios, o mayores derechos reproductivos. Así, tanto la existencia de prácticas discriminatorias basadas en el sexo para la selección de candidatos al interior de los partidos, como el deseo de obtener una cuota política, mantuvo la unión de la coalición de mujeres. Esto no sucedió con una plataforma más amplia de intereses compartidos sobre temas concierne al género. La explicación puede atribuirse a que los partidos políticos le han apostado a distintas posiciones en los temas referentes al género, y las mujeres en la política, como otras, tienden a amoldarse a la disciplina del partido. Por ende, para aquellas mujeres que aspiraban a asumir un cargo político, las coaliciones para la aprobación de las cuotas se constituyeron en un elemento fundamental para lograr su efectiva implementación, pero una vez, pero luego esta la tendencia empezó a disolverse. (Htun 2004).

Todo esto generó malestar entre muchas de las activistas feministas que se movilizaron en favor de las cuotas en la sociedad civil. Estas activistas argumentaban que las mujeres compartían intereses no sólo en lo referente al acceso al poder político, sino también, y de una manera más amplia, en torno a la igualdad de género. Así, las activistas sentían que las mujeres en el poder tenían la responsabilidad de actuar en favor de distintas iniciativas encaminadas a lograr la equidad de género. Como se discutirá más adelante en esta introducción, la brecha entre presencia y representación pone al movimiento feminista en una situación incierta.

Los cuatro artículos de este libro describen en detalle cómo se incluyó el proyecto de cuotas para las mujeres dentro de las agendas políticas nacionales, los argumentos presentados por sus defensores, el cabildeo realizado por las redes de mujeres que se encontraban en el poder, y las acciones desarrolladas por las activistas y por las oficinas de las mujeres existentes en los gobiernos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que cada uno de estos factores tuvo un peso relativo y varió en cada uno de los cuatro países. En Colombia y Perú, el elemento sorpresa, así como las decisiones del ejecutivo, jugaron un papel determinante. Como lo señalan León y Holguín, el proyecto de Ley para las cuotas en Colombia fue votado durante la última sesión del período legislativo del Congreso, donde se analizaron docenas de proyectos de Ley, a los cuales se referían por su número y no por su nombre completo. Cuando se aprobó el proyecto de las cuotas políticas, las mujeres que estaban en el recinto del Congreso aplaudieron, lo que llevó a los hombres a mirarse entre sí y preguntarse: “¿qué hemos hecho?” En Perú, por su parte, la intervención del Presidente Fujimori favoreció a las cuotas políticas. El artículo de Hurtado plantea la hipótesis de que si Fujimori no hubiera dado instrucciones a su coalición mayoritaria para que votara en favor de las cuotas para las mujeres, el proyecto de Ley se hubiera empantanado durante muchos periodos legislativos. Hurtado concluye que la aprobación de la ley fue más un caso de acción política que de voluntad democrática.

En Bolivia, la disminución de la presencia de las mujeres en las asambleas municipales tras la implementación de la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, catalizó el activismo de este sector de la población. Como afirman Baldez y Brañez, la descentralización política y fiscal incrementó la importancia de los cargos municipales, y por ende la competencia para acceder a ellos. En las elecciones municipales de 1995, el porcentaje de curules locales obtenidas por las mujeres pasó de ser del 27% en 1993, al 8% en ese año. De esta forma, las mujeres redoblaron sus esfuerzos para hacer lobby en pro de las cuotas políticas con el objetivo de prevenir un retroceso similar en las elecciones de 1997. Por otra parte en el caso ecuatoriano, las cuotas para las mujeres en las listas de los partidos fueron introducidas de tal forma que pudieran ser aplicadas de manera gradual, a diferencia de la aplicación de las cuotas en otros países, ya que en Ecuador, las cuotas fueron proyectadas para lograr un aumento progresivo de la presencia femenina en los ámbitos del poder. En este caso, las cuotas tuvieron su origen en un paquete de leyes laborales aprobado en 1997 y se fijaron en un 20%. Como resultado, las reformas a la ley electoral hechas en el año 2000 elevaron la cuota a un 30% y se estableció que este porcentaje iría incrementándose en cinco puntos durante cada elección hasta alcanzar el 50%.

Sin embargo, lograr la aprobación de las cuotas en los congresos fue solamente la primera contienda de una larga batalla. Como se verá a continuación, la siguiente lucha en el camino hacia la implementación de las cuotas tuvo lugar en las altas cortes de estos países. La Ley de cuotas en Colombia, por ejemplo, no estaría vigente si la Corte Constitucional no hubiera dado un fallo favorable. Por su lado, las cortes ecuatorianas se mostraron renuentes a modificar una parte de la Ley electoral en la que se debilitaba el impacto de las cuotas políticas. En Bolivia, las listas de los partidos que no acataban las leyes fueron cuestionadas legalmente.

La lucha en las cortes

El activismo en favor de las cuotas no se limitó a los congresos de los cuatro países ya que las cortes también jugaron un papel fundamental en el proceso de aprobación e implementación de la normatividad relacionada con este tema. En efecto, en el balance de poderes que caracteriza a cualquier sistema democrático, la rama judicial es la encargada de *interpretar* las leyes y de *hacerlas cumplir*. En los países acá analizados ambas funciones fueron relevantes para la lucha en pro de las cuotas para las mujeres, sobre todo porque allí se apeló a las cortes para interpretar la constitucionalidad de las normas. En este proceso las cortes tuvieron una doble funcionalidad. Por un lado, se encargaron de escuchar los argumentos en favor y en contra de dichas leyes; y por el otro, fueron utilizadas en algunos casos para obligar a los partidos, a los gobernantes y funcionarios tradicionales a implementar las cuotas. Se debe señalar, sin embargo, que estos últimos no siempre respondieron de la manera como las mujeres hubieran esperado.

En el caso colombiano, las cortes ayudaron no sólo a delimitar el alcance de la Ley de cuotas, sino también a asegurar su cumplimiento. En la medida en que la Ley de cuotas colombiana tuvo su origen en uno de los artículos de la Constitución Política, esta Ley debía ser revisada y aprobada por la Corte Constitucional. León y Holguín describen el dramático fallo dictado por la Corte, el cual buscaba educar al público en estos temas y así legitimar los principios de la acción afirmativa. La Corte defendió la mayoría de los artículos de la Ley de cuotas, incluyendo el que exige que las mujeres ocupen como mínimo el 30% de los cargos directivos en la rama ejecutiva. No obstante, la Corte Constitucional declaró inexecutable uno de los artículos de la Ley en el que se establecía la cuota para las mujeres en las candidaturas de los partidos políticos, ya que el texto original de la Constitución Nacional prohíbe que el Estado interfiera en la organización interna de los partidos. Este principio constitucional se hubiera violado con la aprobación de las cuotas en las candidaturas de los partidos.

En los años siguientes a la aprobación de la Ley de cuotas en Colombia, las mujeres activistas entablaron demandas contra el Estado y contra los gobiernos locales que no estaban cumpliendo con lo establecido en la Ley. En la mayoría de los casos, la suma total de mujeres en la rama ejecutiva igualaba o excedía el 30%, pero al desagregar las cifras por cargo no se cumplía con la cuota en el nivel directivo. La Corte había dejado en claro que el porcentaje de mujeres debía calcularse, no globalmente, sino *dentro de cada uno de los niveles*. Esto quiere decir que la cuota debía aplicarse a cada instancia del poder ejecutivo (para ministros, viceministros, superintendentes, etc.) y no a la composición del ejecutivo como un todo. La Red Nacional de Mujeres perdió una demanda entablada contra el gobierno de Andrés Pastrana, pero ganó otra contra el gobierno departamental de San Andrés y Providencia.

La lucha en las cortes ha sido particularmente fuerte en Ecuador, en gran parte debido a que la redacción de la ley electoral no es muy favorable para las cuotas políticas. Apesar de ser un sistema en el cual se utiliza el voto preferente, la ley de cuotas requiere que las listas de los partidos alternen en su orden hombres y mujeres, para evitar así que las mujeres ocupen lugares puramente “decorativos”. Pero la Ley electoral se muestra débil frente a este requerimiento ya que permite a los partidos que efectivamente agrupen a las mujeres en los últimos puestos de las listas. El Tribunal Superior Electoral se negó a responder la petición de las mujeres, pero la Corte Constitucional sí lo hizo. Sin embargo, más que obedecer a la autoridad, la Corte Electoral decidió dejar la aplicación de las cuotas a discreción de cada partido político, o como Vega Ugalde señala en su artículo, “a sus líderes masculinos”. Con el tiempo, las mujeres activistas propusieron demandar a los jueces debido a su constante negativa a aplicar las cuotas políticas.

Las mujeres bolivianas también trataron de utilizar las cortes como aliadas para hacer cumplir las cuotas. Esto ocurrió en el momento en que estaba en disputa la nominación de las mujeres como candidatas en las listas partidistas provinciales (cómo se verá más adelante, la ley de cuotas se aplica a estas listas de representación proporcional que eligen a la mitad de la cámara baja del Congreso, pero no se aplica en las elecciones en los distritos uninominales que eligen a la otra mitad de la Cámara). Los partidos en Bolivia tendían a minimamente cumplir con las cuotas: contando los escaños de arriba hacia abajo y colocando una mujer en cada tercer renglón. Por su parte, las organizaciones feministas proponían que los puestos en las listas se contaran horizontalmente (de lado a lado de las listas, desde el titular hasta el suplente) para que así el tercer escaño correspondiera al segundo puesto titular (vé el artículo de Baldez y Brañez en este libro). Las mujeres lograron convencer a tres de los siete jueces del Tribunal Supremo Electoral para que apoyaran su propuesta, pero la mayoría se aferró a la interpretación minimalista de la Ley.

La importancia de los Sistemas Electorales

Incluso si las cortes obligan a los partidos a cumplir con las cuotas para las candidaturas de las mujeres, subsiste la pregunta de si estas acciones garantizan su elección. Las cuotas en los partidos políticos establecen un nivel mínimo para la participación de las mujeres en las elecciones, pero a diferencia de los cupos reservados, no garantizan su presencia en los parlamentos. La traducción de candidaturas en cargos obtenidos por elección depende de las reglas que rigen el sistema electoral de cada país. La manera en que los electores eligen a sus congresistas –ya sea en distritos pequeños o grandes, usando algún sistema de representación proporcional o reglas mayoritarias, votando por individuos o por bloques de los partidos– ejerce una profunda influencia en los resultados de las cuotas. Por ello, es necesario explorar los sistemas electorales con el fin de entender cómo funcionan las cuotas políticas.

Todos los sistemas electorales de América Latina utilizan sistemas de representación proporcional (RP). A diferencia de los sistemas mayoritarios de los Estados Unidos y del Reino Unido, en donde el partido que gane más votos es el que obtiene la curul, los sistemas de RP distribuyen las curules entre los partidos de acuerdo con la proporción del total de votos que reciban. En general, las mujeres candidatas tienden a obtener mejores resultados en los sistemas de RP. Los datos de 182 países (del año 2000) muestran que las mujeres conforman un promedio del 15% de los miembros del Congreso en sistemas de RP, 11% en sistemas mixtos (en los que parte de la legislatura es elegida usando RP, y otra parte en distritos uninominales), y 9% en sistemas mayoritarios (Norris 2004).

CUADRO 2: SISTEMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA (PARA LA CÁMARA BAJA DEL CONGRESO O EL CONGRESO UNICAMERAL)

Sistema electoral	País
Lista RP: Lista cerrada	Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay
Lista RP: Lista cerrada de facciones	Uruguay
Lista RP: Lista personal	Colombia (hasta 2006)
Lista RP: Lista abierta	Brasil, Chile, República Dominicana, Ecuador*, Perú
Sistema mixto (Lista RP más distritos uninominales)	Bolivia, México, Panamá, Venezuela

*Además, 15% de los diputados en Ecuador son elegidos por una única lista cerrada nacional.

No obstante, existen variaciones importantes dentro del sistema de RP que se hacen evidentes en América Latina y en la Región Andina (ver cuadro 2). Cuatro países poseen sistemas mixtos en los que se combinan listas cerradas de RP y distritos uninominales, uno de los cuales es Bolivia. Siete países utilizan las listas cerradas, y cinco, incluidos Ecuador y Perú, tienen listas abiertas. Colombia ha utilizado un sistema de “lista personalizada”, en el que los partidos lanzan muchas listas y no tienen control sobre quién utiliza el aval del partido. Este sistema es considerado personalista puesto que, del gran número de listas, sólo un candidato sale electo y los votos no son incorporados en el nivel de los partidos. Sin embargo, la reciente reforma al sistema político colombiano establece que para las elecciones del año 2006, los partidos deben presentar una única lista en donde los electores podrán emitir su voto preferente por candidatos individuales.

De esta forma, la evidencia comparativa sugiere que las cuotas políticas funcionan mejor en los sistemas con listas cerradas de RP en donde exista una ley que estipule la inclusión de las mujeres en dichas listas. (Htun y Jones 2002). Estos mandatos deben exigir a los partidos que sitúen a las mujeres en los primeros renglones de las listas y que no sean colocadas en espacios decorativos en los que no tienen oportunidad alguna de ser elegidas. Las cuotas políticas también suelen funcionar mejor en los distritos plurinominales amplios. En los distritos con pocos miembros, sólo los candidatos que ocupan los primeros renglones de las listas –generalmente hombres– tienden a ser elegidos. Cuando la magnitud del distrito es mayor, más candidatos de un partido, incluidos aquellos de las posiciones más bajas en las listas, tienen la posibilidad de obtener curules. Estos factores cuentan para el extraordinario éxito de las cuotas políticas en Argentina y Costa Rica (ambos con sistemas de listas cerradas de RP con mandatos de posicionamiento). De hecho, en Argentina, la presencia de las mujeres en el Congreso aumentó del 6 al 34% con la Ley de cupos y en Costa Rica, el aumento fue del 14 al 35% (Htun 2005).

Por otra parte, las cuotas tienden a ser menos exitosas en los sistemas mixtos y en los sistemas de listas abiertas. En un sistema mixto como el boliviano, más de la mitad del Congreso es elegido por distritos uninominales en los que generalmente las cuotas políticas no aplican. Lo que explica esta situación es que en estos casos los partidos postulan sólo un candidato por distrito, haciendo imposible que se apliquen las cuotas políticas a ese nivel. La cuota en este caso sólo podría ser aplicada a la suma total de los distritos, lo cual en la práctica requeriría que algunos distritos se designaran como “solamente para hombres” o “solamente para mujeres,” generando, de manera previsible, batallas intrapartidistas, así como problemas logísticos.

En los sistemas de listas abiertas, como los implantados en Ecuador, Perú y Colombia (a partir de las elecciones del año 2006), los electores tienden a emitir su voto preferencial por candidatos individuales. Los votos son distribuidos entre los partidos y cada partido obtiene curules en relación proporcional con el total de votos recibidos. Los partidos reparten las curules entre sus propios candidatos de acuerdo con las preferencias electorales de los votantes, generando así una competencia intrapartidista entre los candidatos con el fin de que los electores voten por ellos de manera preferencial. En este contexto, los candidatos que están recién llegados a la contienda electoral, y por tanto no poseen redes establecidas, ni acceso a apoyo financiero, tienden a no ser elegidos. En consecuencia, aunque las cuotas políticas en los sistemas de listas abiertas ayudan a que las mujeres puedan postularse, no les ayudan realmente a que sean elegidas.

La mayoría de las leyes de cuotas no sólo se aplican en el nivel nacional sino que también lo hacen en las elecciones locales y municipales, en donde las reglas electorales pueden ser diferentes. En un mismo país, podemos ver diferencias considerables en los efectos de las cuotas en los distintos niveles del gobierno. Tomemos el ejemplo de Francia, en donde la Ley de partidos exige que las mujeres conformen hasta el 50% de las candidaturas para los cargos legislativos. Por un lado, en el nivel nacional, donde los diputados son elegidos en distritos uninominales, la presencia de las mujeres apenas creció de 62 a 71, de un total de 576 (12%). Por su parte, la situación en los concejos municipales, en donde se eligen sobre una base semiproportional con listas cerradas, fue increíblemente distinta: la presencia de las mujeres aumentó al 48% del total (Bird 2004). Como se observa a continuación, algo similar ocurrió en la región andina, especialmente en Perú.

Las cuotas políticas y la elección de las mujeres en la región andina

Como lo muestran en detalle los artículos de este libro, la presencia de las mujeres en el poder aumentó en estos países gracias a la aplicación de las cuotas en las candidaturas de los partidos aunque este aumento no fue tan grande como el que se dio en Argentina o Costa Rica. De hecho, en Bolivia, las mujeres conformaban el 10% de la cámara de diputados antes de que la Ley fuera aprobada; después de las elecciones del año 2002, esa cifra se elevó al 19%. En Ecuador, por su parte, la presencia de las mujeres en el Congreso unicameral, pasó del 6, en 1996, al 17% después de las elecciones de 2002. En el caso peruano, las mujeres, antes de que fuera aprobada la Ley de cuotas, conformaban el 11% del Congreso. Después de las primeras elecciones, luego de su aprobación, esa cifra aumentó al 20% y en el año 2001 descendió al 18%. En ningún país la participación de la mujer alcanzó el nivel del 30% de las cuotas. ¿Cómo podemos explicar estos resultados?

CUADRO 3. SISTEMAS ELECTORALES NACIONALES Y CUOTAS POLÍTICAS PARA LAS MUJERES EN BOLIVIA, ECUADOR, Y PERÚ

	No. de diputados	Forma en que son elegidos		Cuotas para las mujeres	Observaciones
Bolivia: Sistema Mixto	130	68 diputados elegidos en distritos uninominales.	62 diputados son elegidos por listas cerradas locales de los partidos; varían en tamaño de entre 2 y 15. Los votos para los diputados de la lista se fusionan con los votos de una lista del Senado y para Presidente.	30% de las cuotas para los candidatos se aplican a la composición de las listas locales de los partidos	La cuota se aplica a la elección de sólo la mitad de los diputados
Ecuador: Lista Abierta	121	101 diputados son elegidos a través de listas abiertas en distritos plurinominales, los cuales conforman las diferentes provincias	20 diputados son elegidos a través de una sola lista cerrada nacional	30% de los candidatos de las listas de los partidos deben ser mujeres	El sistema de lista abierta reducirá la efectividad de las cuotas políticas.
Perú: Lista Abierta	120	120 diputados son elegidos a través de listas partidistas abiertas en 25 distritos electorales plurinominales; los electores pueden emitir dos votos preferenciales		30 por ciento de los candidatos de las listas de los partidos deben ser mujeres	Igual que en Ecuador, pero debido a la posibilidad de que los electores puedan emitir dos votos preferenciales, podría ayudar a las mujeres

En el nivel nacional, los sistemas electorales de Bolivia, Ecuador y Perú no parecerían ser muy favorables para la implementación de las cuotas políticas (ver cuadro 3). Para comenzar, Bolivia elige a la mitad de sus legisladores en distritos uninominales, en los que las cuotas no se aplican, y la otra mitad es elegida a través de las listas de los partidos en las que si aplican las cuotas. No es de sorprender que sea mayor el número de mujeres elegidas a través de las listas de los partidos en comparación con las que son elegidas a través de distritos uninominales. Baldez y Brañez encontraron que en las elecciones de 1997 en este país, las mujeres conformaban el 18% de los representantes elegidos a través de listas partidistas, y sólo el 3% lo hicieron a través de los distritos uninominales (para un total de 10%). En las elecciones de 2002, el éxito de las mujeres aumentó en los dos sistemas ya que obtuvieron un 26% curules a través de las listas de los partidos y un 13% en los distritos uninominales (para un total de 19%).

Ecuador y Perú utilizan listas abiertas con voto preferente. Esto significa, entre otras cosas, que si bien las mujeres pueden participar en las elecciones, esto no garantiza que necesariamente vayan a ser elegidas ya que su elección depende del criterio de los electores³. Al respecto Hurtado ilustra en su artículo que en las elecciones nacionales de Perú del año 2001, las mujeres conformaban el 36% de las candidaturas, pero tan sólo el 18% de ellas fueron elegidas. En este caso se presentó una tendencia de concentración geográfica, en donde la mitad de las mujeres elegidas provenían de la ciudad de Lima. Quince de un total de 25 distritos no lograron elegir a una mujer, lo que demuestra que la fuerza de las mujeres candidatas varía enormemente de región en región.

CUADRO 4. RESULTADOS DE LAS CUOTAS EN EL NIVEL MUNICIPAL

	Antes de la ley de cuotas	Después de la ley de cuotas	
Bolivia	8% (1995)	32% (1999)	
Ecuador	8% (1996)	30% (2000)	22% (2002)
Perú	8% (1995)	26% (1998)	26% (2002)

Por otra parte, las cuotas presentan mejores resultados en el nivel municipal (ver cuadro 4). En Bolivia, las mujeres conformaban sólo el 8% de los concejos municipales en 1995, pero, tras las elecciones de 1999, este porcentaje se elevó al 32%, lo cual se considera un incremento espectacular. El artículo de Vega Ugalde muestra que en Ecuador, la presencia de las mujeres en

3 En Ecuador, sin embargo, 20 legisladores (de un total de 121) son elegidos por lista cerrada nacional del partido. En teoría, las cuotas deben funcionar mejor para este tipo de contienda.

los concejos municipales se elevó notoriamente, de un 8%, en 1996, al 30% en el año 2000, y luego descendió al 22% en 2002. En estas dos últimas elecciones las cuotas ya se estaban implementado, y el porcentaje candidaturas de las mujeres alcanzó el 40%.

En Perú, las elecciones municipales se diferencian de las elecciones nacionales de manera significativa. En su artículo, Hurtado señala que los concejales en lugar de ser elegidos a través de listas abiertas, lo hacen por medio de listas cerradas encabezadas por el candidato a la alcaldía. La lista que obtenga la mayoría de votos obtiene la alcaldía y la mitad de las curules en el Concejo, la otra mitad se distribuye entre los partidos perdedores, de acuerdo con su porcentaje de votos. En este esquema, al igual que en cualquier sistema de listas cerradas, la posición en las listas es un factor que determina las posibilidades de ser elegido o no. En este país, la representación de las mujeres en los concejos locales creció de un 8%, antes de la implementación de la ley de cuotas, a un 26% en 1998, y un 26% en 2002.

En resumen, las variaciones en las reglas electorales ayudan a explicar los diferentes resultados de las cuotas políticas, no sólo entre los distintos países, sino dentro de cada uno de ellos.

Evaluando el éxito de las cuotas políticas para las mujeres

El éxito de las cuotas para las mujeres puede ser analizado, al menos de dos maneras diferentes. La primera es a través del análisis de los resultados numéricos: ¿cuántas mujeres fueron elegidas bajo la nueva norma? Como se vio anteriormente, la respuesta está dada por la naturaleza del sistema electoral y por la implementación y cumplimiento de las cuotas políticas. Sin embargo, existe una preocupación casi generalizada por el segundo tipo de resultado, el cual se refiere a la representación sustantiva de los intereses de las mujeres en los ámbitos del poder. En efecto, muchas de las mujeres activistas defendieron las cuotas porque consideraban que una mayor presencia femenina mejoraría la representación de los asuntos de género e incrementaría las opciones de que se llevaran a cabo cambios en las políticas directamente relacionadas con los intereses de las mujeres.

¿Hacia qué tipo de resultados debe estar enfocada nuestra evaluación sobre las cuotas para las mujeres? ¿Es su éxito simplemente cuestión de que lleguen más mujeres al poder; o implica más apoyo a las iniciativas encaminadas hacia los intereses de las mujeres? En su artículo, León y Holguín diferencian los tér-

minos *inclusión* y *representación*, entendiendo el primer concepto como el número de mujeres que ejercen la actividad política. La representación, por su parte se relaciona en este caso con las actividades legislativas —elaboración y promoción de proyectos de ley, reformas constitucionales, cabildeo, votación, generación de conciencia sobre la importancia del tema, entre otras, desarrolladas por las mujeres que se encuentra en el poder con el objetivo de promover la igualdad de género. Así las cosas, la presencia femenina es un signo de inclusión, pero la inclusión no garantiza el comportamiento sustantivo que implica la representación.

Esta distinción corresponde a las dos dimensiones del concepto de representación descrito por Hannah Pitkin en su estudio clásico, *The Concept of Representation* (1967). Por un lado, la representación puede ser entendida como “*standing for*” (en alemán, “*darstellung*”), en donde la presencia es lo importante desde un sentido descriptivo o simbólico. Los legisladores representan descriptivamente a sus electores cuando tienen rasgos físicos similares, comparten sus experiencias, y sirven como símbolos que evocan ciertas emociones y actitudes. Por otro lado, la representación es actuar en favor de, o en términos de Pitkin “*acting for*”, que supone que los legisladores deben ejercer su función representativa al promover activamente los intereses de los ciudadanos que los eligieron. Según esta idea, las elecciones tienen la función de elegir representantes que actúen en nombre de los electores (autorización), y luego los ciudadanos responsabilizan a los representantes por su buen o mal comportamiento (rendición de cuentas).

Cuando las cuotas políticas generan un aumento en los resultados numéricos, se está mejorando la representación de las mujeres en el sentido descriptivo. Lo que no está muy claro es si las cuotas modifican la representación como una acción representativa en el sentido de actuar en favor de los intereses de las mujeres. De hecho, muchos observadores se han visto contrariados por el hecho de que las mujeres, una vez llegan al poder, no se dedican a defender los asuntos relacionados con la igualdad de género. Tal contrariedad es entendible si se tiene en cuenta la continua existencia de un sexismo estatal a lo largo de la historia. Por otro lado, no es razonable esperar que un grupo de mujeres, que están recién incursionando en la arena política, puedan modificar rápidamente la lógica del mercado en esta área, ya que una cosa es lograr que las mujeres lleguen al poder y otra muy distinta es transformar la forma en que se comportan los políticos.

En cuanto a los legisladores, se debe tener en cuenta que éstos son actores racionales que buscan ser elegidos y reelegidos, lo que significa que centrarán sus campañas en los asuntos que son importantes para los electores, y, una vez

elegidos, orientarán las acciones de sus mandatos hacia dichos asuntos. En la región andina, los electores, tanto mujeres como hombres, se preocupan por sus ingresos, por la paz, el crimen, la educación, el precio del gas, la disponibilidad de agua, las consecuencias perversas de la erradicación de los cultivos de coca y la calidad de los servicios públicos. A pesar de que las encuestas muestran que la opinión pública considera que tanto hombres como mujeres deben ser tratados por igual, la igualdad de género raramente se posiciona como un tema importante en las campañas electorales. Adicionalmente, es más probable que los lazos que unen a los electores con los políticos surjan a partir de las redes clientelistas, más que las opiniones compartidas sobre la política nacional, ya que muchos de los políticos se aprovechan de la pobreza de los electores para intercambiar bienes y servicios a cambio de apoyo político.

De esta forma, el abandono estatal y el clientelismo no permiten que la igualdad de género se convierta en un tema de importancia nacional al cual los políticos le apuesten en sus carreras políticas. Por otro lado, si los ciudadanos demostraran que la postura que asume un político frente a la igualdad de los derechos para las mujeres es lo que va a marcar la diferencia a la hora de emitir su voto, los políticos podrían responder a esta preferencia de los ciudadanos. Aún más, si las posturas progresistas sobre temas relacionados con el género comenzaran a ejercer influencia sobre las elecciones, los partidos podrían comenzar a competir entre ellos por plataformas de igualdad de género. El punto es que los legisladores y los partidos responden a incentivos electorales, lo que implica que para que los partidos políticos presten atención a los derechos de las mujeres, los electores deben demostrar que estos temas son electoralmente rentables.

Conclusión: la inclusión política y las crisis políticas

A lo largo de su historia como naciones independientes, los países de la región andina se han caracterizado por excluir de la participación política a amplios sectores de la población. De hecho, las mujeres obtuvieron el derecho al voto en 1929 en Ecuador (aunque el voto pleno se dio en 1946), en 1952 en Bolivia, en 1954 en Colombia, y en 1955 en Perú (Deere y León 2001: 47). Adicionalmente, el requisito de saber leer y escribir en español para poder votar hizo que muchos pueblos indígenas no pudieran ejercer este derecho. Tal situación se prolongó hasta el último tercio del Siglo XX cuando estas normas fueron eliminadas en las reformas constitucionales. De esta manera, tan sólo a partir de las dos últimas décadas del siglo veinte, las democracias de América Latina comenzaron realmente a funcionar sobre la base del sufragio universal genuino.

Posteriormente, las organizaciones internacionales y las redes nacionales de mujeres, los grupos de derechos humanos, y los activistas que representaban a las minorías étnicas y a los grupos raciales, comenzaron a reconceptualizar el significado de la equidad política. Este derecho político fundamental implicaba no sólo la participación a través del voto y de la postulación, sino también el derecho a estar presentes en igualdad de condiciones en los cargos de elección. La igualdad política dependía entonces de si todos los grupos sociales importantes estaban representados descriptivamente en el gobierno. Debido a las desventajas históricas, tales como el sexismo y el racismo institucionalizados, proveer para que los grupos excluidos compitieran con eficacia para lograr tal igualdad, requería, al menos temporalmente, de medidas afirmativas tales como las cuotas para las candidaturas partidistas y / o cupos reservados en los congresos.

Ahora bien, al mismo tiempo que los países de la región andina adoptaban estas garantías para la representación de los diferentes grupos de la población, estas sociedades comenzaron a entrar en un período de crisis políticas y económicas causadas por las insuficiencias del Estado, la guerra civil y las privaciones económicas, factores que alimentaron las protestas populares y corroyeron la confianza del público en los partidos y en las instituciones. En el año 2004, menos de la mitad de los ciudadanos estaba de acuerdo con la afirmación: “es preferible la democracia a cualquier otra forma de gobierno” (Latinobarómetro 2004). El porcentaje de personas que estaba de acuerdo con la democracia había descendido significativamente en Bolivia, Perú y Colombia (entre 60 y 65% en 1996 a casi el 45% en el año 2004).

De la simultaneidad de estas dos tendencias surge la siguiente pregunta: ¿es simple coincidencia que la política en la región andina se vuelva más incluyente en medio de una crisis general que compromete la confianza que tienen los ciudadanos en la democracia? ¿o están los dos fenómenos causalmente relacionados? ¿Las crisis han hecho que los gobiernos se vuelvan más incluyentes? O por el contrario, ¿una mayor inclusión ha contribuido al ahondamiento de las crisis?

Consideremos la primera hipótesis. Los gobiernos que atraviesan por un déficit democrático en algunos sectores, pueden buscar la forma de compensar ese déficit en otros sectores. En otras palabras, el hecho de no proporcionar servicios sociales decentes, no hacer frente a una tasa de criminalidad creciente, ni reducir los índices de pobreza, son factores que corroen la legitimidad del Estado; sin embargo, aceptar a los sectores sociales antes excluidos es un acto que engrandece dicha legitimidad. En efecto, los gobiernos que no pueden tener avances en la solución de problemas tales como la pobreza, pueden sentirse motivados a producir progresos visibles en otras

agendas sociales. La introducción de las cuotas para las mujeres o las minorías étnicas es menos costosa si se le compara con los gastos implica la lucha contra la pobreza o la guerrilla.

La Constitución de Colombia, posiblemente el mayor experimento latinoamericano de democracia radical, adhiere a esta lógica. Hacia el final de la década de los ochenta este país se caracterizó por sufrir una escalada de violencia política, un declive económico, una notoria impunidad de los narcotraficantes, y crecientes protestas populares. El Estado, que era ampliamente percibido como ilegítimo, buscó la manera de reescribir el contrato social a través de la convocatoria a una asamblea constituyente (Van Cott 2000). La nueva Constitución creó un régimen mucho más incluyente: las leyes electorales fueron rediseñadas para facilitar la representación de las minorías étnicas y políticas, y muchas de las decisiones oficiales ahora requieren de una consulta popular. De la misma manera, se le exigió al Congreso asegurar la presencia efectiva de las mujeres en el servicio público.

Por otra parte, también existe evidencia para la segunda hipótesis en la que se sostiene que la mayor inclusión social contribuyó a la crisis. En su estudio clásico de desarrollo político, Samuel Huntington (1968) sostuvo que la inclusión sin institucionalización conlleva a la inestabilidad social. Si la participación excede la habilidad de los partidos para canalizar y moderar esta participación, un país puede correr el riesgo de degenerar en una sociedad pretoriana regida no por las leyes, sino por un poder descarnado. Hasta cierto punto, esta situación describe el caso de Bolivia, en donde las reformas de mediados de la década de los noventa, –entre las que se incluía la Ley de Participación Popular y la introducción de un sistema electoral mixto– facilitaron una inclusión política sin precedentes de los pueblos indígenas y los partidos étnicos.

El problema es que las instituciones bolivianas son demasiado débiles para asumir este incremento en la participación. El sistema de partidos boliviano, que sufría de antemano un problema de legitimidad, se enfrenta ahora a los partidos étnicos que han expresado su hostilidad hacia los procedimientos de la democracia liberal representativa. De hecho, tras haber ganado un tercio de las curules en el congreso en el año 2002, los líderes indígenas adoptaron una “estrategia de estado de sitio” para desestabilizar y bloquear al gobierno, haciendo que finalmente el presidente huyera del país (Mayorga, próximo a publicarse). Sin embargo, es difícil atribuir la crisis de un país solamente a las movilizaciones indígenas, ya que los habitantes no indígenas de la provincia oriental de Santa Cruz también han organizado protestas y huelgas y, en mayor proporción que sus contrapartes indígenas, expresaron su deseo de una autonomía política e incluso de un Estado independiente.

Por otra parte, las mujeres no se concentran en una fuerza política independiente, sino que militan en las organizaciones y partidos mayoritarios. Su inclusión, aunque no desestabiliza las políticas partidistas, no implica necesariamente que sea democrática. Por ejemplo, en el artículo de Hurtado se señala que la inclusión de las mujeres era compatible con el régimen autoritario en Perú. Quizás más que ningún otro presidente de la historia reciente de América Latina, Alberto Fujimori introdujo a las mujeres en su círculo de confidentes, y las designó en altos cargos durante su administración. Lejos de ser activistas femeninas o incluso demócratas, estas mujeres sirvieron en el frente para que Fujimori obtuviera su consolidación autoritaria y la centralización del poder. (Por supuesto, muchos hombres también participaron)

La inclusión, la participación sustancial, y la calidad de la democracia son metas plausibles, pero las relaciones entre los tres objetivos son complejas. La evidencia mostrada en los cuatro artículos de este libro sugiere que inclusión, representación y democracia son procesos históricos diferentes y no secuenciales. El hecho de permitir que los grupos marginados pudieran acceder al poder, hace que la política parezca ser mucho más incluyente, pero esto no ofrece ninguna garantía para que se dé la representación sustancial de los intereses de estos grupos tradicionalmente marginados. Para lograr la representación sustancial se requiere que los electores se movilicen para que articulen mandatos claros y tengan procesos de rendición de cuentas, de otra manera la representación de los intereses no puede asegurar la supervivencia y el desempeño efectivo de una autoridad democrática. Como lo sugieren las experiencias de los gobiernos militares que liberalizaron las leyes relacionadas con el género y la familia en América Latina, el Sur de Asia y el Medio Oriente, no todas las políticas sensibles a la igualdad de género, son democráticas. Las cuotas políticas para las mujeres promueven la inclusión, pero no necesariamente promueven la representación sustantiva ni la calidad de la autoridad democrática.

Bibliografía

Baldez, Lisa. *Why Women Protest*. New York: Cambridge University Press, 2002.

——— "Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico," *Legislative Studies Quarterly* 29, no. 2 (May), 2004.

Bird, Karen. "The Effects of Gender Parity in Elections: The French Case," in *The French Presidential and Legislative Elections of 2002*, ed. John Gaffney (Aldershot, U.K.: Ashgate, 2004).

Dahlerup, Drude. Using Quotas to increase women's political representation. *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: International IDEA, 2002. Disponible en: <http://www.idea.int/women/parl/ch4a.htm>.

- Deere, Carmen Diana y Magdalena León. *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 2001.
- Fraser, Nancy. "Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation," in *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange* por Nancy Fraser y Axel Honneth. Londres, Verso, pp. 7-109, 2003.
- Htun, Mala y Mark Jones. "Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America," en: *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, eds. Nikki Craske and Maxine Molyneux. London: Palgrave, 2002.
- Htun, Mala. *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- "Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups," *Perspectives on Politics* 2, no. 3, 2004.
- "Women, Political Parties, and Electoral Systems in Latin America," *Women in Parliament: Beyond Numbers. Second Edition*. Stockholm: International IDEA. Próximo a publicarse, 2005.
- Huntington, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Latinobarómetro. Informe Resumen Latinobarómetro: Una década de mediciones. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, agosto 13, 2004. Disponible en: www.latinobarometro.org, febrero 4, 2005.
- Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro. "The Crisis of Democratic Representation in the Andes: An Overview," en: *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, eds. Mainwaring, Bejarano y Pizarro. Próximo a publicarse.
- Mainwaring, Scott y Anibal Pérez-Liñan. "Regional Effects and Region-Wide Diffusion of Democracy: Why Regions of the World are Important in Comparative Politics", en: Munck, Gerardo (ed.) Próximo a publicarse.
- Mayorga, René Antonio. "Outsiders and Neo-Populism: The Road to Plebiscitary Democracy," en: *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, eds. Scott Mainwaring, Eduardo Pizarro, y Ana María Bejarano. Próximo a publicarse.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation* Berkeley, University of California Press, 1967.

- Towns, Ann. "Women Governing for Modernity: International Hierarchy and Legislature Sex Cuotas," Ponencia presentada en *Meeting of the American Political Science Association*, Filadelfia, agosto 26-30, 2003.
- Van Cott, Donna Lee. *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 2000.
- Young, Iris Marion. "Gender as Seriality: Thinking about Women as a Social Collective," *Signs* 19, no. 3 (Primavera 1994): 713-738.
- . "Lived Body versus Gender: Reflections on Social Structure and Subjectivity," *Ratio XV* (Diciembre), 2002: 410-428.

La cuota sola no basta: El caso de Colombia¹

Magdalena León y Jimena Holguín²

Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991 se constituye en el marco normativo y la puerta de entrada para el desarrollo de medidas afirmativas, como la Ley de cuotas, en favor de una inclusión de las mujeres en las instancias de decisión política. Específicamente es el último inciso del artículo 40 de la Constitución el que abre paso para la promoción de la participación de las mujeres en las instancias de decisión política. En este inciso se señala que “las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública” (Constitución Política de 1991).

A partir del mandato constitucional de 1991 se configura en la década de los noventa el proyecto sobre la Ley de cuotas cuya sanción se dio en el año 2000. La entrada en vigencia de la Ley 581, o “Ley de cuotas”, se constituye sin lugar a dudas en uno de los logros más significativos para el avance en la inclusión de las mujeres en el ámbito político. Esta Ley señala que el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio, y otros niveles decisorios dentro de la estructura de la administración pública, deben ser ocupados por mujeres. Dadas las características de la norma, se puede afirmar que la Ley de cuotas es una acción afirmativa en favor de las mujeres.

Teniendo en cuenta el peso que los orígenes de la Ley han tenido en su aplicación, este artículo busca hacer una recopilación del proceso de discusión, promulgación y aprobación de la Ley de cuotas, así como su cumplimiento durante los cuatro años de vigencia con el objetivo de responder a preguntas tales como ¿Por qué es la ley de cuotas una acción afirmativa? ¿Cómo fue su proceso de configuración? ¿Cómo ha sido su desarrollo duran-

-
- 1 La idea inicial de este artículo surgió de nuestro trabajo de investigación más amplio “Acción Afirmativa en Colombia. Normatividad, catastro de medidas en el sector público y privado y programas en la educación superior: avances y limitaciones”, elaborado en 2003 y auspiciado por el Fondo Internacional de Becas (FIB) de Santiago de Chile. Ver: León, Magdalena y Holguín, Jimena. Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas. Colombia. En: Díaz Pamela (ed.). Santiago: Fundación Equitas, 2005.
 - 2 Agradecemos los comentarios y sugerencias hechas por Cecilia Barraza, María Emma Wills y Beatriz Quintero a los borradores de este artículo.

te los cuatro años de vigencia? ¿Qué factores y qué actores han incidido en la formulación y cumplimiento de la norma?

Durante el proceso de configuración y aplicación de la norma ha sido fundamental la presencia e influencia de la sociedad civil. El cumplimiento también ha estado influido por la voluntad política de los gobernantes para su aplicación, lo que ha conducido a que en algunos casos, y algunas instancias, la Ley se cumpla a cabalidad y en otras no suceda lo mismo. De ahí que los factores fundamentales para el cumplimiento de la norma sean la presencia de la sociedad civil y la voluntad política. Estos factores están marcados por el proceso histórico que llevó a la configuración de la Ley puesto que fueron determinantes para su surgimiento.

De esta forma, este artículo busca desarrollar un análisis del proceso de configuración, aprobación y aplicación de la Ley de cuotas a través de una síntesis teórica sobre las cuotas políticas y las acciones afirmativas. De la misma manera se hará una descripción de la norma desde su origen para comprender los factores y los actores que han estado presentes desde su configuración. Así mismo, se presentan algunos resultados de la Ley que se han dado durante su vigencia. Dado que en el año 2003 se dio un cambio en la estructura del sistema electoral colombiano, en este artículo también se analiza la relación entre la reforma política del año 2003 y las cuotas para mujeres.

Las cuotas políticas como acción afirmativa

Siguiendo la propuesta de T.H. Marshall, el ejercicio de la ciudadanía puede dividirse en tres aspectos constitutivos de la misma: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. El elemento civil de la ciudadanía contiene los derechos con los que cuentan los individuos para el ejercicio de su libertad individual. Estos derechos corresponden, entre otros, a la libertad de expresión, ideología, fe religiosa y el derecho a la justicia. El elemento político se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder como miembros de una instancia que cuenta con autoridad política (parlamentos, asambleas, concejos, etc.). De igual manera, el derecho a participar se refiere al derecho a elegir a los miembros que hacen parte de dichas instancias con autoridad política. El tercer elemento de la ciudadanía es el social, que está compuesto por los derechos económicos y sociales necesarios para que los individuos cuenten con las condiciones de un ser civilizado de acuerdo con los estándares prevalecientes de la sociedad (Marshall, 1992).

Los derechos políticos de las mujeres como ciudadanas implican, entre otros, el derecho a participar a través de la posibilidad de elegir y de ser elegidas. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 señala en el artículo cuarto que deben adoptarse las medidas necesarias para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres sin discriminación alguna. Sobre el ejercicio de los derechos políticos, la Convención señala que para asegurar la igualdad las mujeres cuentan con:

- El derecho a votar en las elecciones y ser elegidas en todas las organizaciones públicas.
- El derecho al voto en los referendos públicos.
- El derecho a desempeñar puestos públicos y ejercer todas las funciones públicas.

Esta búsqueda de la igualdad política entre hombres y mujeres en términos formales está acorde con el principio fundamental de las democracias modernas: la igualdad entre los individuos sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, entre otros. No obstante, la obtención de la igualdad plena entre los individuos no es una realidad aun en las sociedades que se caracterizan por poseer los más altos ideales democráticos (CIPAF, 1997).

Al hablar de la igualdad, Judith Astelarra “hace la diferenciación cuando habla de igualdad de oportunidades por un lado y de tratamiento igual a ambos sexos, por el otro. Igualdad de oportunidades es para Astelarra crear condiciones iguales para ambos colectivos, hombres y mujeres, que les permita un acceso igual a beneficios sociales, sin considerar que en realidad las condiciones iniciales específicas de cada quien son diferentes” (CIPAF, 1997: 19).

Ante la ausencia de condiciones de igualdad en los diversos aspectos de la sociedad, incluido el terreno político, entre dos o más colectivos se hacen necesarias medidas que logren igualar las condiciones de los colectivos dentro del terreno de juego. Es de esta necesidad que surge la noción de acción afirmativa.

Se entiende por acciones afirmativas las medidas de carácter temporal que buscan asegurar la igualdad de oportunidades, a través de un trato preferencial, a los miembros de un grupo que ha experimentado situaciones de discriminación y/o marginalidad que pueden persistir en el futuro, y que los coloca en una situación de desventaja frente al resto de la sociedad. Tal y como lo señalan Deere y León, la búsqueda de igualdad de oportunidades a través de las acciones afirmativas tiene como objetivo no sólo lograr la igualdad en términos formales, es decir en la normatividad, sino en la práctica.

Esto significa que las acciones afirmativas buscan asegurar la igualdad real entre los individuos (Deere y León, 2002).

El origen de las acciones afirmativas se puede ubicar en Estados Unidos dentro de la lucha que se inició en la década de los años cincuenta del siglo XX en contra de la discriminación racial. Pese a que la esclavitud finalizó en el año 1865, la discriminación en contra de las personas de origen africano no concluyó en ese momento. La segregación racial fue legitimada por una serie de leyes conocidas como “Jim Crow”, las cuales fueron refrendadas constitucionalmente por la Corte Suprema de Estados Unidos a finales del siglo XIX. Este reconocimiento constitucional configuró la doctrina de la Corte cuyo lema era “separados pero iguales”, que tuvo vigencia hasta 1954, año en que la Corte la abandonó. No obstante, las prácticas discriminatorias por razones raciales no cesaron con la determinación de la Corte. Dentro de este contexto se organizó en 1954 el movimiento de los derechos civiles, liderado por Martin Luther King, el cual comenzó a tener un impacto en la política nacional diez años después de su inicio cuando aparecieron los primeros decretos y leyes que prohibían expresamente la discriminación.

En efecto, los presidentes Kennedy y Jhonson, en los años 1961 y 1965 respectivamente, promulgaron los primeros decretos y en 1964 el congreso federal de Estados Unidos aprobó la Ley sobre Derechos Civiles. El título séptimo de esta Ley prohíbe la discriminación por razones de raza, color, sexo, religión o ascendencia nacional. Como señala Julio Faúndez “El título séptimo de la Ley de Derechos Civiles y el Decreto Supremo No. 11246 de 1965 son los principales textos legales que han dado lugar en los Estados Unidos al desarrollo de un extenso programa de acciones afirmativas” (Faúndez, 2000).

Fue así como el movimiento de los derechos civiles se constituyó en el punto de partida para la configuración de las acciones afirmativas como las conocemos hoy, no sólo en referencia a lo étnico sino a la protección de diversos grupos de la sociedad que históricamente han sido discriminados³. Hoy en día las acciones afirmativas hacen parte de los derechos garantizados en la normatividad de varios países y dentro del derecho internacional, donde se reconoce la importancia y la necesidad de la acción afirmativa. Se debe así mismo señalar que las acciones afirmativas surgen principalmente

3 Existen dos tipos de discriminación. La discriminación indirecta que es aquella que tiene su origen en la “ignorancia, temor o simplemente en prejuicios sociales generalizados”. La discriminación directa surge cuando hay una intencionalidad clara de excluir a un individuo de alguna dinámica social por razones de raza, color, sexo, etc. La relación existente entre las acciones afirmativas y la discriminación (directa o indirecta) es que uno de los objetivos principales de las medidas de acción afirmativa es erradicar las prácticas discriminatorias y las consecuencias que éstas traen consigo. Lo anterior como un medio para lograr la igualdad real entre los individuos (Faúndez, 2000).

dentro del tema laboral, específicamente en la igualdad de oportunidades de empleo, en Estados Unidos y Europa, lo cual no ha ocurrido para los casos latinoamericanos. De esta forma, las acciones positivas a favor de ciertos grupos son necesarias dado que existe discriminación que conlleva a que ciertos grupos sean excluidos de la posibilidad de obtener empleo. Con el paso del tiempo la acción afirmativa se ha ido ampliando a otras áreas sociales, al punto que en la actualidad las acciones afirmativas se aplican para promover la igualdad social, política y económica. (Faúndez, 2000).

De acuerdo con la definición de la Organización de las Naciones Unidas, las acciones afirmativas se pueden clasificar en tres grupos. En primer lugar se encuentran las medidas de **movilización afirmativa** cuyo objetivo es la difusión de los derechos de los cuales son titulares los ciudadanos. Estas medidas contribuyen al logro de la igualdad, tanto en la parte formal como en la práctica, y a la no discriminación puesto que por medio de ellas se dan a conocer las normas que estipulan la igualdad y prohíben la discriminación. En segundo lugar están las medidas de **equidad afirmativa** que son las que formalizan mayores garantías en la distribución de bienes sociales con el objetivo de asegurar que los miembros de un determinado grupo sean tratados en forma “equitativa”. Por último se encuentran las medidas de **preferencia afirmativa**, las cuales implican que la sola adscripción a un cierto grupo de la población determina la concesión de bienes sociales. El objetivo de estas medidas es lograr la aplicación efectiva, en términos reales, de los derechos consignados en las normas⁴.

En cuanto al logro de la igualdad entre hombres y mujeres, y de las acciones afirmativas como medio para su consecución, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer establece que es necesaria: “la adopción por los estados parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer 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 oportunidades y trato”⁵.

Ahora bien, hablando específicamente del logro de la igualdad entre hombres y mujeres en el terreno de la política y de la toma de decisiones, se han desarrollado acciones afirmativas dirigidas a lograr un ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres en términos de sus derechos políticos. En efecto,

4 Informe final presentado por Marc Bossuyt a la Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos en el 53° periodo de sesiones (E/CN.4/Sub.2/2002/21) de la Organización de Naciones Unidas.

5 CEDAW, artículo cuarto inciso 1.

dentro de la plataforma de acción de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer celebrada en Beijing en el año 1995 se señala en el parágrafo 186 que

El hecho de que haya una proporción tan baja de mujeres entre los encargados de adoptar decisiones económicas y políticas a los niveles local, nacional, regional e internacional obedece a la existencia de barreras tanto estructurales como ideológicas que deben superarse mediante la adopción de medidas positivas. Los gobiernos, las empresas transnacionales y nacionales, los medios de comunicación de masas, los bancos, las instituciones académicas y científicas y las organizaciones regionales e internacionales, incluidas las del sistema de las Naciones Unidas, no aprovechan plenamente las aptitudes que tiene la mujer para la administración de alto nivel, la formulación de políticas, la diplomacia y la negociación (ONU, 1995).

De esta manera, en los párrafos 190, 191 y 192 se establecen las medidas que han de adoptar los gobiernos, los partidos políticos y otras organizaciones e instancias institucionales con el objetivo de “garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones” (ONU, 1995). Allí se señala que se deben promover medidas de acción afirmativa para lograr el equilibrio entre hombres y mujeres en las instancias gubernamentales “con miras a lograr una representación paritaria”. De igual manera, “Adoptar medidas, incluso, cuando procedan en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres” (ONU, 1995). Se debe aclarar que la Plataforma de Beijing da una serie de recomendaciones para los estados, pero no tiene un carácter vinculante. Esto a diferencia de la CEDAW que sí tiene un carácter vinculante y por lo tanto obligatorio para los estados parte, como es el caso del Estado colombiano.

En referencia a los partidos políticos, se señala, entre otras cosas, que éstos deben examinar la estructura y los procedimientos internos de los mismos para identificar y eliminar las barreras que de alguna manera marginen a la mujer de la participación política. Así mismo, se sugiere considerar la posibilidad de establecer iniciativas para promover la participación de las mujeres en las estructuras internas de los partidos en lo referente a la adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección (ONU, 1995).

Se pueden identificar cinco medidas básicas de acción afirmativa a través de las cuales se busca lograr el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la inclusión y participación dentro de las estructuras de toma y ejecución de decisiones. Estas medidas son:

- La cuota: se entiende como un cierto número o proporción de cargos, ascensos o vacantes para ser ocupados por mujeres (o grupos discriminados).
- El establecimiento de preferencias de acuerdo con la pertenencia a un grupo determinado, sin establecer cuotas.
- Asignación de metas y plazos para la inclusión de mujeres en ciertos cargos.
- Capacitación o asistencia financiera que incentive a las mujeres a optar por cargos de decisión.
- Programas de voluntarios de acción afirmativa en empresas e instituciones. (Camacho, 1997)

Se pueden identificar algunos aspectos característicos de las cuotas políticas para las mujeres: el origen; la definición de la cuota como participación mínima; los tipos de cuotas y su campo de aplicación.

Para comenzar, la aplicación del sistema de cuotas es relativamente reciente ya que surge en la década de los setenta. Su origen se ubica en el Norte de Europa con el fundamento de garantizar el derecho de la mujer en los procesos de toma de decisiones dentro del ámbito político. Desde entonces, “las cuotas han penetrado en el pensamiento político de casi todos los países y han sido adoptadas en nombre de la igualdad entre sexos y de no discriminación, el cual, por los general, está consagrado en la Constitución” (CIPAF, 1997: 7).

Este desarrollo reciente de las cuotas en los diferentes sistemas democráticos del mundo se puede explicar por la conjunción de varias dinámicas sociales. En primer lugar, y fundamentalmente, las cuotas se desarrollan gracias al surgimiento y difusión de la segunda ola del movimiento feminista en donde se hizo énfasis en los problemas e inequidades creadas por el dominio de los hombres en la política. De esta forma, el activismo del movimiento feminista ayudó a forjar nuevos instrumentos internacionales a favor de la equidad de género entre las que se destacan las ya mencionadas: CEDAW y el Plan de Acción de la Conferencia de Beijing. En segundo lugar se encuentra el desarrollo de argumentos normativos que señalan que la presencia de mujeres en los parlamentos es un indicador de justicia y calidad de la democracia. Por último, también hizo eco a favor de las cuotas el argumento de las feministas con respecto a que la presencia de las mujeres en el poder es un factor favorable puesto que es una manera de introducir perspectivas adicionales en el proceso de toma de decisiones (Htun, 2004).

Ahora bien, dado el rasgo básico de las cuotas políticas: asignación de cupos, escaños o vacantes para ser ocupados en los partidos políticos por miembros de un colectivo históricamente marginado, es importante señalar que las cuotas como acción afirmativa tienen un carácter temporal cuyo límite estaría dado

por el cumplimiento del objetivo de la inclusión del grupo marginado, en este caso las mujeres, en los procesos de toma de decisiones políticas.

Así mismo, se debe tener en cuenta que la aplicación de las cuotas en las instancias públicas y privadas debe ser concebida como un límite mínimo para ser cumplido y no como un límite máximo. Rosalía Camacho señala al respecto que “las cuotas de participación son un piso y no un techo para las mujeres. Representan un mínimo para su inclusión” (Camacho, 1997).

Las cuotas como mecanismo de acción afirmativa pueden ser aplicadas en diversos ámbitos: el educativo, laboral y de participación política, entre otros (Villanueva, 1999/2000). Dentro de la esfera política su aplicación está encaminada a la inclusión de las mujeres en las instancias de toma de decisiones: niveles ejecutivos, parlamentos, congresos, asambleas, entre otras. Lo anterior supone que los partidos políticos, como instancias de representación y como actores de los procesos electorales, son espacios indispensables para la aplicación del sistema de cuotas, tanto en el interior de ellos como para la promoción de las mismas en las diversas instancias de toma de decisiones políticas.

La adopción de una normatividad que reglamente mecanismos de inclusión en el sistema político de diversos grupos de la sociedad surge por circunstancias históricas diferentes que llevan a los estados a desarrollar dichas medidas. En algunos casos son desarrollados estos mecanismos en reconocimiento de que la presencia de los diferentes colectivos de la sociedad es indispensable para asegurar la viabilidad de la democracia y de una sociedad plural. En la mayor parte de los casos esta situación surge cuando la democracia de un país se ha visto amenazada por fenómenos como una guerra civil. En otros casos los mecanismos de inclusión de diversos sectores son creados por los gobiernos en respuesta al crecimiento de movimientos étnicos y culturales y sus demandas por el reconocimiento de la diversidad cultural (Htun, 2004).

Por otra parte, las cuotas pueden ser introducidas por un partido político en sus estructuras internas. En cualquiera de los dos casos los partidos políticos son actores fundamentales. Adicionalmente, se debe señalar que esta búsqueda de inclusión no es exclusiva para las mujeres aunque la cuota política sí se ha constituido en el mecanismo tradicional a través del cual se busca garantizar la presencia de las mujeres en el sistema político.

Para entender por qué la cuota es utilizada en el caso de las mujeres, así como otros sistemas de inclusión utilizados para otros grupos de la sociedad, resulta valioso el trabajo desarrollado por Mala Htun (2004) sobre la representación política de las mujeres y de los grupos étnicos, en donde se señala que

la búsqueda de mecanismos que garanticen la presencia representativa en las instancias políticas de diferentes sectores de la sociedad ha llevado a que se opte por dos figuras concretas, que difieren sustancialmente la una de la otra.

Se debe aclarar que en el trabajo de Htun cuando se habla de representación, ésta se puede entender como la presencia de los diversos sectores de la sociedad en los cuerpos políticos de toma de decisiones, que en la teoría democrática son denominados como instancias de representación. De esta manera, se entiende la representación en el sentido de una presencia de todos los grupos de la sociedad, que no implica necesariamente un comportamiento representativo de estos miembros. La diferencia entre estas dos miradas que se le puede dar a la representación es retomada más adelante cuando se presenta el debate teórico entre inclusión y representación.

Ahora bien, el primer mecanismo de inclusión que señala Htun es precisamente la cuota política que es el mecanismo que puede ser denominado como tradicional para garantizar la presencia de las mujeres en los ámbitos políticos. Este mecanismo es comúnmente utilizado para las mujeres y no para los grupos étnicos. Htun define la cuota como el mecanismo en el que los partidos políticos ya existentes abren espacio para que los miembros de un determinado grupo de la sociedad entren en la competencia política a través de un porcentaje de cupos en las listas que son presentadas a elecciones.

La particularidad de las cuotas, de acuerdo con lo propuesto por Htun, es que este mecanismo aplica para grupos sociales que están presentes en los diversos partidos políticos, es decir, que su presencia atraviesa a las ideologías partidistas existentes en un determinado sistema, como en el caso de las mujeres. En este caso no surgen cambios estructurales en el sistema electoral ni de partidos. Las normas o políticas que crean las cuotas sólo pueden modificar la forma en que se nominan los candidatos en el interior de los partidos, cómo se conforman las listas o la distribución de los candidatos en distritos electorales. En este caso no se estimula la creación de nuevos partidos o movimientos políticos.

La segunda figura es la de los cupos reservados en donde se determina un número o porcentaje de cupos en los parlamentos para que sean ocupados por los miembros de un grupo social. En este sistema, los miembros del grupo específico compiten entre ellos electoralmente para ocupar los cupos ya establecidos. Htun señala que en el sistema de cupos reservados existen incentivos para que surjan modificaciones en el sistema electoral y de partidos ya que para que se dé la competencia por los cupos, se pueden crear circunscripciones o distritos electorales especiales, formas de conteo de votos particulares, entre otras, y sobre todo para que se creen partidos o movimientos políticos.

Htun centra su análisis en el hecho de que los dos mecanismos son diferentes en su configuración y funcionamiento. Para el caso de las mujeres, el mecanismo utilizado es la cuota política, y para el caso de los grupos étnicos el mecanismo es el de los cupos reservados en los parlamentos. Esta diferenciación se da entre otras cosas por la manera en que estos grupos se relacionan con los partidos políticos. Las mujeres se relacionan a través de la ideología partidista lo que hace que los miembros del colectivo de mujeres pertenezcan a diferentes partidos. Por su parte, los grupos étnicos tienden a relacionarse políticamente a partir de su identidad étnica lo que los hace coincidir en un partido o movimiento político específico.

De esta manera, la cuota política adquiere, según lo señalado por Htun, dos características constitutivas. Por un lado, las cuotas se aplican en los partidos políticos, específicamente en la manera en que estos configuran las listas que son presentadas a elecciones. Y sobre todo las cuotas son tradicionalmente aplicadas para el caso de las mujeres.

Inclusión versus representación

La idea de la cuota política, como mecanismo a través del cual se espera aumentar la presencia de las mujeres en los espacios políticos, no garantiza por sí misma que la presencia femenina redunde en un comportamiento representativo de las mujeres que llegaran al poder ni en un cambio en las estructuras políticas tradicionalmente masculinas. Tal y como lo señala Rosalía Camacho no sólo

Se trata de ampliar y consolidar espacios de participación de las mujeres en la cultura política masculina y adecuarlos al mundo político de los hombres preparándonos para ser más competitivas según sus normas y costumbres. Para ocupar dichos espacios con poder, liderazgo y verdadera capacidad de influencia, debemos transformar dicha cultura con nuevos enfoques desde la perspectiva de nuestra realidad como mujeres (Camacho, 1997).

Así, la transformación estaría encaminada a lograr que la presencia de las mujeres en los ámbitos políticos conduzca a un mejoramiento de su situación como individuos y como colectivo. Esta idea nos remite al concepto de masa crítica propuesto por Drude Dahlerup el cual surge a partir del incremento en la representación política de las mujeres en los ámbitos de decisión política en los países escandinavos. Dahlerup propone, en primer lugar, que el incremento de la representación de las mujeres en los ámbitos políticos se debe entre otras cosas a los cambios en la posición

educacional y social de las mujeres y otros cambios estructurales de la sociedad y del sistema político.

El problema que plantea la autora es que una vez las mujeres están presentes en los ámbitos de representación, pueden desempeñarse como una pequeña minoría o pasar a ser una gran mayoría. La idea es que existe una gran diferencia en que las mujeres constituyan una minoría grande, aunque se trate aún de una minoría numérica, en lugar de constituir una pequeña minoría. Es en este punto en el que entra a operar la definición de masa crítica es entendida como un incremento no sólo de la cantidad de mujeres en los espacios de decisión política sino como

cambio cualitativo en las relaciones de poder que permite a la minoría utilizar los recursos de la organización o de la institución para mejorar su propia situación y la del grupo al que pertenece. La minoría es capaz, y lo desea, de acelerar el desarrollo y contrarrestar los reveses (Dahlerup, 1993:176).

De este modo, la masa crítica no se refiere únicamente a la cantidad de mujeres presentes en un espacio de decisión política. Se refiere al aspecto cualitativo de la presencia de las mujeres y su incidencia en las estructuras de poder para mejorar la situación de su grupo. Dahlerup señala en este sentido que “no cualquier minoría grande constituye por sí misma una masa crítica” (Dahlerup, 1993:176).

A través de diversos mecanismos, como la cuota política, se puede lograr una inclusión de las mujeres, pero es necesario de acciones adicionales más allá de las cuotas para que las mujeres en el poder conformen una masa crítica y actúen conforme a los intereses y necesidades del colectivo de mujeres. Esta discusión nos lleva a los conceptos de inclusión política y de representación. Se parte de la base de que la inclusión política no sólo se logra a través de las cuotas. También existen mecanismos fundamentales de inclusión como el voto. María Emma Wills señala al respecto que

El grado de inclusión de un régimen es relativamente fácil de medir porque depende de quiénes tienen el derecho a participar en política, es decir el derecho a la membresía a la comunidad de ciudadanos plenos. En términos de las mujeres, el grado de inclusividad de un régimen aumenta cuando ellas obtienen el derecho a sufragar y a ser elegidas, y hacen uso de él, no sólo eligiendo sino también haciéndose elegir. Es decir cuando sufragan y logran ingresar a las elites políticas, y hacen presencia en cargos públicos tanto de designación como de elección (Willis, 2004:24).

Ahora bien, como se señaló anteriormente, la presencia de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones no garantiza la representación del colectivo de mujeres. María Emma Wills señala que la representación política puede ser entendida de una manera simple y descriptiva, en donde el objetivo básico de la misma sea reunir en un cuerpo colegiado a un grupo de ciudadanos (los representantes) que cumplan con el requisito mínimo de contar con las características típicas más sobresalientes de la totalidad de ciudadanos que hacen parte de la sociedad. En este caso “El o la representante es simplemente un espejo de quienes sufragan y la similitud entre el objeto y su reflejo basta para garantizar la representación” (Wills, 2004: 24).

En caso de que la representación política fuera entendida de esta manera, señala Wills, el sólo hecho de que haya una mujer en un cuerpo colegiado, como el Congreso, supondría la representación de las mujeres en el terreno político. La autora hace énfasis en que esto en la práctica no es así y que la presencia de una mujer en una instancia de toma de decisiones no es garantía de la representación del colectivo de mujeres:

Pero hoy sabemos que un cuerpo de mujer no garantiza ni una sensibilidad de género, ni una posición feminista, ni necesariamente el compromiso de representar políticamente la diferencia femenina. Ni siquiera la experiencia vital de ser mujer en el mundo, por ejemplo de la maternidad, garantiza que una representante elegida quiera llevar al ámbito público esa misma experiencia para traducirla a un discurso que reconozca los intereses y necesidades que de ella se derivan (Wills, 2004: 24).

De esta manera, se hace necesario diferenciar los conceptos de presencia/ inclusión con el de representación. La inclusión lleva a que se dé una representación descriptiva como la mencionada anteriormente. La representación por su parte requiere de aspectos más complejos en los que elementos básicos de la democracia entren en juego: que los ciudadanos puedan expresar y significar sus preferencias e intereses.

Así, la inclusión remite a la idea del ejercicio pleno de los derechos políticos. En este caso la inclusión se refiere al derecho a participar en la política, lo que significa que se cuenta con el derecho a elegir (derecho al sufragio) y a ser elegidas. En este último aspecto se incluye el derecho a ser elegidas con el fin de garantizar la presencia femenina en los cargos de elección, por un lado, y de designación por el otro (Wills, 2004). Es en estos niveles donde opera el mecanismo de las cuotas, puesto que puede haber cuotas políticas para los cargos de elección o cuotas para los cargos por designación, como ocurre en el caso colombiano.

Por otra parte se encuentra la representación política, la cual dentro de las democracias liberales implica al menos tres dimensiones fundamentales. Por un lado, la representación entendida como un mandato que tiene lugar durante el momento de la elección propiamente dicho. En este punto el elector le otorga, a través del voto, un poder de decisión a la persona con la cual encuentra mayor correspondencia en cuanto a sus intereses. La segunda dimensión se refiere a la responsabilidad que implica la representación. Aquí los ciudadanos pueden utilizar el voto como un medio para obligar a los gobernantes a hacerse responsables de sus acciones realizadas dentro del gobierno (Przeworski, Stokes y Manin, 1999: 29-30). Por último, y no menos importante, se encuentra la dimensión de la actuación representativa por parte de la persona “elegida” como representante. Esta dimensión se refiere al comportamiento representativo que tienen los individuos que son elegidos como miembros de una instancia de representación y toma de decisiones tanto en el momento de la elección, es decir durante las campañas electorales, como en su desempeño una vez son elegidos. Es en esta última dimensión donde es fundamental la actuación de las mujeres que son elegidas a través del voto para pasar de ser una minoría pequeña a ser una masa crítica en las instancias de decisión política.

No obstante, como se señaló anteriormente, el logro de un comportamiento representativo requiere de medidas más allá de los mecanismos de inclusión. Para que se dé un comportamiento representativo por parte de los miembros de un grupo determinado de la sociedad son requeridas como condiciones básicas la organización interna del colectivo o grupo de la sociedad y sobre todo la elaboración de un discurso propio en donde se reivindique la identidad del grupo y donde estén consignados sus intereses, valores y expectativas (Wills, 2004: 28).

En este sentido el discurso cobra un valor inmenso en la construcción de una identidad que conduzca a un comportamiento representativo. Wills trabaja el tema del discurso como elemento constitutivo de la representación política desde una óptica post – estructuralista. La propuesta apunta a que

La representación política se juega no en un terreno ya constituido por lo social sino en el campo de construcción de identidades –allí donde los discursos se disputan definiciones y significados de las diferencias, representaciones del mundo y la naturaleza, distinciones entre lo femenino y lo masculino, fronteras que constituyen identidades colectivas (Wills: 2004: 29).

Los discursos específicos y contextualizados son los que construyen las identidades y sitúan a los individuos frente a otras identidades. De esta manera, la construcción de discursos en el caso de las mujeres es fundamental para que aquellas que han llegado al poder a través de los mecanismos de inclu-

sión, desarrollen un comportamiento representativo que refleje las necesidades, realidades e intereses del colectivo de mujeres. Wills señala al respecto que existe una relación entre los discursos y el poder ya que “sitúan al individuo o a una colectividad frente a otras identidades y definen su posición en un mapa imaginario en términos de relaciones de simetría/subordinación, exclusión/inclusión o cooperación/antagonismo” (Wills, 2004: 30).

En este sentido es fundamental para el desarrollo de una representación política que los ciudadanos puedan expresar y significar sus preferencias e intereses, lo que supone una articulación entre los partidos políticos, las esferas públicas oficiales y los contrapúblicos. En términos muy generales esto implica la existencia de un Estado fuerte que permita la expresión de los discursos provenientes de los diferentes públicos y contrapúblicos, así como la existencia de una sociedad civil fuerte. Esta dinámica en la que interactúan los electores, los elegidos, los representantes y los representados debe materializarse en la creación de “repertorios, programas y agendas en los que se condensan los intereses, las nociones de justicia y las expectativas de los representados/as” (Wills, 2004: 18). En el caso concreto de las mujeres, los feminismos se entienden como contrapúblicos ya que cuentan con discursos contestatarios con el potencial de expandir los horizontes democráticos de una sociedad (Wills, 2004).

En este sentido se puede concluir que las cuotas políticas garantizan que de alguna manera se aumente el número de mujeres presentes en las instancias de toma de decisiones. No obstante, la inclusión política no sólo se logra a través de las cuotas también se requiere el derecho al voto. Así, se estaría garantizando la presencia bien sea por elección o por designación. Lo anterior no garantiza por su parte un comportamiento representativo de las mujeres elegidas, o designadas, a través del mecanismo de la cuota que redunde en un cambio a favor de las mujeres en las estructuras políticas tradicionalmente masculinas. Para ello se requiere de una transformación estructural que comience por la conformación de una masa crítica y de una articulación, siguiendo a Wills, entre los partidos políticos, las esferas públicas y los contrapúblicos. De ahí que la cuota política requiera de medidas adicionales para el logro de la representación de las mujeres.

Las acciones afirmativas en Colombia

En este aparte se presenta el contexto normativo colombiano que da paso al desarrollo de acciones afirmativas y dentro del cual surge la Ley de cuotas en Colombia. El marco normativo general es como se mencionó la Constitución Política de 1991, la cual trajo consigo la ampliación de los espacios de participación política, la introducción de la democracia represen-

tativa, el reconocimiento de la diversidad étnica y la multiculturalidad presente en el territorio nacional, la noción de igualdad entre los individuos y la definición de una serie de derechos que tienen como base los principios liberales de la igualdad, la justicia, la libertad y la paz. La introducción de estos puntos y nociones, entre muchos otros, se constituyó en un quiebre frente al régimen que prevaleció hasta 1991 bajo la Constitución Política de 1886. En este sentido, una de las rupturas más significativas que hace la Carta Magna de 1991 es la consagración de la idea de la igualdad formal y real como marco para la protección de los derechos de los individuos. El principio de igualdad es entendido así como el pilar del Estado Social de Derecho en la medida en que éste busca una justicia social fundada en la igualdad en términos de los derechos sociales y económicos que este tipo de Estado implica. De la misma manera, la democracia participativa supone, y requiere, la existencia de ciudadanos iguales. (Constitución Política 1991, artículo segundo: 11-12).

En términos generales, la diferencia existente entre la Constitución de 1886 y la de 1991 se encuentra en el espíritu mismo de cada una. La Constitución de 1886 estaba centrada en el Estado, su estructura, su diseño y sus funciones. La Constitución de 1991 se centra en los derechos de los ciudadanos más allá del diseño institucional, el cual está dado en función de dichos derechos.

Dentro de este contexto constitucional se configura el espacio normativo en el que se establece la protección a los individuos en general, y a aquellos que se encuentran en una situación de marginalidad, discriminación y vulnerabilidad expresa. Esta protección especial está consignada en el artículo 13 de la Constitución Política en donde se señala que:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos y maltratos que contra ellas se cometan.

La prohibición de la discriminación por las razones señaladas y el establecimiento de una protección especial por parte del Estado hacia los grupos marginados y discriminados, consignada en el inciso segundo, son implícitamente la base para el desarrollo de acciones afirmativas.

Ahora bien, la normatividad constitucional colombiana define algunos grupos, que dadas sus características de marginalidad, discriminación y vulnerabilidad, son sujetos de acciones afirmativas. Estos sujetos se encuentran protegidos formalmente no sólo por lo contenido en la Constitución Política de 1991, sino en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la legislación (León y Holguín, 2005). De acuerdo con lo señalado por algunos expertos constitucionalistas, el mayor avance que se ha dado en materia de acciones afirmativas ha surgido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en donde se habla expresamente del concepto y en donde se ha discutido ampliamente su significado, en términos jurisprudenciales, y su campo de aplicación. Dentro de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido fundamental, en lo referente a acciones afirmativas, la figura de la acción de tutela en la medida en que ésta se constituye en una herramienta para la protección y el cumplimiento de los derechos fundamentales de todos los individuos⁶.

De esta forma, tal y como lo señala el Ex Magistrado de la Corte Constitucional y Ex Defensor del pueblo, Eduardo Cifuentes, las medidas de acción afirmativa en Colombia han tenido su desarrollo gracias a la Constitución Política de 1991 y al desarrollo jurisprudencial que se ha dado sobre ella⁷.

Dentro de la legislación también se han desarrollado normas que protegen los derechos de los miembros de grupos tradicionalmente discriminados. Para los grupos étnicos se deben resaltar la Ley 70 de 1993 y la Ley 649 de 2001; los discapacitados cuentan con la Ley 361 de 1997, al igual que los desplazados que cuentan con la Ley 387 de 1997. Para la protección de los derechos de las mujeres se cuenta con algunas leyes entre las que se destacan la Ley 731 de 2002, o Ley de la mujer rural, la Ley 82 de 1993 para la mujer cabeza de familia y la Ley de cuotas (León y Holguín, 2005).

Sin embargo se debe señalar que pese a los avances normativos que se han presentado en materia de acciones afirmativas, tanto en la legislación

6 La acción de tutela es una herramienta creada con el objeto de que los ciudadanos puedan reclamar ante el juez la protección de sus derechos fundamentales. La acción de tutela, reglamentada por el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, se caracteriza por ser un procedimiento ágil y sencillo que conduce a la inmediatez en el resultado.

7 Entrevista con Eduardo Cifuentes, Bogotá, junio 17 de 2003.

como en la jurisprudencia, en la práctica no se ha llevado a cabo la implementación de la mayor parte de las normas. Las razones para que esto ocurra se remiten principalmente a la voluntad política de los mandatarios. En este caso la voluntad política se puede constituir en una variable determinante para poner en marcha o dar continuidad a los programas y medidas diseñadas dentro de la normatividad. La ausencia de voluntad política va acompañada del tema presupuestal ya que el Estado en la actualidad tiene limitaciones económicas producidas por la crisis fiscal y por el hecho de que se le ha dado prioridad a otros gastos, como el de la seguridad democrática, lo que ha conllevado un menor desarrollo de programas y medidas dirigidas a ciertos sectores de la población. Al respecto se debe señalar que si bien el tema presupuestal es fundamental para el cumplimiento de las medidas, éste no es indispensable para el desarrollo y cumplimiento de ciertas normas, como es el caso de la Ley de cuotas que no requiere de un presupuesto determinado para que se dé su cumplimiento. En el caso de las cuotas es fundamental, más allá de la financiación, la voluntad política de los gobernantes para el cumplimiento de la Ley.

Ahora bien, una de las medidas que se presentan como caso excepcional por estar regulada por la legislación y haber sido implementada desde el momento en el cual entró a regir la norma, es la Ley 581 de 2000 o Ley de Cuotas, que puede considerarse como una de las medidas de mayor relevancia dentro de todo el espectro legal en materia de acciones afirmativas ya que dadas sus características, y de acuerdo con la clasificación presentada, puede ser caracterizada como una medida de preferencia afirmativa.

Significado de la Ley de cuotas en la normatividad colombiana

La ley de cuotas es sin duda la norma más significativa en cuanto a las acciones afirmativas dentro de la legislación colombiana ya que a través de una norma de obligatorio cumplimiento se está buscando asegurar una participación real de las mujeres en el ámbito público que de otra manera no se lograría, dada la dinámica misma del sistema. Al mirar la historia de lo que ha ocurrido dentro de la normatividad colombiana en materia de género, encontramos que se ha dado un avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, siendo la Ley de cuotas el logro más reciente.

De acuerdo con lo señalado por el Magistrado Cepeda, hacia mediados del siglo XX las mujeres tenían restringida la ciudadanía, “se les equiparaba a los menores y dementes en la administración de sus bienes, no podían ejer-

cer la patria potestad, se les obligaba a adoptar el apellido del marido, agregándole al suyo la partícula “de” como símbolo de pertenencia, entre otras limitaciones” (Sentencia 371/00).

Tal y como lo señala Norma Villareal, la lucha por el reconocimiento de los derechos y por una inclusión social en términos de igualdad jurídica fue un proceso lento y gradual que iniciaron las pioneras del movimiento de mujeres en las primeras décadas del siglo XX y que continuó con el empuje del movimiento feminista hasta llegar al reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres en la Constitución de 1991 (Villareal, 1994).

En efecto, durante la década de los años setenta la organización feminista de Colombia planteó fuertes cuestionamientos al patriarcado y a las diferentes formas del ejercicio del poder. Estos cuestionamientos, acompañados de críticas al Estado y a la academia, surgieron como forma de búsqueda de espacios propios para las mujeres. De estos cuestionamientos surgieron diversos grupos en el interior del movimiento feminista, algunos dedicados a la reflexión teórica, otros al trabajo social con las mujeres pertenecientes a las clases menos favorecidas y otros a la militancia política por el reconocimiento de los derechos de las mujeres como ciudadanas.

Fueron varios los movimientos de mujeres que se dedicaron a la lucha por el reconocimiento político. La unión de algunos de estos grupos tuvo incidencia en procesos trascendentales de la historia política de Colombia como en el caso del proceso de paz llevado a cabo en el año de 1984 bajo la administración de Belisario Betancourt donde las mujeres se comprometieron con el gobierno a colaborar en dicho proceso emprendido con el Movimiento 19 de abril, M-19. Posteriormente, en 1988, las feministas convocadas por la Unión de Ciudadanas de Colombia, las feministas independientes y el Colectivo de Mujeres de Bogotá respondieron al llamado hecho por el Presidente de la época, Virgilio Barco Vargas, para presentar una propuesta de reforma constitucional. Sobre esta propuesta de reforma Villareal señala que “su presentación en la Comisión de Reforma Constitucional del Congreso inició la movilización por la inclusión política liderada por el feminismo, la cual fue asumida y ampliada por las mujeres de todo el país en los siguientes años” (Villareal, 1994:192). La reforma constitucional no fue llevada a cabo durante la administración Barco; no obstante, la reflexión de las mujeres por la inclusión política continuó y en 1990, cuando inició el proceso constituyente que culminaría con la promulgación de la Carta Magna de 1991, el movimiento de mujeres hizo parte, en principio, del movimiento constituyente y después hizo parte de las mesas de trabajo “que constituyeron una especie de cabildos populares para formular propuestas de cambio constitucional” (Villareal, 1994:193).

De esta manera, el movimiento de mujeres estuvo presente en el proceso constituyente de 1990 y 1991. Su participación fue fundamental ya que se dio la consagración en la Constitución de derechos específicos de la mujer, tal y como lo señala Villareal:

La Constitución consagra la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, señalando a las autoridades la función de garantizar participación decisoria en la administración pública. Consigna como objeto de posterior desarrollo medidas contra la violencia intrafamiliar; expresa la necesidad de proteger a las mujeres embarazadas y apoyar a las mujeres cabeza de familia (Villareal, 1994:194).

Así, la igualdad formal entre hombres y mujeres se ha ido incluyendo poco a poco dentro de la normatividad colombiana. No obstante, aún es necesario implementar medidas para lograr la igualdad sustancial. De ahí que surja la necesidad de adoptar medidas como la Ley de cuotas para alcanzar dicha meta.

Ley 581 de 2000 o “Ley de cuotas”

Como se mencionó anteriormente, el sistema de cuotas para las mujeres en Colombia es particular frente a otros casos ya que no está diseñado para los partidos políticos sino para la administración pública. Lo anterior se explica por el hecho de que la Constitución Política de 1991 establece que los partidos políticos son autónomos, que los ciudadanos pueden constituirlos sin limitación alguna y, sobre todo, que el Estado en ningún caso podrá establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y los movimientos políticos⁸. Esto significa que en la Ley de cuotas aprobada en el año 2000 existe un impedimento constitucional para obligar a los partidos políticos a incluir dentro de su organización interna el sistema de cuotas para las mujeres. Es entonces discrecional y voluntario de los partidos políticos que adopten el sistema de cuotas en su estructura interna.

De esta manera y siguiendo los planteamientos de Mala Htun, en el caso colombiano no opera el sistema tradicional de cuotas para las mujeres. No obstante, es interesante llamar la atención en este punto sobre el hecho de que si bien no existen las cuotas en los partidos para las mujeres, sí existen los cupos

8 El Artículo 40 de la Constitución Política de Colombia de 1991 establece que: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas (...)”. Por su parte, el segundo inciso del artículo 108 de la Constitución establece que “En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en elecciones”.

reservados para los grupos étnicos de los que habla Htun y su funcionamiento coincide con las características señaladas por la autora.

En efecto, la Constitución Política de 1991 le asegura a las comunidades indígenas dos cupos en el Senado a través del artículo 171 que señala en los dos primeros incisos que “El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”. De la misma manera los indígenas cuentan con un escaño reservado en la Cámara de Representantes. Son varias las explicaciones que se le pueden dar al logro de los indígenas con la consecución de lo de los escaños especiales en el Senado. El senador de la República Antonio Navarro Wolf⁹ señala que esto se puede explicar por el hecho de que los indígenas han sido un grupo muy organizado política y socialmente, lo que les ha permitido lograr el desarrollo de acciones afirmativas de acuerdo con sus realidades y necesidades. De igual manera señala el Senador, los indígenas lograron sus escaños gracias a la participación activa en el proceso de la Asamblea Constituyente¹⁰.

La población afro colombiana cuenta de igual manera con dos escaños en la Cámara de Representantes. Esta asignación está dada por mandato de la Ley 649 del 27 de marzo de 2001 en cumplimiento del artículo 176 de la Constitución Política que establece que “la Ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes” (Constitución Política, 1991).

De esta manera, se hace referencia a la diferencia que existe en los cupos asignados a los grupos étnicos y al funcionamiento de las cuotas para las mujeres. En el primer caso, las características de funcionamiento y configuración del mecanismo coinciden con los descritos por Htun para los grupos étnicos. No obstante, para el caso de las cuotas, la situación colombiana es particular.

Ahora bien, la Ley 581 de 2000, adicionalmente a establecer el porcentaje de mujeres que deben ocupar cargos decisorios de la administración pública, establece que en los sistemas de nombramiento por ternas y listas se debe

9 Antonio Navarro Wolf es en la actualidad Senador de la República con la tercera lista más votada en las elecciones de 2002. Navarro fue comandante del M-19 y al desmovilizarse entró activamente a la política colombiana. De hecho, hizo parte del proceso constituyente de 1991 como miembro de la Asamblea Nacional Constituyente. Se desempeñó como Alcalde de la ciudad de Pasto, Ministro de salud, representante a la Cámara y actualmente Senador.

10 Entrevista con el Senador Antonio Navarro Wolf, Bogotá, mayo 21 de 2003. Para mayor ampliación ver León y Holguín, 2005.

incluir por lo menos a un hombre y a una mujer. La Ley también determina la creación de programas para la promoción de la participación femenina en el sector privado a través de la educación en términos de igualdad de género; acciones afirmativas orientadas a la comprensión y superación de los obstáculos que dificultan la participación de la mujer en los niveles de decisión del sector privado; empoderamiento; disposición de canales efectivos de asistencia técnica; y divulgación permanente de los derechos de la mujer, mecanismos de protección e instrumentos adecuados para hacerlos efectivos. Por último, la Ley establece que el gobierno nacional y las autoridades locales deben velar por el cumplimiento de lo establecido y sobre todo vigilar la existencia de igualdad entre hombres y mujeres en las condiciones laborales y en la remuneración, en el caso en que haya labores iguales (Moreno, 2004)

En este sentido, y dado el contenido del texto legal, la Ley es una medida de preferencia afirmativa ya que a través de ella no sólo se busca remediar una situación de exclusión dentro del sistema (en este caso la burocracia estatal) y alcanzar así una situación de igualdad real entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, sino que la adscripción a un grupo determinado, en este caso el de las mujeres, determina la concesión de bienes sociales, que para el caso específico de esta Ley se refiere a un porcentaje de los cargos públicos en los niveles decisorios de las ramas del poder público.

Origen y configuración de la Ley de Cuotas¹¹

El 15 de junio de 1999 el Congreso de la República aprobó el proyecto de la Ley de cuotas. En marzo del año 2000 la Corte Constitucional de Colombia expidió la sentencia C-371 en la cual declaró constitucional la Ley aprobada por el Congreso de la República. La Ley fue sancionada el 31 de mayo por el Presidente de la República como la Ley 581 de 2000.

Como se señaló anteriormente, la voluntad política y la influencia de la sociedad civil han sido fundamentales para el surgimiento y posterior desarrollo de la Ley de cuotas en Colombia. Esta presencia, sobre todo en el caso de la sociedad civil en cabeza del movimiento de mujeres, se da desde

11 Se debe destacar el desarrollo de trabajos que se han realizado recientemente sobre el tema de las cuotas en Colombia como es el caso del trabajo de María Emma Wills (2002 y 2003) e Isabel Cristina Jaramillo (2003). Estos estudios sirvieron como fuente para la elaboración de los antecedentes del presente artículo. Igualmente se debe resaltar el trabajo realizado por Zully Moreno (2004), quien desarrolló un estudio sobre la Ley de cuotas en Colombia como tesis de grado de la Maestría en Estudios de Género de la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia. Moreno trabajó datos provenientes de fuentes primarias dentro del Observatorio Mujer y Política. Parte de los aportes presentados por Moreno en su tesis son retomados en este artículo.

la propuesta inicial para la creación del sistema de cuotas para las mujeres en nuestro país y en el acompañamiento al proceso legislativo que tardó ocho años para la aprobación de la Ley.

En efecto, pese a ser una Ley relativamente reciente en cuanto a su aprobación y aplicación, el proceso de configuración de la misma tardó ocho años en concretarse¹². El primer intento de creación de una Ley de cuotas surgió en 1992 con la radicación de tres proyectos de ley en el Congreso de la República¹³. Los dos primeros fueron presentados respectivamente por los senadores Regina Betancourt de Liska y Samuel Moreno Rojas. Estos proyectos de ley tenían como objetivo principal

Establecer una distribución jerárquica escalonada que permitiera la efectiva participación política de la mujer en la administración pública, y establecer un estímulo a la participación política de la mujer mediante el reconocimiento económico de un 25% adicional en la financiación estatal a los partidos políticos que incluyeran mujeres en sus listas (Fuentes, 1994:17).

En primera instancia fue presentado el proyecto de la senadora Betancourt y posteriormente fue presentado el proyecto del senador Samuel Moreno Rojas quien retomó la propuesta Betancourt y lo presentó en nombre de la Alianza Democrática M-19¹⁴ y la ANAPO¹⁵. Dentro del proyecto se proponía que por cada cargo jerárquico ocupado por un hombre, el siguiente cargo debía ser ocupado por una mujer, exceptuando los cargos que tuvieran como requerimiento una especialización técnica o que fueran de carrera administrativa¹⁶. De la misma manera, contemplaba la creación de estímulos para que en la elección de cuerpos colegiados se incluyeran mujeres en los dos primeros renglones de las listas a estas corporaciones. Luego de una presentación adicional del proyecto por parte del entonces senador Bernardo Gutiérrez, el proyecto fue archivado por no cumplir con los plazos establecidos por la ley para su aprobación. (Moreno, 2004: 20)

12 El proyecto de cuotas fue presentando ante el Congreso de la República siete veces durante ocho legislaturas antes de su aprobación. Véase Quintero, 1998.

13 Los proyectos presentados en 1992 en su orden fueron: Proyecto de ley No. 79 de 1992, presentado por la senadora Regina Betancourt de Liska el 20 de julio de 1992; Proyecto de ley No. 86 de 1992, presentado por el senador Samuel Moreno Rojas; Proyecto de ley No. 003 de 1992 presentado por el Senador Bernardo Gutiérrez (Quintero, 1998).

14 Partido político del grupo insurgente desmovilizado M-19.

15 La ANAPO es el movimiento político Alianza Nacional Popular.

16 Para estos casos el proyecto proponía establecer la paridad en la distribución de estos cargos 50% para mujeres y 50% para hombres.

El ponente de los proyectos presentados por la senadora Betancourt y el senador Moreno fue el senador Bernardo Gutiérrez Zuluaga, quien posteriormente presentaría un tercer proyecto¹⁷. El texto del senador Gutiérrez retomó algunos de los planteamientos de los dos primeros proyectos y las propuestas presentadas por las organizaciones de mujeres, en cabeza de la Red Nacional de Mujeres. El fundamento del proyecto fue, al igual que los dos anteriores, la participación equitativa de la mujer en los niveles gubernamentales de decisión. La propuesta incluía en su artículo 2 la adopción del:

“Plan Nacional de Participación de la Mujer” orientado al logro de los siguientes objetivos: a) Promover y garantizar el acceso de la mujer en la conformación, ejercicio y control del Poder Público; b) Alcanzar en tres años, (...) un porcentaje de participación de la mujer mínimo de la tercera parte en los cargos de decisión (...) y, para el año 2.000, su participación igualitaria (Fuentes, 1994: 17-18).

En el mismo año el senador Ómar Yepes Alzate hizo una ponencia conjunta de los tres proyectos anteriormente mencionados para el primer debate en Comisión del Congreso (Quintero, 1998). A pesar de que la presentación del senador Yepes recogió los planteamientos de las tres iniciativas anteriores, se aclaró que la ponencia acogía el espíritu de la iniciativa presentada por el senador Bernardo Gutiérrez (Fuentes, 1994). Al igual que las anteriores propuestas, el proyecto de Yepes tenía como objetivo principal promover las condiciones requeridas para lograr una participación efectiva de las mujeres en los cargos de decisión de la administración pública. No obstante, la diferencia radical del proyecto, con respecto a las anteriores iniciativas, se centró en el hecho de que el senador cuestionó “el establecimiento de un límite porcentual de cargos a ser desempeñados por las mujeres, argumentando que no se puede “reducir a números y fórmulas matemáticas los actos humanos” (Fuentes, 1994: 18). El argumento presentado por el senador se basó en que, desde su perspectiva, una medida que establezca un porcentaje mínimo de cargos para las mujeres iba en contra de los artículos 13 y 43 de la Constitución Política de 1991 en donde se establece la igualdad entre todos los ciudadanos ante la ley y la igualdad de derechos y oportunidades.

17 De acuerdo con lo señalado por Fuentes, “el senador Gutiérrez cuestionó el proyecto de Regina Betancourt, ya que consagraba solamente: la participación de la mujer en aquellas instancias decisorias de la Rama Ejecutiva del Poder Público y por consiguiente, establecería limitaciones sustanciales a la participación de la mujer en las ramas legislativa y judicial, en contra del mandato constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 40 de la Carta Política (...) El senador Gutiérrez también cuestionó la propuesta del senador Rojas” (Fuentes, 1994).

La iniciativa fue retomada en 1993 por las congresistas Claudia Castellanos y Viviane Morales¹⁸. El proyecto fue presentado por las representantes en cinco legislaturas continuas sin obtener un resultado satisfactorio¹⁹. Debido a la ausencia de un resultado favorable, la senadora Morales presentó nuevamente el proyecto en 1997, ocasión en la que contó con la colaboración de la Red Nacional de Mujeres, que ya había prestado asesorías de orden académico y bibliográfico desde 1994. En 1997 la Red participó tanto en la revisión del articulado del proyecto como en la preparación de los debates²⁰. El proyecto corrió la misma suerte que en las legislaturas anteriores.

No obstante lo anterior, en 1998 la senadora Morales presentó nuevamente el proyecto de cuotas, y contó con el apoyo y asesoría de las organizaciones feministas. En esa oportunidad el trámite fue exitoso. La revisión por parte de la Corte Constitucional se llevó a cabo en los primeros meses de 2000 y la Ley fue sancionada el 31 de mayo de ese año.

Dentro del proceso se debe resaltar que hubo una demora de dos meses entre el momento en que la Corte Constitucional profirió la sentencia y el Presidente de la República, Andrés Pastrana, sancionó la Ley. Esta demora fue causada porque el documento de la sanción de la Ley se extravió entre la Corte Constitucional y la Presidencia de la República. En esta confusión, la Secretaría de la Presidencia alegó que no había recibido el documento por parte de la Corte. La confusión generada por la “desaparición” del documento ha sido interpretada de muchas maneras. Incluso algunos afirman que el Presidente en ese entonces quiso retrasar la sanción de la Ley ya que en el momento en que la Corte la declaró como constitucional se iba a dar un cambio de gabinete ministerial y si era sancionada en ese instante (marzo de 2000), esto lo hubiera obligado a aplicar inmediatamente la cuota del 30% dentro de su gabinete.

Son varias las hipótesis que se pueden presentar para explicar los factores que condujeron a que la Ley de cuotas fuera aprobada por el Congreso en 1998. La primera hipótesis es que la aprobación se dio gracias a que la senadora ponente,

18 Viviane Morales fue senadora en el período 1998–2002 por el Movimiento Independiente Frente de Esperanza, de origen cristiano.

19 Fue presentado por las congresistas Castellanos y Morales en las legislaturas de 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997. La no aprobación del proyecto surgió por problemas en su trámite puesto que en algunas ocasiones se vencieron los términos, como en el caso de lo ocurrido en las legislaturas de 1993, 1994 y 1996. En 1995 el proyecto no fue aprobado debido a que el texto no fue discutido en la comisión Primera del Congreso, encargada de los asuntos constitucionales.

20 Al respecto Zully Moreno señala que: “las organizaciones femeninas agrupadas en la Red Nacional de Mujeres realizaron también un gran trabajo por el proyecto, puesto que le hicieron las correcciones al texto de 1997 aclarando que era una Ley estatutaria que tenía un tratamiento específico. Beatriz Quintero y Cecilia Barraza trabajaron igualmente el contexto de la Ley de cuotas en otros países”. (Moreno, 2004: 21)

Margarita Londoño, preparó una ponencia ágil para que el trámite no se viera truncado como en las anteriores ocasiones. De igual manera, la participación de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer puede ser vista como un factor fundamental en la aprobación de la Ley. De acuerdo con lo señalado por Elsa Gladys Cifuentes, entonces encargada de la Dirección de la Mujer, en 1998 la dirección se interesó mucho en impulsar el proyecto de cuotas. En especial un grupo de funcionarias feministas se encargaron de elaborar un documento para documentar los antecedentes de la Ley de cuotas y para recopilar argumentos a favor de las mismas. Con ese documento la dirección pudo realizar lobby ante los congresistas²¹. Esta situación pudo haber tenido incidencia en la manera en que los congresistas votaron por la aprobación de la Ley.

La participación del movimiento feminista en el proceso de configuración y aprobación de la Ley también puede ser entendida como un elemento fundamental para su aprobación. Isabel Cristina Jaramillo desarrolla, desde la perspectiva jurídica, su trabajo sobre la Ley de cuotas y el proceso de aprobación. En este trabajo se señala que para el caso específico de las cuotas el papel desempeñado por las feministas es similar al que desempeñaron en el proceso constituyente. Jaramillo señala que la Casa de la Mujer tuvo un trabajo directo con las personas que asesoraban a los senadores ponentes del proyecto de cuotas y a través de ese contacto directo se presentaron argumentos a favor de las cuotas y su relevancia para un sistema como el colombiano (Jaramillo, 2003).

De igual forma se puede plantear que la aprobación de la Ley se dio gracias a la perseverancia en la presentación del mismo ya que era la octava vez que se presentaba ante el Congreso. Por último, una de las hipótesis es que los congresistas aprobaron el proyecto contra el tiempo en el último momento del cierre del período de sesiones ordinarias y no se dieron cuenta de lo que estaban aprobando ni tuvieron en consideración las implicaciones de la Ley. Sobre este último punto, Natalia Ángel, asesora de la Corte Constitucional del momento señaló que:

La Ley de cuotas en el Congreso se aprobó al final contra reloj y por eso pasó. Me he dado cuenta de que fue una aprobación ligera la que se dio en el Congreso porque en discusiones posteriores a su aprobación muchos de los que participaron en este debate no se acordaban de lo que habían dicho en el debate de aprobación²²

21 Entrevista con Elsa Galdys Cifuentes, Ex Directora de la Dirección de la Mujer. Bogotá, diciembre 15 de 2004.

22 Entrevista con Natalia Ángel. Bogotá, septiembre 2 de 2004.

Luego de su aprobación en el Congreso, la Ley fue enviada a la Corte Constitucional para su revisión²³. Dentro del proceso de revisión del texto de la Ley llevado a cabo por la Corte Constitucional se hizo una modificación sustancial al texto aprobado por el Congreso de la República. El texto de la Ley originalmente establecía en el artículo 6, inciso segundo, que:

Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá hombres y mujeres en igual proporción, y quien haga la elección preferirá obligatoriamente en el nombramiento a las mujeres, hasta alcanzar los porcentajes establecidos en el artículo cuarto de esta ley (30%).

La Corte determinó inexecutable la frase “y quien haga la elección preferirá obligatoriamente en el nombramiento a las mujeres, hasta alcanzar los porcentajes establecidos en el artículo cuarto de esta ley”, de tal suerte que el artículo 6 aprobado dentro de la Ley vigente no contiene la idea de preferencia en el nombramiento a las mujeres hasta que se cumpliera con el porcentaje establecido del 30% de los cargos.

La no aprobación en la Corte del segundo inciso del artículo seis de la Ley puede tener varias explicaciones. Una de ellas es que al establecerse que para proveer cargos dentro de un sistema de listas se deben incluir mujeres y hombres en igual proporción y que en la elección se deben preferir las mujeres hasta completar el 30%, se estaría afectando sobre todo la composición de la rama judicial del poder público, de la cual hace parte la Corte Constitucional, en donde gran parte de los cargos se designan por sistemas de listas y ternas. Lo anterior significa que de haberse aprobado el segundo inciso del artículo seis, se hubiera obligado a las Cortes a tener muchas más magistradas de las que tienen en la actualidad.

Por su parte, en la Sentencia C-371/00 se presentan argumentos que sustentan la decisión de declarar inexecutable la frase señalada. El primer y principal argumento presentado por la Corte Constitucional se refiere a la idea de que al establecer un trato preferencial para las mujeres en la asignación de cargos por el sistema de listas, se estaba dando una situación de exclusión de hombres en situación de igualdad de condiciones para acceder al (los) cargo(s) a proveer. La sentencia lo estipula así:

23 En Colombia, el trámite de aprobación de una Ley que modifica el mandato constitucional exige que sea esta Corte la que revise el contenido y el procedimiento de aprobación en el Congreso. En el caso de que la Corte Constitucional encuentre vicios de forma o contenido puede devolver el texto aprobado al Congreso para su modificación. En caso de que la Corte encuentre que la Ley puede ser sancionada, ésta es enviada al Presidente de la República para que proceda con el trámite de sanción.

El aparte que se analiza del artículo 6° anticipa que determinados hombres, es decir, los que están incluidos en la lista, no obstante tener iguales calificaciones para acceder a los cargos en cuestión, quedan automáticamente excluidos, hasta tanto sean elegidas mujeres en una proporción mínima del 30%. (Sentencia C-371/00)

Adicionalmente en la sentencia se señala

que los períodos de los cargos que se proveen mediante el sistema de lista son de ocho años, por lo cual no es eventual que durante un tiempo bastante prolongado una persona del sexo masculino no tenga posibilidad alguna para acceder a dichos empleos. (Sentencia C-371/00)

Los miembros de la Corte Constitucional consideraron por las razones expuestas que el inciso segundo del artículo 6 era discriminatorio y violatorio del principio de igualdad (Sentencia C-371/00).

Se puede considerar que la declaración de inexecutable del inciso segundo del artículo seis de la Ley es la más fuerte que hizo la Corte Constitucional dentro de lo que se puede observar en la Sentencia de esta instancia. No obstante, en el interior de la Corte se dieron otras discusiones sobre el contenido y la forma de la Ley que pusieron sobre la mesa varios temas relacionados con la igualdad de las mujeres en el ámbito político.

De acuerdo con lo señalado por Ángel, el primer gran debate en la Corte fue sobre el tipo de prueba, o test, que iba a aplicar la Corte para la revisión constitucional de la Ley. Para esta revisión de una norma de carácter afirmativo se puede recurrir a una prueba estricta o a una prueba intermedia. La consideración que se tuvo en la Corte para la selección del tipo de test fue que por lo general los test estrictos tienden a declarar la medida que se está revisando como inexecutable, es decir que la medida no pasa el test y no es aprobada. En el caso de las pruebas intermedias, existe una mayor posibilidad de que se apruebe. De ahí que se haya seleccionado la prueba intermedia. Este debate y el tipo de test utilizado no se encuentran consignados en la Sentencia de la Corte.

Dentro de la misma línea, cuando comenzó el proceso de debate interno de la Ley en la Corte, uno de los puntos de discusión fue el concepto de acción afirmativa. Al respecto Ángel señala que:

La Constitución en su artículo 13 permite las acciones afirmativas sin que hable directamente de las acciones afirmativas. Un aspecto que llama la atención es que al mismo interior de la Corte no había mucho conocimiento de

qué era una acción afirmativa y menos sobre el término. Ellos sí se daban cuenta de que había ciertas alusiones, pero no se entendían como acciones afirmativas. Las acciones afirmativas surgieron en Estados Unidos y ese debate gringo fue un poco ajeno a algunos de los magistrados. La existencia del artículo 13 facilitó la discusión²⁴

Así, la discusión de la Ley de cuotas le dio relieve al concepto de acción afirmativa y al artículo 13 de la Constitución Política en esta instancia del poder público en donde es fundamental este concepto para la revisión y elaboración de fallos sobre innumerables medidas relacionadas con sectores de la población que se encuentran en situación de discriminación y marginalidad²⁵.

Adicionalmente a las discusiones sobre el método de revisión de la norma y el debate conceptual que surgió en la Corte Constitucional, se dieron algunos debates sobre el contenido de algunos de los artículos de la Ley, diferentes al artículo seis anteriormente reseñado. Uno de estos artículos fue el número cuatro que se transcribe a continuación:

Artículo 4°. Participación efectiva de la mujer. La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2 y 3 de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas:

- a) A partir del primero (1°) de septiembre de 1999, mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2°, serán desempeñados por mujeres;
- b) A partir del primero (1°) de septiembre de 1999, mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3°, serán desempeñados por mujeres.

Parágrafo. El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

24 Entrevista con Natalia Ángel. Bogotá, septiembre 2 de 2004.

25 La Corte Constitucional ha promulgado varios fallos en favor de la protección de los derechos y del desarrollo de acciones afirmativas para sectores de la población colombiana como indígenas, afro colombianos, mujeres cabeza de familia, desplazados, personas en situación de indigencia, entre otros. Algunos ejemplos de estos pronunciamientos en relación con estos sectores de la población se encuentran recopilados en León, Magdalena y Holguín, Jimena (2004).

El debate en torno a este artículo fue fundamental en el interior de la Corte puesto que de la declaración de exequibilidad o inexecuibilidad del mismo dependía la aprobación de otros artículos de la Ley. Ángel señala que en principio se había pensado declarar este artículo de entrada como constitucional. Sin embargo, en la discusión se presentaron algunos argumentos provenientes de diferentes magistrados que se tuvieron en cuenta para estudiar y revisar más a fondo el artículo.

El primer argumento giró en torno a una imprecisión presente en el texto de la Ley aprobada en el Congreso en donde no quedaba claro si la cuota del 30% se aplicaría de manera global, es decir sumando todos los cargos de las instancias de decisión del poder ejecutivo, o por el contrario si era específica, es decir si el porcentaje se iba a aplicar para cada una de las instancias del ejecutivo (gabinete ministerial, gabinetes locales, secretarías municipales, etc.). Ángel enfatizó en este debate sobre el artículo cuatro:

En ese tema de la cuota global y la cuota específica se insistió. Muchos de los argumentos que se presentaban iban precisamente encaminados a: “bueno que se apruebe la cuota pero que sea global”, lo que significa que se sumarían todos los cargos nacionales y a partir de eso se sacaría el 30%. Eso era lo más fácil. La cuota específica significa que haya 30% de ministras, 30% de superintendentes, etc. Entonces el papel de la Corte ahí fue decir que era una cuota específica. El problema estaba en que la Ley como tal no era clara a este respecto. Lo que entendió la Corte, tal y como estaba planeado en la Ley, es que es una cuota específica y no global²⁶

De esta manera, la Corte definió que la cuota sería una cuota específica, es decir para cada una de las instancias y no una cuota global y eso quedó consignado en la Sentencia.

Otro de los puntos que se tuvo en cuenta en la Corte con respecto al artículo cuatro es el referente al nivel decisorio. Más específicamente a qué se entendía por nivel decisorio. En la Corte, lo que se supuso en su momento era que los estatutos de las entidades eran suficientemente precisos en señalar cuáles eran los niveles decisorios de cada una de las instancias; de ahí que la Corte no viera la necesidad de especificar estos niveles. Hoy en día este es uno de los puntos problemáticos de la Ley, puesto que no hay claridad sobre a qué niveles en cada una de las entidades se debe aplicar la cuota política para las mujeres. Al respecto, Cecilia Barraza, de SISMA Mujer, señala que efectivamente no existe un acuerdo en las entidades públicas sobre cuáles son los niveles decisorios, lo que

26 Entrevista con Natalia Ángel. Bogotá, septiembre 2 de 2004.

conduce a que en las evaluaciones que se desarrollan sobre el cumplimiento de la Ley no se obtenga la información requerida puesto que la mayor parte de las personas encargadas de esta información responde que la Ley sí se cumple ya que la entienden de forma global, es decir calculando el número de mujeres que están presentes en la entidad, mas no el número de mujeres que se encuentran en los niveles decisorios²⁷.

De la misma manera se dio la discusión, que remite de alguna manera al concepto mismo de acción afirmativa, acerca de si las cuotas deben ser consideradas como un punto de partida para la inclusión y mayor participación de las mujeres en el ámbito de la toma de decisiones políticas, o si por el contrario son el punto de llegada. La Sentencia en mención comienza con este debate y la conclusión a la que se llega es que las cuotas, en el caso colombiano, son entendidas como un punto de partida y como un punto de llegada. Al respecto Ángel señala:

Es típico para quienes están en contra de las cuotas decir que lo que se debe hacer es poner las mismas condiciones en el punto de partida y dejar que cada uno llegue al punto de llegada. El argumento simplista es “eduque”. Eso fue muy bueno porque nos dio la oportunidad de decir “¿Cómo así que eduque? Si es que hoy en día las mujeres están incluso más educadas que los hombres”. Nosotros contábamos con estadísticas muy simples en las que se demostraba que las mujeres en el aspecto educativo ya están en un punto bastante competitivo con respecto a los hombres. Las cuotas como están, y era precisamente lo que nos gustaba, son para el punto de llegada y no para el punto de partida²⁸.

Del proceso de revisión de la Ley en la Corte se pueden resaltar varias ganancias para el debate de la participación de las mujeres y de la acción afirmativa. La primera de ellas es precisamente el debate, acercamiento y apropiación del concepto de acción afirmativa que se dio en la Corte, el cual muy seguramente tuvo incidencia en el tratamiento posterior de temas relacionados con discriminación y marginación. De igual manera, el proceso de revisión en la Corte se caracterizó por ser un proceso participativo, con miras a ser lo más democrático posible. Prueba de ello es que la Corte convocó a una audiencia pública en el que diversos sectores (académicos, políticos, sociedad civil) tuvieron la oportunidad de exponer sus puntos de vista al respecto. Este tipo de convocatorias no son comunes en esa Institución. Ángel señala que este proceso fue muy valioso ya que eso hizo que la Corte se enriqueciera con argumentos.

27 Entrevista con Cecilia Barraza. Bogotá, septiembre 20 de 2004.

28 Entrevista con Natalia Ángel. Bogotá, septiembre 2 de 2004.

Por último, cabe señalar que en la aprobación de la Ley de cuotas se da la aplicación de la metáfora del triángulo del empoderamiento propuesto por Nijeholt, Vargas y Wieringa (1996). En este caso se da una conjunción de fuerzas entre tres grupos de actores que fueron definitivos en la aprobación de la Ley: el movimiento de mujeres (en este caso liderado por la Red Nacional de Mujeres), las/los políticas/os interesados en el tema (los diferentes senadores y senadoras involucrados en la elaboración y ponencia del proyecto de ley) y las burócratas feministas (las funcionarias del Estado involucradas en el proceso).

¿Qué ha pasado durante los años de vigencia de la Ley?

El aumento de la participación femenina en cargos de designación y de elección ha aumentado gradualmente durante los últimos años (Wills, 2002). En cuanto al aumento del número de mujeres que ocupan cargos de designación, que son los cargos que nos atañen para el caso de las cuotas en Colombia, y de acuerdo con el estudio de Wills, ha habido un crecimiento rápido y constante. Las autoras señalan al respecto que:

En 1987, no había ninguna ministra y el porcentaje en el nivel de subministerios (sic) alcanzaba apenas el 3,8%, situando a Colombia en un décimo tercer renglón entre 18 países latinoamericanos. Para 1994 la situación se modificó y el porcentaje de mujeres en el nivel ministerial subió al 13% aunque en los subministerios no hubo ninguna mujer designada (...) Sin embargo, según cifras de la Consejería para la Equidad de las Mujeres, aún en 1999, aunque el 42,9% del total de los servidores públicos eran mujeres, su presencia en las máximas instancias de decisión alcanzaba apenas a representar el 15%, y en la Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia no había en ese año ni una sola magistrada (Wills, 2002: 269, 270).

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 581 el 31 de mayo de 2000, las cifras sobre los cargos de designación ocupados por mujeres han cambiado favorablemente. Para el año 2001 Colombia contaba con cuatro mujeres que ocupaban cargos ministeriales (Ministras de salud, cultura, comercio exterior y comunicaciones) y el 25% de los viceministerios (Wills, 2002).

No obstante, el cumplimiento de la norma no se desarrolla por igual en todos los niveles de la administración pública. Existe una tendencia hacia su cumplimiento en los niveles de decisión centrales de la rama ejecutiva en donde se hace más visible la presencia de las mujeres, como en el caso de los ministerios. No obstante, en los niveles locales y descentralizados el cumplimiento varía de municipio en municipio y de departamento en departamento. De acuerdo

con datos provenientes del Departamento Administrativo de la Función Pública²⁹, que hace el reporte oficial de provisión de cargos del nivel directivo en entidades del orden territorial, cinco de dieciocho gobernaciones no cumplen con el 30% de cargos ocupados por mujeres establecido por la Ley. De las 13 gobernaciones que cumplen con este porcentaje, siete lo hacen estrictamente con el 30% y las seis restantes lo hacen con un porcentaje superior.

En cuanto al cumplimiento en las alcaldías de las capitales de departamento, el informe del Departamento Administrativo de la Función Pública señala que cinco de las dieciocho alcaldías evaluadas incumplen la Ley de cuotas. En los casos de incumplimiento se encuentra que en dos ciudades no se cumple ni siquiera la mitad del porcentaje establecido: en San José del Guaviare tan sólo el 14,29% de los cargos decisorios de la Alcaldía son ocupados por mujeres y en Yopal el 12,50%.

Para el caso específico del Distrito Capital, Bogotá, se encuentra que según los datos del Departamento Administrativo de la Función Pública, ha habido una disminución de la participación de las mujeres en los cargos decisorios de la Alcaldía. En el año 2003, durante la administración de Antanas Mockus, había 395 cargos de nivel directivo de los cuales 191 eran ocupados por mujeres, es decir un 48,35% de los cargos. Para el año 2004, durante la administración de Luis Eduardo Garzón, esta cifra descendió aunque se debe aclarar que no está por debajo del 30%, es decir que en la Alcaldía de Bogotá continúa cumpliéndose la Ley. En este año, de los 434 cargos de nivel directivo existentes, 191 fueron ocupados por mujeres es decir el 44,01%. Esta situación de cambio en Bogotá se hace aún más evidente cuando se pone de manifiesto que ninguna de las siete secretarías del distrito al finalizar el año 2004 fue ocupada por una mujer³⁰.

Estos datos oficiales en cuanto al cumplimiento de la ley de cuotas en los entes nacionales y territoriales son complementados con la información recopilada por SISMA Mujer en donde se señala, entre otras cosas, que varias ciudades y departamentos de los estudiados incumplen la Ley de cuotas en niveles decisorios como lo son las Secretarías. Es el caso de las ciudades de Bogotá, como se señaló anteriormente, Providencia, Cartagena, Cali, Mariquita y Bello; y de los departamentos de Bolívar, Tolima y Antioquia³¹.

29 Los datos presentados por el Departamento Administrativo de la Función Pública tienen como fecha de corte 30 de marzo de 2004.

30 Datos suministrados por SISMA Mujer. septiembre de 2004.

31 Ídem.

De la misma manera en que hay variaciones en el cumplimiento de la norma según el nivel observado (nacional, territorial o descentralizado), existen variaciones en la rama del poder público en cuanto a la participación de las mujeres en los cargos decisorios. Tal y como se puede observar en el cuadro 1, la rama judicial es la que presenta un mayor número de mujeres en cargos directivos y ejecutivos. Le sigue la rama ejecutiva, que es donde se debe aplicar la cuota, y luego la rama legislativa en donde se presenta el menor porcentaje en el número de cargos directivos ocupados por mujeres.

De igual manera, se puede observar en el cuadro 1 que en el caso de las tres ramas del poder público existe un mayor porcentaje de mujeres en cargos ejecutivos que en cargos directivos, que es el nivel donde se debe aplicar la Ley de cuotas.

CUADRO 1: PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL DESEMPEÑO DE CARGOS PÚBLICOS POR RAMAS DEL PODER PÚBLICO

Nivel jerárquico	Rama legislativa			Rama ejecutiva			Rama judicial		
	Total mujeres	Total empleos	% mujeres	Total mujeres	Total empleos	% mujeres	Total mujeres	Total empleos	% mujeres
Directivo	6	38	15.79	303	1030	29.42	185	509	36.35
Ejecutivo	12	28	42.86	391	1150	34.00	1184	2667	44.39

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, marzo de 2004.

De esta manera se puede observar que existen variaciones en el cumplimiento de la norma dependiendo de los niveles de aplicación. A continuación se presenta brevemente un balance de lo ocurrido con las cuotas a nivel nacional desde el momento de su aprobación hasta inicios del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. La información que se presenta a continuación será ordenada en dos períodos concretos: de 1999 a 2002 y durante el 2002, los cuales corresponden respectivamente a los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez.

El inicio de la aplicación de la Ley de cuotas: periodo 1999-2002³²

El Observatorio Mujeres y participación política³³ desarrolló un seguimiento al cumplimiento de la Ley de cuotas durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002). Allí se miró la distribución de los altos cargos decisorios, y otros cargos con poder de decisión de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y sociedades de economía mixta³⁴. Los datos señalan que el 38% de los 570 cargos decisorios de la Administración Pastrana fueron ocupados por mujeres y el 62% por hombres³⁵. De forma agregada las entidades de la rama ejecutiva cumplen con el mínimo del 30% de cargos ocupados por mujeres establecido por la Ley. Las entidades que cumplen con un mayor porcentaje de cargos ocupados por mujeres son los departamentos administrativos y los ministerios, como se puede observar en el cuadro número 2.

CUADRO 2. ALTOS CARGOS DECISORIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE ANDRÉS PASTRANA POR SEXO (1998-2002)

Entidad	Mujeres		Hombres		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ministerios	83	42	116	58	199	100
Departamentos administrativos	31	36	54	64	85	100
Superintendencias	37	35	69	65	106	100
Sociedades economía mixta	66	37	114	63	180	100
Total	217	38	353	62	570	100

Fuente: Observatorio mujeres y participación política

32 Si bien la Ley de cuotas entró en vigencia en el año 2000, el Observatorio Mujeres y participación política desarrolló una evaluación de la presencia de las mujeres en cargos de decisión, tomando como referencia todo el período de gobierno de Andrés Pastrana.

33 El Observatorio Mujeres y participación política se inició formalmente en septiembre de 2000. La iniciativa fue liderada por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) y a ella se han unido el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, la Escuela de Liderazgo Femenino de la Central Unitaria de Trabajadores- CUT, el Grupo Mujer y Sociedad, la Asociación de Concejalas y ex concejalas de Cundinamarca, el programa de Estudios de Género, Mujer y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, la Red de Mujeres y Participación Política, la Red Nacional de Mujeres y el Movimiento Político Mujeres 2000. Véase www.fescol.org.co

34 El informe del Observatorio también presenta los resultados de la evaluación que se realizó a otras instituciones de la rama ejecutiva como los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales del Estado, las unidades administrativas especiales y otras de carácter especial como las financieras de naturaleza única, organismos de control y organismos de organización especial. Para efectos del presente artículo sólo se tomarán los datos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y sociedades de economía mixta por ser los organismos principales de la rama ejecutiva.

35 La información de la base de datos del Observatorio puede presentar un problema metodológico para el análisis del cumplimiento de la Ley al no hacer una distinción temporal de la Administración Pastrana. La Ley de cuotas entró en vigencia a mediados del año 2000, por lo tanto se debería presentar una diferenciación del estado de la distribución de los cargos decisorios antes de la entrada en vigencia de la norma (1998-2000) y la distribución posterior a la norma (a partir de 2000). La información de la base agrega los cuatro años sin distinción y presenta datos totales.

Sin embargo, al mirar los datos desagregados (Cuadro 3), se encuentran instancias dentro de las cuales no se cumple con el 30% establecido. Para el caso de los ministerios, éstos se deben mirar en dos dimensiones. Por un lado, en la conformación del gabinete ministerial de la administración Pastrana no se cumplió con el mínimo de las cuotas. Por otro lado, al ver cada uno de los catorce ministerios, se encuentra que si bien en cinco de ellos el 50% de los altos cargos decisorios fueron ocupados por mujeres, cuatro no cumplen con el mínimo del 30% establecido por la Ley.

CUADRO 3. ALTOS CARGOS DECISORIOS EN LOS MINISTERIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE ANDRÉS PASTRANA POR SEXO (1998-2002)

Ministerio	Cargos Mujeres		Cargos Hombres		Total Cargos	
	No.	%	No.	%	No.	%
Minas y energía	6	40	9	60	15	100
Defensa	0	0	10	100	10	100
Trabajo	3	25	9	75	12	100
Salud	5	45.5	6	54.6	11	100
Relaciones exteriores	5	35	11	65	16	100
Agricultura	5	25	15	75	20	100
Cultura	8	73	3	27	11	100
Comercio exterior	6	67	3	33	9	100
Hacienda y crédito público	4	50	4	50	8	100
Interior	11	42	15	58	26	100
Educación nacional	7	54	6	46	13	100
Desarrollo económico	3	33	6	67	9	100
Comunicaciones	10	56	8	44	18	100
Justicia	4	20	16	80	20	100
Medio ambiente	6	55	5	45	11	100
Total	83	39.71	126	.60.29	209	100

Fuente: Observatorio mujeres y participación política

Ley de cuotas entró en vigencia a mediados del año 2000, por lo tanto se debería presentar una diferenciación del estado de la distribución de los cargos decisorios antes de la entrada en vigencia de la norma (1998/2000). La información de la base agrega a los cuatro años sin distinción y presenta datos totales.

Llama la atención en los datos de los ministerios el hecho de que durante la administración Pastrana se observa una situación en donde los ministerios típicamente relacionados con “campos de acción” masculinos son ocupados por mujeres en porcentajes mucho más altos que lo establecido por la Ley de

cuotas. Es el caso concreto de los ministerios de Minas y Energía, Hacienda y Crédito Público, Comercio Exterior, Interior y Desarrollo Económico. Una situación similar ocurre en el caso de los departamentos administrativos. En dos de los seis departamentos administrativos más del 50% de los cargos fueron ocupados por mujeres, siendo el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas la instancia con mayor porcentaje de cargos ocupados por mujeres. No obstante, tres de los seis departamentos están por debajo del mínimo establecido por la Ley.

Para el caso de las superintendencias la evaluación es más negativa que en los casos anteriores puesto que tan sólo una de ellas presenta un porcentaje de cargos ocupados por mujeres mayor al 50%, y cinco de las 10 superintendencias están por debajo del 30% con porcentajes pequeños.

Por último se encuentran las empresas de economía mixta. Ocho de las 22 empresas de economía mixta, es decir el 36%, están por debajo del mínimo establecido por la Ley, incluso con porcentajes del 0%, como en el caso de Bancafé, aunque en cinco de ellas más del 50% de los cargos fueron ocupados por mujeres.

De esta manera, se puede concluir que en el gobierno de Andrés Pastrana no hubo un cumplimiento de la Ley de cuotas en todas las instancias de la rama ejecutiva del poder público. El caso que más llamó la atención en cuanto al incumplimiento de la Ley de cuotas durante dicha administración ocurrió precisamente en el gabinete ministerial. Como se señaló anteriormente, la aprobación de la Ley por parte del Congreso de la República y el fallo aprobatorio de la Corte Constitucional de la misma coincidieron con un período coyuntural en el que se dio un cambio en el gabinete ministerial de la administración Pastrana. En ese cambio de gabinete no se cumplió con el 30% de cargos ocupados por mujeres establecido por la Ley. Por esta razón, el Observatorio Mujeres y participación política y la corporación SISMA mujer, interpusieron en marzo de 2001 una acción de cumplimiento contra el entonces Presidente de la República, Andrés Pastrana, debido a que en el nombramiento de su gabinete ministerial no se cumplió con la cuota establecida por la Ley³⁶.

El Consejo de Estado fue la instancia competente para recibir la demanda. Su fallo tuvo dos puntos fundamentales que fueron objeto de debate. Por un lado, el Consejo de Estado señaló que el presidente Pastrana tuvo la intención de cumplir con la Ley de cuotas al nombrar el 25% de ministras en su

36 En el gabinete ministerial el 25% eran mujeres.

gabinete ministerial. En segundo lugar, se consideró la Ley como un mandato de cumplimiento progresivo (Roya, 2001: 3). De esta forma, en el fallo se determinó que no había un incumplimiento de la norma ya que, aunque no se nombró el 30% de las mujeres establecido por la Ley, sí hubo la intención de cumplir con la misma al ampliar la participación de las mujeres en un 25%. El debate jurídico generado alrededor del fallo del Consejo de Estado se centró, como lo señala Sandra Liliana Roya, en que “el 30% establecido por la Ley de cuotas dejó de ser un mínimo y se convirtió en un máximo que nunca se va a lograr y la Ley ya no es un mandato progresivo ni mucho menos imperativo, sino una simple recomendación que queda a discrecionalidad del nominador cumplir o no”. (Roya, 2001: 5)

De esta manera, quedó un primer sinsabor sobre el cumplimiento de las cuotas en las instancias de decisión lo que deja ver de entrada que el cumplimiento de la norma depende en gran medida de la voluntad política de los gobernantes.

La continuación de la aplicación de la Ley: período 2002-2004

En concordancia con lo anterior, el cumplimiento de la Ley durante el inicio de la administración Uribe presentó un panorama diferente en el que se pudo observar la voluntad del Presidente por cumplir con lo establecido en la norma. La información suministrada por la Corporación SISMA Mujer muestra que durante el período señalado hay un cumplimiento gradual y significativo de lo establecido en la Ley. Para el caso de los ministerios, el 50% son ocupados por mujeres, lo cual se puede considerar como un avance. De igual forma sucede con las consejerías presidenciales, las cuales son ocupadas en un 66% por mujeres.

De acuerdo con los datos del Departamento Administrativo de la Función Pública del año 2004 (Cuadro 4), la mayor parte de los ministerios cumplieron con la cuota del 30% en sus cargos directivos con excepción de los ministerios de Transporte, Agricultura y Comercio. En este último caso se marca una clara diferencia con la anterior administración en donde no sólo se cumplió con la cuota sino que se dobló en su porcentaje. Se debe resaltar que dos ministerios que se ocupan de campos típicamente femeninos tienen puntajes muy altos en relación con los demás en cuanto al porcentaje de mujeres en cargos directivos: el de Educación y el de Cultura, que supera el 90%.

CUADRO 4. CARGOS DIRECTIVOS EN LOS MINISTERIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ (2004)

Ministerio	% Cargos directivos mujeres
Ministerio de Ambiente	61,5
Ministerio de Cultura	91,7
Ministerio de Interior y Justicia	16,7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	42,4
Ministerio de defensa Nacional	30,8
Ministerio de Minas y Energía	44,4
Ministerio de Transporte	22,6
Ministerio de Comunicaciones	60,0
Ministerio de Agricultura	27,3
Ministerio de Relaciones Exteriores	30,3
Ministerio de Comercio	17,9
Ministerio de Educación	84,6
Ministerio de Protección Social	43,1

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2004.

Pese a este buen balance del cumplimiento de las cuotas en el nivel ejecutivo nacional durante el primer año de gobierno de Álvaro Uribe, a nivel local, como se vio anteriormente, el cumplimiento de la norma ha variado en muchos casos. Uno de ellos es el de la Gobernación de San Andrés y Providencia, donde en el año 2002 se presentó un incumplimiento de la Ley por parte del Gobernador de este Departamento.

En efecto, en el mes de junio de 2002 la presidenta de la Red Departamental de Mujeres de San Andrés, Providencia y Santa Catalina interpuso una acción de cumplimiento al Gobernador por considerar que se estaba incumpliendo lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Cuotas dentro del gabinete de la gobernación³⁷. En agosto del mismo año no se había presentado respuesta alguna por parte del gobernador a la demanda, de tal suerte que la Red Departamental de organizaciones Sociales de Mujeres Comunales y Comunitarias presentó nuevamente una demanda reclamando el cumplimiento de la Ley. En enero de 2003 la demanda fue admitida, por lo cual el tribunal correspondiente procedió a ordenarle al Gobernador que en un plazo máximo de 5 días nombrara como mínimo 3 mujeres dentro de su gabinete para así dar cumplimiento a lo establecido en la Ley³⁸.

37 La demanda surgió a partir de la modificación que hizo el gobernador en la composición de su gabinete. Tal y como quedó conformado el gabinete de la gobernación se estaba incumpliendo el mandato de la Ley, pues no había un 30%.

38 Fallo del Tribunal contencioso administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 4 de marzo de 2003.

¿Qué se puede decir del cumplimiento de la Ley de cuotas durante sus cuatro años de vigencia?

Como se puede observar, el cumplimiento de las cuotas es variable y en muchos de los casos es inexistente. Esto nos revela ciertos problemas en cuanto al cumplimiento de la norma y nos plantea nuevos retos para superarlos.

En primer lugar, la norma es cumplida en aquellos niveles en los que se hace más visible la participación de las mujeres, como en el caso de los ministerios, pero a medida que se desciende en los diferentes niveles y se llega a lugares más locales y menos visibles, la Ley tiende a ser incumplida. Esta situación se puede explicar en gran medida por la existencia de un desconocimiento de la Ley en los niveles territoriales. Sobre este problema, Cecilia Barraza de SISMA Mujer afirma que es necesario que la Ley se difunda porque los funcionarios en muchos de los niveles la desconocen. De la misma manera, es necesario que se desarrolle una campaña en la que se le haga conocer a todos los ciudadanos que la Ley existe y es de obligatorio cumplimiento³⁹.

De la misma manera, es necesario que se haga claridad en cuanto a qué niveles y a qué cargos específicamente en cada entidad se aplica la Ley de cuotas. Como se señaló anteriormente, uno de los inconvenientes que se han presentado a la hora de evaluar el cumplimiento de la norma es que los funcionarios reportan un cumplimiento de la misma a partir de un cálculo global de la presencia de las mujeres en determinada institución, pero no de la presencia de las mujeres en cargos decisorios. Así, este problema del diseño de la norma debe tratar de ser suplido a través de capacitación a los funcionarios de cada entidad pública.

Ahora bien, retomando la idea de que es en los niveles ministeriales y similares en donde existe una mayor tendencia al cumplimiento de las cuotas, entre otras cosas por ser estos espacios en los que se hace más visible la presencia de las mujeres, se pueden identificar dos puntos de reflexión. En primer lugar, a partir de la información anteriormente presentada, y tal y como lo apuntan Wills, existe una particularidad en la forma en que se ha dado el cumplimiento de la Ley en los niveles ministeriales ya que

Las carteras ministeriales en manos femeninas en muchas ocasiones corresponden a los imaginarios tradicionales de distribución de roles que le atribuyen una esencia a las mujeres (maternales, solidarias, sensibles) y le asignan ciertas tareas específicas (el cuidado de otros, por ejemplo). Por eso, a las mujeres, en Colombia, siguiendo un patrón más general, se les ha asignado cargos

39 Entrevista con Cecilia Barraza. Bogotá, septiembre 20 de 2004

directivos en salud, educación y cultura, pero sólo en ocasiones excepcionales en hacienda o desarrollo (Wills, 2002: 271)⁴⁰.

Adicionalmente a esta situación, la presencia de mujeres en altos cargos decisorios en la rama ejecutiva, como los ministerios, nos lleva nuevamente al tema de la representación y nos plantea la pregunta sobre si la presencia de las mujeres en los cargos de aquellos niveles en donde se cumple la Ley de cuotas se traduce en un trabajo a favor de los intereses y necesidades de las mujeres, es decir en una labor representativa. Es claro que la cuota política en sí misma se constituye en un mecanismo a través del cual se pretende lograr la inclusión de las mujeres en el ámbito político. Esta medida por sí sola logra la inclusión, mas no la representación política.

Una evaluación de la dimensión representativa a partir del cumplimiento de la Ley de cuotas durante los últimos cuatro años podría ser muy incipiente en este momento por ser aún muy reciente su aplicación. No obstante, es importante tener en mente el desarrollo de esa dimensión representativa que nos interesa para el caso de las mujeres en la que se evidencia la existencia de una sensibilidad de género entre las “representantes”. Para ello se debe evaluar, tal y como lo señalan Wills, si

Se han diseñado e implementado políticas públicas dirigidas específicamente hacia las mujeres, si se han diseñado instituciones que pretenden contribuir a crear las condiciones necesarias para alcanzar una equidad de género y se han promovido leyes que favorecen específicamente a las mujeres (Wills, 2002: 267).

De esta manera, queda pendiente el desarrollo de un trabajo de evaluación de los resultados arrojados por la Ley de cuotas en cuanto a la dimensión representativa que implica el ejercicio de la política, así como sus resultados en otros ámbitos como el electoral.

La representación política femenina y la reforma política

El 3 de julio de 2003 fue aprobado en plenaria el Acto Legislativo 01 de 2003 por medio del cual se modificaron algunos contenidos de la Constitución Política de 1991 referentes a la administración pública, funcionamiento del Congreso de la República y ordenamiento territorial que, de

40 Se debe dejar claro que durante la administración Uribe esta situación constante cambió cuando fue designada por primera vez una mujer en el cargo de Ministra de Defensa.

igual manera, introduce modificaciones al sistema electoral y de partidos. En términos de la participación y representación política, que es el tema que nos ocupa, las principales modificaciones hechas en la reforma política de 2003 fueron las siguientes.

En cuanto a los partidos políticos, la reforma estableció la prohibición de la doble militancia política, hizo la inclusión de un umbral electoral del 2% de los votos válidos emitidos en el territorio nacional como requisito para que los movimientos y partidos políticos puedan obtener y mantener su personería jurídica, modificando así la exigencia de 50.000 firmas o votos contenida en la Constitución Política. El 2% de los votos válidos emitidos se constituye en una fuerte exigencia para la conformación de partidos y movimientos políticos. Adicionalmente a estos dos requisitos, en el texto de la reforma política se establece que los partidos y movimientos con personería jurídica contarán con estatutos internos para regular lo atinente a su régimen disciplinario interno. Esto significa la reafirmación de la autonomía interna de los partidos ya contenida en la Constitución Política.

En cuanto a las modificaciones al sistema electoral, se establece en primer lugar que

Los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en las respectivas selecciones ... las curules a las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para el Senado de la Re como están pública o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley (...)⁴¹.

Estas dos modificaciones se entienden como estímulos para promover la agrupación de los partidos y así combatir la fragmentación y dispersión de listas para la elección de los cuerpos colegiados. A estas disposiciones se le añadió la introducción del voto preferente opcional dentro de las listas únicas. Lo anterior significa que los partidos y movimientos políticos deben presentar listas únicas y tienen la opción de determinar si la lista es abierta⁴², con

41 Acto Legislativo 01 de 2003. Diario oficial No. 45.237 del 3 de julio de 2003.

42 En este caso el elector puede escoger por cuál de los candidatos de la lista vota específicamente de tal manera que el orden en que se presenta la lista no es el que va a determinar el orden de los candidatos elegidos de esa lista sino el número de votos que tenga cada candidato. Así, si el candidato que se encuentra en el renglón 10 de la lista (por ejemplo) es el que obtiene un mayor número de votos ocupa la primera curul que obtenga su partido y así en orden descendente.

inclusión del voto preferente, o si la lista es cerrada⁴³, lo que significa que no se aplicaría este.

Estas modificaciones al sistema de partidos y al sistema electoral afectan directamente la posibilidad de representación política de las mujeres en Colombia. En primer lugar, dadas las dinámicas del sistema, se prevé que para las próximas elecciones para Congreso de la República (2006), se va a optar por el sistema de listas únicas abiertas, es decir con voto preferente. De esta manera, las mujeres van a entrar a competir directa e individualmente (aunque hagan parte del mismo partido) con los hombres que tradicionalmente se han desempeñado en la arena política. Este sistema hará que la tendencia del voto sea más personalista que partidista ya que los electores votarán por la persona más que por el partido, lo que pone en desventaja a las mujeres que no cuentan con la tradición política de los hombres.

De igual forma, con la inclusión de las listas únicas, la competencia interna por la obtención de un renglón en las listas será muy fuerte. Esto afectará a las mujeres ya que

si los partidos no planifican en época no electoral los procedimientos de selección de las candidaturas por mérito, competencia y voluntad política para superar la sub representación, entre otros factores, muchas mujeres de todos los partidos pueden ser excluidas de la competencia política (Sisma, 2004).

De esta manera, la participación política de las mujeres se puede ver afectada por la dinámica que adquiera el sistema a partir de las modificaciones hechas a los partidos y al sistema electoral. El único campo posible de acción es el de los partidos en su interior, ya que la autonomía interna que les confiere la Constitución y la reforma es la única vía para que se configuren prácticas de inclusión que garanticen la presencia de las mujeres en las listas de los diferentes partidos y movimientos.

A este respecto se debe señalar que el Partido Liberal de Colombia adoptó voluntariamente la cuota política para las mujeres dentro de las listas que se presenten a elecciones. En efecto, los estatutos del Partido Liberal que rigen en el año 2005 establecen que en todas las elecciones, cuerpos de dirección y listas las mujeres deben contar con un mínimo del 30%. Adicionalmente se señala que esta cuota se debe cumplir de la misma mane-

43 En la lista cerrada, el elector vota por la lista y la asignación de curules se da en el orden en que fue presentada en la lista. Este sistema ha sido el tradicional en el sistema electoral colombiano.

ra en las direcciones regionales o nacionales. En las listas para elección popular se debe incluir un 30% de mujeres en puestos elegibles⁴⁴.

No obstante el panorama descrito anteriormente, se debe señalar que en el proceso de configuración y aprobación del proyecto de reforma política en el Congreso de la República, la inclusión de las cuotas dentro de las listas de los partidos políticos colombianos fue uno de los temas presentes en las propuestas de reforma. Específicamente, el proyecto de reforma presentado por el movimiento político Polo Democrático Independiente contemplaba la inclusión del sistema de cuotas en los partidos y movimientos políticos así:

El ordenamiento interno de los partidos y movimientos políticos, la adopción de postulados ideológicos y de sus programas, así como la escogencia de sus dignatarios y candidatos a cargos de elección popular, se regirán por principios democráticos, garantías al derecho de las minorías y de equidad de género que asegure como mínimo el treinta por ciento (30%) de participación de las mujeres⁴⁵.

La elaboración de esta propuesta estuvo guiada y asesorada principalmente por la Red Nacional del Mujeres, el Observatorio de mujeres y participación política e iniciativa de Mujeres colombianas por la paz. Este punto fue incluido dentro de la redacción del texto final del proyecto de reforma política que unificó las propuestas del partido liberal y del Polo Democrático y fue aprobado durante los cuatro primeros debates. No obstante, durante el primer debate del segundo periodo de sesiones del Congreso, este punto fue eliminado del proyecto⁴⁶.

A modo de conclusión

El punto de partida para la creación de un espacio propicio para las acciones afirmativas en Colombia ha sido sin duda la Constitución de 1991 con el principio de igualdad formal y con lo contenido en el artículo 13. A partir de la promulgación de la Constitución, la participación y organización de la sociedad civil ha sido fundamental en la configuración, reglamentación y desarrollo de las medidas de acción afirmativa. La Ley de cuotas es un claro ejem-

44 La implementación de esta medida en el ámbito electoral se dará por primera vez en las elecciones nacionales del año 2006. Por esta razón, en la actualidad no se cuenta con la información requerida para evaluar la aplicación de la misma.

45 Tomado del proyecto de referendo presentado por el Polo Democrático. (Artículo 1)

46 Para la aprobación de una reforma constitucional se requiere la aprobación de la misma durante 8 debates. El punto de las cuotas en los partidos políticos fue eliminado durante el quinto debate.

plo en donde se evidencia la inimportancia de la participación de la sociedad civil organizada para la promulgación de una ley a favor de un grupo determinado de la sociedad, en este caso las mujeres.

La configuración y aprobación de la Ley de cuotas en Colombia se constituye en el logro más reciente de inclusión de las mujeres dentro de la esfera política. Como se vio a lo largo del artículo, las cuotas políticas se constituyen en uno de los mecanismos más efectivos y tradicionalmente usados en las democracias contemporáneas para lograr la inclusión de las mujeres en el terreno político.

De esta manera, se considera que la Ley de cuotas es una acción de preferencia afirmativa ya que a través de este mecanismo se busca remediar una situación de marginalidad del colectivo de mujeres que se ha dado históricamente en el sistema burocrático estatal, especialmente en las instancias de toma de decisiones, para así lograr la equidad de género en el ámbito decisorio del sistemas estatal.

De acuerdo con el planteamiento de Mala Htun, el reciente desarrollo del sistema de cuotas en las democracias contemporáneas surge gracias a la combinación de una serie de factores que han actuado conjuntamente. Específicamente Htun señala que ha sido fundamental el papel desempeñado por el movimiento feminista, la creación instrumentos internacionales a favor de la equidad de género (CEDAW y el Plan de acción de la Conferencia de Beijing) y el surgimiento de argumentos normativos y del movimiento feminista a favor de los mecanismos de inclusión como las cuotas.

Es importante señalar que a pesar de que es reconocido el valor de las cuotas para el colectivo de mujeres, existen argumentos a favor y en contra de ellas que pueden ser tenidos en cuenta a la hora de generar recomendaciones bien sea para la implementación de este sistema o para el mejoramiento de su funcionamiento, como podría ser el caso colombiano.

En términos generales, los argumentos a favor de las cuotas reconocen las bondades de este mecanismo para que, como se señaló anteriormente, se dé la inclusión de las mujeres en la política. Dentro de estos argumentos se resalta el hecho de que las cuotas contribuyen a hacer visible la diferencia sexual. De esta manera, las cuotas contribuyen a construir un universo simbólico en el que se deja claro que las mujeres tradicionalmente han estado excluidas del ámbito político y que se requiere que esta situación cambie ya que la presencia de las mujeres es necesaria en dichos espacios. Adicionalmente al carácter simbólico de las cuotas, también es importante garantizar no sólo la presencia de un número de mujeres en los distintos espacios, sino la constitución de la masa crítica de la que

habla Dahlerup que permita a su vez el desarrollo e implementación de un comportamiento representativo de las mujeres que se encuentran en el poder.

Por su parte, los argumentos que se presentan en contra de las cuotas se centran en el hecho de que algunos entienden este mecanismo como una forma que fomenta el desinterés masculino por los problemas que atañen a las mujeres “pues los hombres tienden a considerar que éstos se resolvieron con la entrada de determinada cantidad de mujeres en las instancias de decisión” (Dahlerup, 1993). Esta afirmación se puede contra argumentar haciendo alusión precisamente al concepto de masa crítica puesto que si se garantiza la construcción de una masa crítica a través de los cupos para las mujeres obtenidos a través de las cuotas, no debería haber preocupación para que otros sectores de la sociedad se ocupen de los asuntos que les atañen a las mujeres.

Ahora bien, retomando los argumentos presentados por Htun, para el caso colombiano se dio una serie de factores cuya conjunción conllevó a la promulgación de la Ley 581 de 2000. El recorrido hecho a lo largo de este artículo nos permite identificar los principales elementos y dinámicas que contribuyeron para la creación de la Ley de cuotas. En primer lugar, está el papel desempeñado por la sociedad civil, concretamente el papel desempeñado por el movimiento de mujeres, no sólo a través de su actividad pública sino en su labor de apoyo en las diferentes instancias en las que se presentó el proyecto. Su papel se destacó desde el origen mismo de la Ley y su colaboración durante el proceso de formulación del proyecto y de acompañamiento al trámite legislativo estuvo centrada en la elaboración de antecedentes y de argumentos en los que se mostraba la importancia de la Ley de cuotas para el sistema democrático y la necesidad de la misma para el colectivo de mujeres en Colombia, tradicionalmente marginado de ámbito político. Este apoyo se prestó principalmente en el Congreso de la República a los senadores y representantes que se encargaron de la elaboración y presentación de los diferentes proyectos de ley realizados durante las siete legislaturas en las que se intentó la aprobación de las cuotas. De igual manera, se dio un apoyo para el debate interno que se presentó en la Corte Constitucional, a la par con la participación de algunas integrantes del movimiento de mujeres en la audiencia pública que se realizó en esta instancia.

Este apoyo de igual manera se dio en el nivel ejecutivo puesto que el movimiento de mujeres trabajó junto con las funcionarias de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer para apoyar el Proyecto de Ley de Cuotas. Esta participación de las funcionarias del ejecutivo fue de igual manera fundamental para su aprobación en el Congreso de la República. De esta manera, hubo una conjunción de fuerzas en las que se configuró el

triángulo del empoderamiento en donde los actores principales fueron el movimiento de mujeres, los congresistas que elaboraron y presentaron los diversos proyectos de ley y las funcionarias de la rama ejecutiva.

La aprobación y promulgación de la Ley de cuotas se dio entonces por la vía legislativa a través de una reforma constitucional en donde intervinieron tanto la rama legislativa (elaboración y aprobación), la judicial (revisión de la norma constitucional) y la rama ejecutiva, quien promulgó la Ley. Siguiendo los planteamientos de Htun, la configuración y aprobación de la Ley de cuotas surge dentro del contexto histórico y político del país en el que se da un reconocimiento a la diversidad de la sociedad, la variedad de grupos étnicos, religiosos y culturales que la componen, y la presencia de demandas de estos grupos por su reconocimiento e inclusión en las diferentes dinámicas sociales. Este fue el caso específico de las cuotas para las mujeres en Colombia.

Ahora bien, los datos presentados acerca del cumplimiento de la Ley de Cuotas en Colombia entre mediados del año 2000 y el año 2004 dejan como conclusión que el cumplimiento de la norma ha sido variable y en gran medida ha dependido de las diferentes instancias de aplicación (en unas instancias se cumple sistemáticamente y en otras no), siendo las instancias locales y descentralizadas las de menor cumplimiento. Esto revela que la aplicación juiciosa de la Ley depende en gran medida de la voluntad política de los gobernantes para su cumplimiento.

Pero más allá del cumplimiento en cifras de la Ley de Cuotas durante los últimos años, este artículo deja planteado un debate fundamental que propone retos a futuro a favor de los intereses de las mujeres en el ámbito político en Colombia. El debate que se plantea es retomado a partir de la propuesta de María Emma Wills, que apunta a diferenciar el significado de la inclusión de las mujeres y la representación política de las mismas.

Como se vio anteriormente, la cuota política es un mecanismo que busca asegurar la igualdad entre hombres y mujeres a través de la inclusión del grupo tradicionalmente marginado, en este caso las mujeres, en el ámbito político. Así, siguiendo a Wills, la cuota se relaciona directamente con la inclusión, pero no garantiza la representación de los intereses y necesidades del colectivo de mujeres. La conclusión de este debate es que en Colombia se ha desarrollado un mecanismo incluyente, como lo son las cuotas políticas, y se requiere de estrategias adicionales para el desarrollo de la dimensión representativa del colectivo de mujeres, de la conformación de una masa crítica que actúe a favor de este colectivo.

Quedan así varias lecciones para el caso colombiano, con miras a superar los inconvenientes que se han presentado en la aplicación de la Ley y, sobre todo, del desarrollo de un comportamiento representativo de las mujeres que lleguen a los cargos de designación en los niveles decisorios. Para ello se proponen tres acciones concretas.

En primer lugar, se requiere de un trabajo de mayor difusión de la Ley de cuotas entre los funcionarios públicos y los ciudadanos en general para que se conozca su existencia y su campo de aplicación. Esta información es fundamental para que la sociedad civil esté al tanto de su cumplimiento.

Segundo, se requiere del desarrollo de futuras investigaciones que indaguen por la incidencia de la Ley de cuotas en otros ámbitos de la sociedad, como una posible aplicación del mismo sistema en el sector privado, o la incidencia en el aumento o disminución del número de mujeres elegidas por voto popular, entre otras. El desarrollo de estas investigaciones será igualmente fundamental para determinar si se ha dado un comportamiento representativo por parte de las mujeres que han llegado al poder por designación a través de la Ley de cuotas. En suma, está en el orden del día poder determinar las fortalezas y debilidades de la ley y su aplicación.

De la misma manera, dado que las cuotas políticas para las mujeres en Colombia se logran por designación, y no por elección, es necesario adelantar un trabajo conjunto con los partidos y movimientos políticos para que éstos voluntariamente adopten el sistema de cuotas en el interior de sus organizaciones. Como se señaló, las cuotas originalmente, y tradicionalmente, fueron diseñadas para los partidos políticos para garantizar la presencia de las mujeres en los cargos de elección. Las cuotas son exitosas, siguiendo a Htun, en aquellos casos en que los partidos políticos deciden adoptar este sistema en su organización interna para las elecciones. De ahí que sea imperativo que se desarrolle un trabajo con los partidos colombianos para que se adopte este sistema. La necesidad aumenta en la medida en que la reforma al sistema electoral amenaza la presencia de las mujeres en los cargos por elección.

Así, la cuota política como forma de inclusión de las mujeres en Colombia requiere de acciones adicionales que van desde el trabajo conjunto con los partidos y movimientos políticos hasta el desarrollo de medidas que estimulen un comportamiento representativo de las mujeres que llegan al poder, buscando lograr la conjunción armónica entre inclusión y representación.

Bibliografía

- Bernal, Angélica y Wills, María Emma: "Mujeres y política: ¿En qué punto estamos?" En: Hoskin, Gary, et.al. *Colombia 2002: elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2003.
- Camacho, Rosalía, et.al.: *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. San José de Costa Rica: Centro Nacional para el desarrollo de la mujer y la familia, 1996.
- "Igualdad y equidad" En: Serje, Margarita Rosa, et. al. (editores). *Palabras para desarmar: una aproximación crítica al vocabulario del reconocimiento cultural en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2002, pp. 265-280.
- Cepeda Espinosa, Manuel José: "Derecho a la igualdad" En: Cepeda Espinosa, Manuel José. *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*. Bogotá: Temis, Consejería presidencial para el desarrollo de la Constitución, 1992, pp. 59-105.
- CIPAF: "Políticas y planes de igualdad de oportunidades" En: CIPAF, FNUAP. *Quelaceres: hacia la igualdad y equidad entre hombres y mujeres. Cuota 30%. Año XVI, Número 4*. Santo Domingo, República Dominicana: CIPAF, FNUAP, 1997.
- Dahlerup, Drude: "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la "masa crítica" aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava" En: *Debate feminista*. Año 4, Volumen 8, 1993.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León: *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo editores, Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional, 2002.
- Faúndez, Julio: *Acciones positivas en el empleo y la ocupación: perspectivas internacionales*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000.
- Fuentes Vásquez, Lya Yaneth: *Proyectos sobre mujer y familia: una reseña crítica*. Mimeo, 1994.
- Htun, Mala: "Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups." En: *Perspectives on Politics* 2, no. 3, 2004.
- "Interrogantes, dudas y prevenciones sobre las cuotas: una plática con Antonio Camou y Fernando Escalante" En: *Debate feminista*, año 4, Vol. 8. México, D.F., septiembre de 1993.
- León, Magdalena y Holguín, Jimena: *Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas. Colombia*. En: Díaz Pamela (ed.). Santiago: Fundación Equitas, 2005.
- Jaramillo, Isabel Cristina: *Legal Reform, and Patriarchy in Colombia: The Case of the Law of Quotas for Women in High Decision-Making Positions in the Executive*. Mimeo, 2003.

- Marshall, T.H: *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Perspectives, 1992.
- Moreno, Zully: *Ley de cuotas en Colombia: ¿un logro político de las mujeres? Monografía de grado en desarrollo para obtener el título de la Maestría en Estudios de Género, Mujer y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia*, 2004.
- “Seguimiento a la Ley de Cuotas: la participación de las mujeres en la rama ejecutiva del nivel central”. En: *Boletín electrónico del Observatorio Mujeres y Participación Política*, No. 2. Bogotá: FESCOL, 2001.
- Nijeholt, Geertje Lycklama (Et.al): *Triángulo de poder*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996.
- Organización de la Naciones Unidas: *Plataforma de acción acordada por los gobiernos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer*. Beijing, 1995.
- Osborne, Raquel. “Acción afirmativa”: En: *Amoros, Celia (editora). Diez palabras claves sobre mujer*. Navarra: Editorial Verbo Divino, 1995, pp. 297-329.
- Presidencia de la República de Colombia: *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: 1994.
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan; y Manin Bernard (editores): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Quintero, Beatriz: *Historia del proyecto de ley presentado al congreso para reglamentar la participación de las mujeres en los niveles decisivos de la administración pública*. Mimeo, 1998.
- Roya, Sandra Liliana: “Progresividad de la Ley de cuotas queda en buenas intenciones”. En: *Boletín electrónico del Observatorio Mujeres y Participación Política*, No. 2. Bogotá: FESCOL, octubre 2001.
- Villanueva, Rocío: “Participación política de las mujeres: ¿favor, mérito o ejercicio de un derecho? El camino de las cuotas electorales en América Latina”. En: *Debate defensorial*. No. 2, 1999/2000.
- Villareal, Norma: “Utopía feminista en Colombia”. En: *León Magdalena (ed.) Mujeres y participación política*, Bogotá: TM Editores, 1994.
- Wills, María Emma: *¿Inclusión sin representación? Disertación presentada para obtener el título de Ph.D. en la Universidad de Austin, Texas*, 2004.
- “Mujeres y política en Colombia (1970-2000): los caminos (insospechados) hacia una gradual apertura” En: *Gutiérrez, Francisco (Comp.) Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Abriendo puertas: Cuotas y participación política de mujeres en el Perú¹

Lourdes Hurtado Meza

Claudia Ricra es una mujer de estatura pequeña y cabello lacio largo que le llega hasta la cintura; su lengua materna es el quechua, una de las muchas lenguas nativas que se hablan en el Perú. Natural de una pequeña comunidad alto andina ubicada a más de 3,500 metros sobre el nivel del mar, en Ayacucho, una de las zonas más pobres e indígenas del país, ella fue regidora distrital en el periodo comprendido entre 1998 y el 2002.

Por su condición doblemente marginal: ser mujer y ser indígena, Claudia no habría sido elegida como parte del gobierno local si no se hubiera establecido una ley de cuotas que obligaba a todas las agrupaciones políticas a incluir un mínimo de 25% de mujeres en las listas electorales. A pesar de las dificultades que encontró en el municipio, espacio masculino por excelencia en las zonas rurales del país, la experiencia como regidora fue gratificante y aleccionadora para ella, así como para muchas otras mujeres en el Perú.

En los últimos años se ha hecho notoria en el Perú una mayor participación de las mujeres en asuntos públicos y en espacios de poder, tradicionalmente monopolizados por los varones. Es interesante comprobar que el incremento de mujeres en la cosa pública se ha producido, por un lado, en un contexto en el que los partidos políticos han debido enfrentar una severa crisis institucional y de representación, y por otro, en un contexto de autoritarismo, pues la presencia de mujeres en las esferas cercanas al poder alcanzó uno de sus puntos máximos durante los gobiernos de Alberto Fujimori.

En efecto, Fujimori encabezó un régimen autoritario que alentó la corrupción y limitó los derechos de muchos ciudadanos. Paradójicamente, el régimen fujimorista gozó de un gran respaldo popular, especialmente en los sectores más pobres y excluidos del país. Es así que uno de los principales pilares de la base social del régimen estuvo conformado por las organizaciones de mujeres, a quienes iban dirigidos los programas de alivio de la pobre-

1 El presente artículo se basa en una investigación mayor sobre Acción Afirmativa y Educación Superior en el Perú llevada a cabo en el marco del Proyecto Acción Afirmativa en la Región Andina y el Cono Sur, auspiciado por la Fundación Ford. Ver: León, Magdalena y Hurtado, Lourdes: Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas. Perú. En: Díaz, Pamela (ed.). Santiago: Fundación Equitas, 2005.

za. Además de ellas, Fujimori también gozó de la simpatía de mujeres de los sectores altos y medios altos en los que se encontraban tecnócratas y políticas de carrera. Lo cierto es que a pesar del autoritarismo, en el decenio de 1990-2000, el asunto de la mujer fue un tema de agenda del gobierno. No sólo se creó una institución especializada como el PROMUDEH (Ministerio de la Mujer y Promoción Social), que después ha cambiado su denominación a MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social), sino que también se establecieron las cuotas, hecho en el que, como veremos más adelante, la intervención de Alberto Fujimori fue decisiva.

La consecución de las cuotas ha sido uno de los principales hitos en la demanda de las mujeres por lograr una sociedad más justa y equitativa en el Perú. En ese sentido, el objetivo del presente artículo es dar a conocer la experiencia de las cuotas para mujeres en el país. Para ello, primero partiremos de una conceptualización sobre el tema de las cuotas y la acción afirmativa, para luego señalar la relevancia de la introducción de las mismas en el Perú. En la tercera parte damos cuenta de la aplicación de las cuotas en los procesos electorales llevados a cabo en los últimos seis años. Concluimos el artículo con una reflexión final sobre este tema.

La cuota como medida de acción afirmativa

En nuestras sociedades existen entre los sujetos diferencias que tienen que ver con la raza, la clase, el género, la etnia, la educación, la generación, entre otras variables. Aunque ellas no deberían ser la justificación para el surgimiento de situaciones de injusticia y desventaja entre unos sujetos y otros, lo cierto es que con base en ellas se han construido situaciones de desigualdad que se traducen en prácticas discriminatorias y excluyentes hacia aquellos que son diferentes o se encuentran en una situación de vulnerabilidad. De esta manera, aún cuando desde la normatividad legal que rige una sociedad estos sujetos cuentan con igualdad ante la ley, con frecuencia, en la práctica, no se encuentran en igualdad de condiciones y no poseen las mismas oportunidades que la mayoría. Este desencuentro entre realidad y norma es uno de los hechos que la Acción Afirmativa pretende revertir. Como lo señala Cecilia Olea, la Acción Afirmativa se sustenta en el hecho de que “la igualdad ante la ley y la igualdad de derecho no es suficiente para hacer accesibles a los que socialmente están en desventaja, las oportunidades de que disponen las personas socialmente privilegiadas. La necesidad de un trato desigual que tome en cuenta las diferencias, en contraposición al postulado de “partes iguales para todos”, es una estrategia que intenta reparar las inequidades y hacer efectiva la demanda de igualdad real y efectiva” (Olea, 2002:179).

Entonces, las acciones afirmativas son aquellas medidas orientadas a lograr la corrección de un hecho desigual de la sociedad. Si bien es cierto no existe una definición única sobre la naturaleza de la acción afirmativa, diversos autores y entidades coinciden en señalar algunas características generales que hacen que una medida sea considerada como acción afirmativa. En primer lugar, la acción afirmativa busca corregir una desigualdad de hecho. Así, el “Comité para la igualdad entre hombres y mujeres” del Concejo de Europa considera que la acción afirmativa es “una estrategia destinada a establecer la igualdad de oportunidades por medio de unas medidas (temporales) que permitan contrastar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales” (citado por Osborne, 1995:328). Con el propósito de corregir tal desigualdad, la acción afirmativa incentiva la aplicación de medidas favorables o discriminatorias a favor de aquellos grupos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Como lo señala Osborne, la acción afirmativa es una medida especial de protección que intenta “invertir la tendencia hacia la desigualdad que los principios de igualdad de oportunidades sin actuaciones correctoras generan” (Osborne:329).

Sin embargo, este trato diferenciado o “discriminatorio” hacia ciertos sujetos colectivos que propicia la acción afirmativa no vulnera el principio de la no discriminación. Como se parte de la premisa de que en la sociedad existen diferencias que se tornan en desigualdades “se consideran como lícitas y necesarias ciertas medidas destinadas, preferentemente, a grupos especiales, a fin de remediar las desigualdades que de hecho afectan a sus oportunidades en distintos campos” (E. Vogel-Polky, 1989, citado por Osborne, 1995: 328). Asimismo, el Convenio 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (artículo 5, numeral 2) reafirma lo anterior pues sostiene que “todo miembro puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial”.

La segunda característica de la acción afirmativa es que debe ser una medida temporal, es decir, tiene que contar con un periodo de vigencia limitado. El tiempo durante el cual una acción afirmativa tenga vigencia permitirá socializar a las personas o corregir aquellas situaciones que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales discriminatorios (Osborne, 1995). En ese sentido, la “Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (1981) señala que “la adopción por los Estados miembros de medidas temporales especiales con el fin de acelerar la instauración de una

igualdad de hecho entre los hombres y las mujeres no es considerada como un acto de discriminación tal y como queda definido en la presente convención...estas medidas deben ser suprimidas en cuanto hayan sido conseguidos los objetivos en materia de igualdad de oportunidades y de tratamiento”. Fidel Tubino, académico peruano, afirma también que las “leyes basadas en la discriminación positiva son necesarias como medidas transitorias, a corto plazo, que no se justifican por sí mismas sino en tanto son capaces de promover la autonomía pública de los grupos menospreciados y, de esta manera, generar las condiciones necesarias para la promoción democrática de las transformaciones estructurales a largo plazo” (Tubino,2002:65).

En síntesis, la acción afirmativa es una medida correctiva y de carácter temporal y, como lo señalan Deere y León (2000), es un paso para el logro de la igualdad real puesto que la igualdad formal ante la ley y el principio liberal de igualdad de oportunidades no bastan para que los grupos en desventaja alcancen niveles de igualdad suficiente en diferentes esferas. Por otro lado, en vista de que la acción afirmativa busca corregir una situación desigual, las variables empleadas en la decisión de hacia quiénes deben orientarse estas medidas han estado condicionadas por hechos como el género, la etnia, la situación de pobreza o de discapacidad. De todos estos grupos, el de las mujeres constituye en nuestros países uno de los más vulnerables. Los mayores indicadores de analfabetismo, pobreza y casos de violencia doméstica se concentran en ellas. A ello hay que añadir que su situación se agudiza mucho más cuando a la variable de género se le suma la condición étnica pues las mujeres son doblemente discriminadas: por ser mujeres y por el hecho de ser indígenas.

La situación de desigualdad que afecta a las mujeres como sujeto colectivo se hace especialmente evidente en la esfera de la política. La participación política de las mujeres es aún muy limitada, primero, porque tradicionalmente no ha sido un asunto de mujeres. Cultural y socialmente el ámbito de lo político ha estado relacionado con una esfera masculina y las mujeres no han contado con el estímulo suficiente para participar en esos ámbitos. A ello hay que agregarle que los partidos políticos también han sido tradicionalmente patriarcales -por lo general los líderes son hombres- y a las mujeres no se les ha concedido dentro de las organizaciones la importancia que se merecen. Esto constituye un techo de cristal muchas veces inexpugnable.

Ante este panorama, es necesario que existan medidas y procedimientos orientados a revertir tal situación. Dentro del corpus de medidas que conforman las acciones afirmativas, las cuotas son las medidas que mayor impacto han teni-

do al establecer porcentajes mínimos orientados a asegurar la participación de mujeres en diferentes ámbitos tales como educación y política, áreas en las cuales no han podido destacar tanto como los varones debido a una situación de falta de oportunidades. Las cuotas tratan de corregir el desbalance existente entre el nivel de participación real de los sujetos vulnerables brindándoles una situación de igualdad en cuanto al punto de partida. Pero las cuotas no sólo ayudan a corregir sino que también son, como señala Marta Lamas (1993), una medida para generar una masa crítica en la medida en que permite la introducción de ciertos temas soslayados en el debate político y conducen a un debate sobre la participación. Lamas agrega que tienen el mérito de introducir una perspectiva que reconoce una problemática que se está soslayando todo el tiempo.

¿Por qué aplicar cuotas para mujeres en el Perú?

En el Perú, al igual que en los otros países andinos, todos los ciudadanos gozan de igualdad ante la ley. Este derecho se encuentra reconocido en el artículo 2, numeral 2 de la Constitución que señala que “toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Sin embargo, esta condición de igualdad se ve contrastada por las profundas inequidades y situaciones de discriminación que muchos peruanos padecen por cuestiones de raza, clase, género, generación, etc., que son producto de situaciones estructurales y del devenir histórico de la sociedad peruana. Esto es particularmente dramático en el caso de las mujeres. Así, por ejemplo, la tasa de analfabetismo femenino es de 18%, mientras que en los varones baja al 6%; esto significa que en el país por cada 100 mujeres, 18 no saben leer ni escribir. El analfabetismo es sobre todo un problema rural pues al considerar el área de residencia, se observa que mientras de cada 100 mujeres del área rural 34 son analfabetas en el área urbana ésta proporción descende a 7 mujeres.²

Esto también se refleja en la posibilidad de las mujeres de ejercer el derecho ciudadano al sufragio. A nivel nacional, la población electoral está compuesta en su mayoría por mujeres (50.14%), siendo la diferencia entre ambos géneros de 41,904 electores³. Sin embargo, en la mayoría de las provincias los electores hombres tienen predominancia. Esto se debe a que muchas mujeres de las zonas rurales carecen del Documento de Identidad (DNI); al no contar con este documento, no pueden ejercer su ciudadanía ni los derechos civiles y políticos que de ella

2 Fuente: INEI www.inei.gob.pe

3 Fuente: ONPE www.onpe.gob.pe

se derivan, es decir que no pueden elegir ni ser elegidas.⁴ En contraste, las electoras se concentran en las principales ciudades del país. Así, en la provincia de Lima el 51.64% de la población electoral está compuesto por mujeres.⁵

Como vemos, en el Perú existe una situación de discriminación de hecho que se da con base en el género. Por ello, Violeta Bermúdez afirma que “la realidad se ha encargado de demostrarnos que ni las normas constitucionales, ni los documentos internacionales sobre derechos humanos que consagran el derecho a la igualdad de las mujeres han conseguido desterrar las desigualdades, ni las situaciones de discriminación de este sector de la población. Por el contrario, bajo el velo del “reconocimiento constitucional” de este derecho, se pretende –en muchos casos– desconocer esta situación y dejar de lado la situación real y la respuesta a las necesidades e intereses de este importante grupo humano” (Bermúdez, 1995:32).

Sin embargo, esta discriminación por género no afecta a todas las mujeres por igual, pues existen diferencias profundas entre las mujeres letradas, ciudadanas y académicas de aquellas que viven en las zonas rurales y más alejadas del país. Si bien las mujeres urbanas de sectores medios tienen algunas posibilidades para incursionar en la arena política, en el caso de las mujeres rurales de procedencia indígena o campesina la situación es muy distinta pues, como señala Marisol de la Cadena (1996), en el Perú “las mujeres son más indias” y en un país profundamente atravesado por el racismo y la discriminación, la “indianidad” de los sujetos es un hecho que los ubica en una condición de inferioridad. Los hallazgos de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación⁶ confirman esto pues durante el periodo del Conflicto Armado Interno (1980–2000), el “episodio de violencia más intenso, extenso y prolongado de toda nuestra historia Republicana”⁷, de los 69,000 peruanos que perdieron la vida, el 75% tenía como lengua materna una lengua nativa. Como suele ocurrir en este tipo de situaciones, fueron las mujeres quienes llevaron la peor parte. Es

4 El 10% de la población femenina de entre 18 y 19 años de edad – es decir 547.083 mujeres – no cuenta con DNI. El 53% de población femenina indocumentada reside en el área rural, específicamente en los departamentos de Lima (19.7%), Cajamarca (13.7%), Piura, Loreto y Huánuco (5.9%). Fuente: Manuela Ramos <http://www.manuela.org.pe/derechos/identidad.htm>

5 Fuente: Padrón Electoral del 2001

6 El Perú vivió entre 1980 y el año 2000 una situación de Conflicto Armado Interno. Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru trataron de destruir al Estado Peruano; por ello, las Fuerzas del Orden Estatales (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) fueron las encargadas de luchar contra los grupos alzados en armas. En el año 2001, durante el gobierno de Transición del Dr. Paniagua, se creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Esta ha sido la instancia encargada de esclarecer el proceso, los hechos ocurridos y las responsabilidades correspondientes del conflicto armado interno que azotó al país durante esos 20 años. Los hallazgos de la CVR se encuentran en 9 tomos y más de 4,500 páginas del informe final que fueron entregados al país el 28 de agosto de 2003. Fuente: <http://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/antecedentes.php>

7 Fuente: op.cit.

así que miles de mujeres indígenas sufrieron toda forma de violación a sus derechos humanos: torturas, asesinatos, desapariciones forzadas y de forma particular violencia sexual⁸, no sólo por parte de los grupos alzados en armas sino también de las Fuerzas del Orden.

Esta realidad contradictoria y poco incluyente que afecta particularmente a las mujeres obliga al Estado a ejercer algún tipo de intervención en aras de lograr una situación de igualdad real entre todos sus ciudadanos; situación que no se va a dar por sí sola mientras los puntos de partida entre unos y otros sean desiguales. Es por esta razón que se justifica la aplicación de medidas de discriminación positiva a favor de las mujeres en el Perú. Sin embargo, a pesar de la relevancia de la aplicación de estas medidas en un país tan desigual, la discusión sobre el tema apenas ha sido iniciada. El concepto en sí es poco conocido y manejado por los funcionarios que tienen la responsabilidad de elaborar políticas públicas. Quienes sí manejan el tema de la acción afirmativa como un punto de agenda son principalmente los colectivos de mujeres (abogadas y científicas sociales) provenientes de las organizaciones feministas, y las organizaciones de discapacitados. Cuando las mujeres se refieren a políticas de acción afirmativa se remiten concretamente a una medida específica, la Ley de Cuotas para la participación de mujeres en proceso electorales.

La discusión acerca de la participación política de las mujeres a través del establecimiento de cuotas en las listas de candidatos para elecciones municipales y parlamentarias es el punto nodal que da inicio al debate sobre la acción afirmativa, y el que permite establecer la diferencia entre estas medidas, vale decir aquellas especialmente orientadas a lograr una situación de igualdad de oportunidades, de aquellas medidas de protección hacia grupos vulnerables tales como indígenas, niños o discapacitados que el Estado peruano ya venía tomando desde hace algún tiempo atrás. Es el caso de, por ejemplo, la Ley 26260 que establecía procesos legales eficaces para las mujeres que habían sido víctimas de violencia, les brindaba medidas cautelares y otorgaba resarcimiento por los daños y perjuicios causados, o de la Resolución Ministerial N°1379-78-VC3500 que establecía la adecuación urbanística y arquitectónica para facilitar el libre tránsito de las personas con discapacidad.

Violeta Bermúdez, abogada y ex viceministra del Ministerio de Promoción de la mujer y el desarrollo humano (PROMUDEH)⁹ sostiene que

8 Fuente: <http://www.demus.org.pe/Menu/Articulos/CVR.htm>

9 Recientemente este Ministerio ha cambiado de nombre. Su actual denominación es MIMDES, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

“En realidad aquí no ha habido debate sobre la acción afirmativa, aquí el gran debate que se produjo fue a partir de la ley de cuotas. Las normas sobre cuotas son las que han marcado el debate sobre la acción afirmativa en términos conceptuales [...] quienes más difusión le dan a la acción afirmativa son las organizaciones de mujeres desde fines de los 80, en que empiezan a darse medidas en contra de la violencia contra la mujer. Desde ese momento ya se están planteando acciones afirmativas, porque había medidas contra la violencia hacia niños, niñas, etc., pero cuando se plantea ese enfoque de medidas específicas para un grupo en particular, desde mi punto de vista ya se está hablando de una medida de acción afirmativa...antes [este tipo de medidas] eran vistas como medidas protectivas más que de acción afirmativa para poblaciones que se encontraba en situación de desventaja o que eran entre comillas, los “más pobres”, eran poblaciones marcadas. Ese era un enfoque de protección. Creo que la discusión de la Ley de Cuotas marca un hito en tanto que ésta es una mirada que se da más por la igualdad de oportunidades. En Perú se rechazaba el término de discriminación positiva porque decíamos que la discriminación siempre tiene una connotación negativa, entonces hay que recuperar el concepto de acción afirmativa porque lo que queremos es orientar hacia la igualdad de oportunidades, es decir la igualdad real y no solamente la igualdad ante la ley que era lo que ya teníamos las mujeres.”¹⁰

Por otro lado, Cecilia Blondet, historiadora, ex Ministra de la Mujer dice

“Hay que distinguir entre las medidas que el Estado ha dado a favor de grupos específicos desde mucho tiempo atrás y cuando se empieza a considerar la concepción de discriminación positiva o acción afirmativa, que es justamente a partir de la discusión de la ley de cuotas. cuando se convierte en un tema de discusión pública. Hasta antes había sido una acción del Estado a favor de grupos en riesgo o de determinadas poblaciones pero el tema adquiere una relevancia política a partir de la cuestión de las cuotas hacia las mujeres, la discusión de la discriminación positiva como un mecanismo de favorecer a un sector de la nación u otro”.¹¹

En síntesis, la cuota es un tipo de acción afirmativa que tiene como objetivo acercar a las mujeres a los mismos puntos de partida que los varones.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Entrevista, LIMA, junio 11, 2003. Cecilia Blondet es historiadora y directora de investigaciones de IEP.

Aplicación de las cuotas en el Perú

El Perú cuenta con dos tipos de cuotas para mujeres: en primer lugar están las cuotas para procesos electorales generales, regionales y municipales, y más recientemente se ha aprobado la ley de cuotas para partidos políticos. Estas últimas buscan incentivar la participación de un mayor número de mujeres en las agrupaciones políticas del país.

Breve historia de las cuotas

En 1994, Foro Mujer, un consorcio de organizaciones feministas, propuso en el Día Internacional de la Mujer una cuota femenina del 30% de los candidatos en las elecciones nacionales, regionales y municipales, así como para las contiendas internas de los partidos (Yáñez, 1998:18). Esta propuesta cobró más impulso a raíz de la Plataforma de Acción adoptada durante la conferencia de Beijing de 1995; así como de un encuentro interparlamentario sobre equidad de género celebrado en Nueva Delhi en febrero de 1997, al que asistieron Martha Hildebrandt y Luz Salgado, congresistas del partido de Alberto Fujimori (Schmidt:2004:46). Ese mismo año, la congresista Lourdes Flores Nano¹² presentó un proyecto de ley sobre una cuota de género del 30% ante la Comisión de Constitución del Congreso Peruano, que se encontraba en las deliberaciones sobre una nueva ley electoral. Sin embargo, la propuesta no fue tomada en cuenta por el Congreso, que contaba con mayoría fujimorista.

Posteriormente, la Comisión de la Mujer¹³, encabezada por las congresista Hildebrandt y Salgado, trabajaron de nuevo la propuesta original de la congresista Flores Nano y presentaron ante el Congreso una propuesta de cuotas del 25%. Una vez en el pleno se produjo un intenso debate jurídico en torno a la naturaleza del principio de igualdad consagrado en la Constitución Peruana y se abrió un debate político centrado en si las mujeres debían estar en la política por derecho propio o si tenían que hacer méritos para ello (Yáñez, 2001:19). El debate se vio enriquecido con el aporte de las abogadas feministas, quienes contribuyeron con la discusión sobre la naturaleza de las cuotas. Así, por ejemplo, Violeta Bermúdez señaló:

12 En las elecciones generales del 2001 Lourdes Flores fue candidata a la Presidencia de la República por la agrupación Unidad Nacional y quedó tercera en el cómputo general.

13 La Comisión de la Mujer se creó en octubre de 1995 a iniciativa de 11 de las 13 congresistas mujeres representantes de diferentes agrupaciones políticas. En un inicio, fue una comisión especial y por ello no podía presentar proyectos al pleno. Dos años después, en 1997, obtuvo facultad dictaminadora, es decir la capacidad de presentar proyectos al pleno. (Manuela, 2001:36)

“La cuota es un mecanismo de acción afirmativa orientado a establecer la igualdad de oportunidades por medio de determinada fórmula utilizada para definir el número mínimo de mujeres que deben ser postuladas y/o designadas a cargos públicos...Por ello, las medidas de acción positiva o acción afirmativas se conocen hoy también como medidas correctivas, su objetivo entonces es corregir una situación que de facto existe...Lo que se pretende es promover la mayor participación política de la mujer en las organizaciones políticas y garantizarnos a hombres y mujeres, al electorado en general una mayor oferta de diversidad, es decir una mayor oferta de mujeres como postulantes a cargos públicos.”¹⁴

Mujeres de distintas canteras se manifestaron en ese entonces con respecto a las cuotas. Así, por ejemplo, Beatriz Merino, ex Primera Ministra del gobierno de Alejandro Toledo, y en ese momento congresista de la República y presidenta de la Comisión de la Mujer del Congreso, sostuvo:

“Es importante que las mujeres participen en política porque... pueden concretar avances reales para las mujeres en el terreno jurídico, económico y social. Es decir que la participación de más mujeres en la política permite poner en la agenda pública los temas ligados a la mujer, como la violencia doméstica, el acoso sexual o los techos de cristal. Del mismo modo, permite, cuando la mujer opina sobre temas de importancia para la opinión pública —como la conducción de la economía nacional— que la sociedad civil perciba que las mujeres son capaces de asumir el reto de liderar el país, y más aún, afirma su condición de ciudadanas plenas”.¹⁵

Esbozando un balance sobre lo acontecido durante el debate de las cuotas, Rocío Villanueva afirmó que dicho proceso “puso de manifiesto el desconocimiento en nuestro medio del concepto de acción positiva, como estrategia para corregir y superar la discriminación histórica de las mujeres y la cuota como un mecanismo transitorio que se utiliza frente a situaciones de discriminación y que busca mejorar la participación de las mujeres, cuando la legislación que prohíbe la discriminación se muestra insuficiente para asegurar a las mujeres una presencia y participación efectiva” (Villanueva, 1998:30).

A pesar del interesante debate surgido alrededor de las cuotas, lo cierto es que la mayoría de la agrupación gobiernista Cambio 90 Nueva Mayoría estaba en contra de la aprobación del proyecto de ley. Fue entonces cuando la partici-

14 Presentación de Violeta Bermúdez en la V audiencia pública ante la Comisión de la Mujer del Congreso de la República. 9 de abril de 1997. Citado en: Poder político con perfume de mujer. p.144. Lima, Manuela Ramos, 1998.

15 Citado en Poder político con perfume de mujer p.43.

pación del presidente Alberto Fujimori fue determinante. Fujimori tenía un control total sobre los congresistas del partido de gobierno. Al enterarse de que la mayoría oficialista estaba en contra del proyecto, el entonces Presidente de la República declaró ante los medios de comunicación que enviaría al Congreso su propio proyecto de ley de cuotas. Tales declaraciones propiciaron que los congresistas oficialistas cambiaran su parecer y apoyaran la iniciativa presidencial (Yáñez, 1998:20).

Cecilia Blondet resume lo acontecido en 1997 de la siguiente manera:

“Milagrosamente las diferencias se habían esfumado y las congresistas opuestas a las cuotas, de pronto, suscribieron la ley, que fue aprobada sin reservas. Pudieron haber cambiado de opinión después del debate, en efecto, y quizá hubiera sido deseable que eso explicara el cambio de posición: que luego de la discusión hubieran quedado convencidas de las bondades de la discriminación positiva, y que el voto a favor mostrara una inusitada flexibilidad para modificar sus opiniones. Sin embargo, las razones estaban por otro lado. El jefe máximo, un varón, el Presidente Fujimori, las había llamado al orden y en un claro gesto de autoridad, obligó a toda su bancada a votar a favor de la ley. Su interés y la estrategia diseñada estaban claras. En el mercado político contemporáneo las mujeres constituyen un apetecible botín para captar y controlar. Este tipo de medidas, sumadas a otras de corte clientelista dirigidas a las mujeres de sectores pobres permitiría al jefe de gobierno consolidar e incrementar su base social de apoyo” (Blondet, 2002:50).

Por todo ello, si bien es cierto existía desde tiempo atrás interés de los colectivos de mujeres y de algunas congresistas del oficialismo y de la oposición por sacar adelante La Ley de Cuotas, si no hubiera sido por la decisión política del entonces Presidente de la República, para que la mayoría en el Congreso votara a favor de la Ley, es probable que hubieran tenido que pasar varias legislaturas hasta que esta hubiera logrado ser aprobada¹⁶. Finalmente, la ley de cuotas fue aprobada el 1 de octubre de 1997. Durante el debate sobre esta acción discriminatoria de carácter positivo se pusieron en evidencia una serie de resistencias y prejuicios por parte de ciertos sectores de la sociedad peruana. Así por ejemplo, Arturo Salazar Larraín, entonces congresista de la república, defendió con vehemencia su posición en contra de las cuotas durante el debate del proyecto de ley en el Congreso. El sostenía que:

“El sistema de cuotas colisiona asimismo con otro principio fundamental en toda democracia electiva, el derecho de cada elector o ciudadano a elegir libremente la opción que se le presente. El concepto de discriminación posi-

16 Como fue el caso de la Ley de las Personas con Discapacidad.

tiva a favor de la mujer no es conciliable con el principio de libertad de la elección y de la igualdad formal ante la ley entre hombres y mujeres... Los argumentos estadísticos que revelan simplemente una situación de hecho no pueden ser invocados para justificar la trasgresión de los principios, tampoco la pueden justificar el hecho de que ese sistema haya sido adoptado en España, Noruega, Alemania, Francia, Suecia, Chile, Paraguay, Venezuela o Argentina..."¹⁷

Opiniones similares en contra de las cuotas también fueron expresadas por algunas mujeres durante el debate de la ley. La congresista Edit Mellado, de la agrupación gobiernista Cambio 90 Nueva Mayoría señaló:

"Soy mujer y como tal pienso que la discriminación positiva es siempre discriminación... y mi posición es que cualquier discriminación sea positiva o negativa es discriminación y que el hacernos objetos de una discriminación significa tenernos como una especie de minusválidas sexuales, que no lo somos".¹⁸

El gran interés que mostró Fujimori porque se aprobaran las cuotas debe entenderse en dos sentidos. Por un lado, el contexto internacional, que ejerció una suerte de presión para que se incorporara el tema de las mujeres en la agenda nacional; después de todo Fujimori fue el único presidente varón que asistió a la conferencia de Beijing y se comprometió públicamente a llevar a cabo una serie de medidas a favor de las mujeres. Pero tan o más importante que esto es el panorama político por el que atravesaba el Perú en ese momento. Hacia 1997 él ya había sido reelegido como presidente de la República y empezaba a preparar el terreno que le permitiría ir por una segunda reelección en el año 2000¹⁹. Como parte de su estrategia reeleccionista Alberto Fujimori había empezado a manipular programas de compensación social como el Foncodes (Fondo de Compensación para el Desarrollo) y el Pronaa (Programa de Apoyo Alimentario). Por ello, quienes conformaban la gran base social de Fujimori eran, sobre todo, mujeres de escasos recursos económicos de las zonas urbanas y rurales que se beneficiaban de esos programas²⁰. A ellas se les otorgó asistencia directa en nutrición, planificación familiar y crédito; infraestructura social como agua, desagüe, postas médicas, centros de salud, aulas, colegios,

17 Citado en: Poder Político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú. PROMUJER/Manuela Ramos, Lima, p.14.

18 op cit. 148.

19 Alberto Fujimori había sido elegido en 1990, fue nuevamente elegido en 1995, pero dos años antes, en 1993 se había aprobado un nuevo texto constitucional que señalaba que el presidente de la República sólo podía reelegirse una vez. Por ello, el intento de Fujimori de ser candidato a la presidencia en el año 2000 era ilegal.

20 El Estado Peruano destinó parte del dinero de las privatizaciones de las empresas públicas y de la mayor recaudación tributaria, además de un crecimiento importante del presupuesto nacional, a una masiva ayuda alimentaria por la cual eran asistidos el 42% de hogares peruanos (Grompone, 2000: 124).

locales comunales; e infraestructura económica tales como electrificación, caminos y pequeñas obras de irrigación. Estas mujeres estuvieron dispuestas a continuar apoyando al Presidente en tanto les asegurara cuestiones tan concretas como asistencia alimentaria, ropa o escuelas, o bienes tan difusos como autoridad, orden y estabilidad para el Perú (Blondet,2002: 32-13).

Pero Fujimori no sólo contaba con el apoyo de mujeres de sectores populares. Durante sus años en el poder dio cabida en el partido de gobierno y en altos cargos de la administración pública a mujeres profesionales y empoderadas provenientes de sectores altos y medios altos.²¹ De esta forma, mujeres como las congresistas Luz Salgado, Martha Chávez, Martha Hildebrandt o la ministra de la Mujer, María Luisa Cuculiza, se convirtieron en defensoras acérrimas del régimen. La participación de este grupo de mujeres en las esferas más altas del poder se dio dentro de una forma de patriarcalismo negociado en la que Fujimori, la figura masculina y autoritaria, regulaba el tipo de participación que ellas podían desempeñar.

Carlos Iván Degregori sostiene que la incorporación en términos autoritarios de las mujeres en política durante el régimen de Fujimori sólo es comparable a aquella llevada a cabo por Sendero Luminoso durante el conflicto armado interno.

“En el Perú, donde el acceso de la mujer al mercado de trabajo y a la vida política ha sido notorio en las últimas décadas, los dos ejemplos más impactantes de incorporación negociada de la mujer a la política y de reformulación del imaginario social sobre lo femenino se encuentran en Sendero Luminoso y el fujimorismo. Estos dos proyectos, por cierto muy distintos aunque emparentados por el autoritarismo, han incorporado sorprendentemente mujeres en sus filas y las han catapultado a lugares prominentes, mientras que grupos políticos con un discurso democrático no han logrado traducir estos discursos en una práctica que promueva la equidad de género. Es que tal vez sea más fácil la incorporación de mujeres a proyectos autoritarios, pues implica compromisos negociados con el patriarcalismo tradicional y no una ruptura fundamental con él” (Degregori,2001:192).

21 Blondet ha elaborado una tipología sobre el tipo de mujeres que acompañaron a Fujimori. En primer lugar están las “regias”, es decir aquellas mujeres provenientes de estratos altos que se educaron fuera del país y que vieron en Fujimori a una suerte de salvador de la Patria; gracias ellas el ex presidente pudo vincularse con muchos organismos internacionales y con algunos sectores feministas; después vienen las “políticas”, aquellas incondicionales del presidente debido a afinidades étnicas, relaciones familiares o amistades de largo tiempo surgidas durante sus años de docente universitario; ellas formaron parte del partido de gobierno y se mantuvieron leales para con él incluso después de su huida del país; finalmente están las “orientales”, mujeres de procedencia familiar asiática que estaban ubicadas en puestos claves del gobierno pero sólo en la segunda línea y era los “ojos y oídos” del ex mandatario (Blondet, 2002:44).

El problema que plantea la participación de las mujeres durante el régimen de Fujimori es que se dio en términos autoritarios. Las mujeres que rodearon al mandatario se desempeñaron en un contexto de instituciones débiles y dejaron de lado valores fundamentales como la democracia, la honestidad y la transparencia de la función pública. Asimismo, este comportamiento puso sobre el tapete el tema de la representación de las mujeres que logran abrirse un espacio en la arena política.

Como lo señala Virginia Vargas:

“¿A quién representan las mujeres del oficialismo? La política de gobierno de Fujimori hacia las mujeres ha producido lo que yo llamaría una esquizofrenia ciudadana: Dentro del modelo de modernización sin democracia, el gobierno de Fujimori ha sido el que históricamente más ha avanzado en institucionalidad hacia la mujer y en leyes de reconocimiento ciudadano, en ubicación visible de mujeres en el poder, mujeres autoritarias y de lealtad incondicional al presidente. Y una política manipuladora y clientelar especialmente hacia las mujeres pobres. Lo que nos enfrenta a un ambivalente panorama: Si bien, desde derechos otorgados desde arriba, la ciudadanía femenina formalmente se expande, especialmente en su dimensión política, esta expansión no guarda relación con la ampliación de sus derechos económicos ni menos con la ampliación de los procesos democráticos sino más bien con su creciente reducción. Es decir, reconocimiento sin redistribución, y encima autoritario. Lo que constituye una base social para todo tipo de autoritarismos (Vargas, 1999).

Este desencuentro entre democracia/estado de derecho y ampliación de la participación femenina también ha puesto en cuestión la legitimidad de las cuotas y de otras medidas a favor de las mujeres logradas durante un régimen autoritario. El tema ha sido motivo de reflexión entre las feministas. Así por ejemplo, Ana María Yáñez sostiene:

La pregunta inevitable es: ¿han sido inútiles los avances logrados, en un contexto autoritario, sin participación ciudadana, aprovechando relaciones verticales clientelares y muchas veces sometiendo a las organizaciones sociales? Aparentemente no. Aún con todas las contradicciones y debilidades, cualquier reforma democratizadora sí tiene un valor en sí misma, que va más allá de quien la motivó. El autoritarismo pasó y las normas y las instituciones permanecen. Es responsabilidad de todos, en particular de la clase política, dotarlas de democracia. Las normas, al margen de cómo y quién las dio, en la medida que incrementen y mejoren la “ciudadanía” estarán contribuyendo a la democracia. (Yáñez, 2004:127)

En resumidas cuentas, la aprobación de las cuotas es un ejemplo de cómo a pesar del interés de los colectivos de mujeres por sacar adelante una medida de acción afirmativa a favor de las mujeres, la aprobación de la ley fue más un caso de coyuntura política que de voluntad democrática. Aquí es importante señalar que en menor medida se ha producido igual presión por parte de otros colectivos de la sociedad civil como indígenas o afro peruanos para la consecución de medidas similares.

En el Perú es factible establecer medidas de acción afirmativa de acuerdo con las variables de edad, sexo o situación de discapacidad de una persona, pero el asunto se torna complicado cuando entra en juego la variable étnica/racial y se intenta aplicar cuotas por el hecho de ser indígena o afro peruano porque los límites respecto a la raza y a la etnia en este país son muy difusos. La sociedad peruana es profundamente racista y discriminadora y el término “indígena”, a diferencia de lo que ocurre en Bolivia y Ecuador, tiene una connotación peyorativa. Por ello, clasificar racial o étnicamente a alguien en el país implica ir en contra del valor de igualdad pues al existir una conocida “jerarquía racial”, clasificar significa ubicar(se) en una posición definida: “arriba” o “abajo” (Callirgos, 1991: 212-213). A pesar de ello, en el año 2001 se ha establecido una cuota para la participación de indígenas en la conformación de los gobiernos regionales²²; esta cuota sólo es aplicable a los departamentos del país en los que existe un alto número de comunidades amazónicas.

Normatividad legal que sustenta las cuotas

Constitución

Las cuotas en el Perú están sustentadas en el derecho a la igualdad y no discriminación. Este derecho está considerado en la Constitución Política del Perú, en el inciso dos del artículo dos. El texto de dicho artículo señala que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado por motivo de origen raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. En el texto constitucional de 1993 se omitió la referencia a las iguales oportunidades de las mujeres con respecto a los varones que sí se encontraba en la Constitución de 1979²³.

22 Ley N° 27863, Ley de elecciones regionales (14.03.02)

23 El texto constitucional de 1979, que reemplazó al antiguo texto constitucional de 1933, fue un documento bastante incluyente en el que se reconocía la ciudadanía para todos los peruanos y se otorgaba el derecho al voto a los analfabetos. Dicho texto fue elaborado por la Asamblea Constituyente durante la segunda fase del régimen militar.

Violeta Bermúdez señala que con este hecho:

“La Carta de 1993 recorta explícitamente los alcances del derecho a la igualdad consagrados en el texto del 79. De esta manera regresa a la fórmula que plasma la igualdad formal en términos restrictivos, eliminando incluso el dispositivo que establecía la igualdad de trato contenido en el artículo 43° de la Constitución anterior. No obstante lo dispuesto, la fórmula adoptada en la nueva Constitución no debe ser entendida como un obstáculo para el logro de la igualdad sustancial vía la adopción de medidas de acción positiva, o medidas afirmativas destinadas a crear las condiciones para una igualdad real de las mujeres. Ello, porque las nuevas tendencias en materia de derechos humanos afirman que el derecho a la igualdad no debe ser más entendido en términos restrictivos que impidan tratos diversos ante situaciones distintas. E igualmente, teniendo en cuenta que un derecho fundamental puede ser incrementado, pero no mutilado”. (Bermúdez, 1995:44)

En estos momentos se está llevando a cabo un proceso de Reforma Constitucional. En el marco de dicha Reforma se ha aprobado una modificación al artículo 2 en la que se elimina la especificidad de la discriminación. Esta modificación al segundo artículo ha sido aprobada por el Congreso pero aún no ha entrado en vigencia pues no ha sido promulgada. La promulgación de la modificación a este artículo implicaría un retroceso en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y la no discriminación, pues en la medida en que el texto constitucional sea más específico brinda un marco legal mayor para la generación de acciones afirmativas.

CUADRO 1: COMPARACIÓN DEL TEXTO DEL SEGUNDO ARTICULO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993

Constitución de 1993 Artículo 2	Proyecto de Reforma Constitucional en curso Artículo 2
2. Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.	2. Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por ningún motivo.

El principio de igualdad de oportunidades a nivel laboral también está sustentado en el artículo 26 del texto constitucional donde se señala que en la relación laboral debe respetarse el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación. Asimismo, la igualdad de oportunidades para la participación política se sustenta en el artículo 30 donde establece que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos y que tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes.

Jurisprudencia

El principio de igualdad y no discriminación también ha sido sustentado por la Jurisprudencia peruana. En el Perú la máxima instancia en materia constitucional es el Tribunal Constitucional, a quien le corresponde dar los fallos sobre las Acciones de Inconstitucionalidad, es decir, aquellas normas de rango de ley que sean contrarias a la Constitución por el fondo o la forma. Además, y sólo excepcionalmente, el Tribunal también puede revisar los fallos de las Acciones de Amparo a través de un “recurso extraordinario”. De esta manera, si un ciudadano siente que sus derechos han sido vulnerados puede presentar una Acción de Amparo ante un juzgado de primera instancia; si por el fallo de este juzgado considera que su reclamo no ha sido atendido puede apelar ante un juzgado de segunda instancia y luego a la Corte Suprema. Sólo al haber cubierto todas estas instancias y asumir que no le han concedido un fallo satisfactorio, puede presentar la Acción de Amparo al Tribunal Constitucional para que éste revise el fallo.

En diferentes sentencias, el Tribunal ha reconocido que la igualdad es un derecho fundamental de la persona y un principio rector del Estado Democrático. Asimismo considera que la igualdad tiene un carácter relacional, es decir que para que una persona sea considerada como igual a otra tiene que estar en una situación de idéntica condición o equivalencia. Así señala que:

“La noción de igualdad debe ser percibida en dos planos convergentes. En el primero aparece como un principio rector de la organización y actuación del Estado Democrático de Derecho. En el segundo, se presenta como un derecho fundamental de la persona [...] Como principio implica un postulado o proposición con sentido y proyección normativa o deontológico, que, por tal, constituye parte del núcleo del sistema constitucional de fundamento democrático. Como derecho fundamental comporta el reconocimiento de la existencia de una facultad o atribución conformante del patrimonio jurídico de una persona, derivada de su naturaleza, que consiste en ser tratada igual que los demás en relación a hechos, situaciones o acontecimientos coincidentes; por ende, como tal deviene en el derecho subjetivo de obtener un trato igual y de evitar los privilegios y las desigualdades arbitrarias...En ese sentido, la igualdad es un –principio– derecho que instala a las personas situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia [...] La igualdad garantiza el ejercicio de un derecho relacional. Es decir, funciona en la medida que se encuentra conectado con los restantes derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales” (EXP N.º 0261-2003-AA/TC).

Es justamente este carácter relacional lo que posibilita la aplicación de un trato diferenciado entre los ciudadanos bajo ciertas circunstancias.

“La diferenciación debe perseguir una intencionalidad legítima, determinada, concreta y específica, cuyo fin sea la consecución o aseguramiento de un bien o valor constitucional, o de un bien o valor constitucionalmente aceptable. Es decir, deberá asentarse en una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con certeros juicios de valor generalmente aceptados [...] La existencia de una diferente regulación normativa o de un trato distinto, derivado de la interpretación-aplicación de la ley, deben ser apreciadas en relación con la finalidad y los efectos de la medida legal adoptada sobre la materia” (EXP N.º 0261-2003-AA/TC).

El Tribunal sostiene que se debe tratar igual a los que son iguales y distinto a los que son distintos pues reconoce que en la realidad existen diferencias y desigualdades entre los sujetos por lo cual es necesario que las leyes traten de remediar esos hechos. Los instrumentos que el Tribunal toma en cuenta para determinar si se requiere una medida especial son la diferenciación y la regla de proporcionalidad. La diferenciación implica una relación efectiva entre el trato desigual que se establece, el supuesto de hecho y la finalidad que se persigue alcanzar. La proporcionalidad se refiere a la armonía y correspondencia que debe existir entre la situación de hecho y la finalidad perseguida. En consecuencia, la diferenciación será válida si demuestra ser proporcional a la situación de hecho y a la finalidad perseguida. Asimismo, el Tribunal reconoce que es labor del Estado generar acciones afirmativas para que se logre igualdad de los individuos cuando las situaciones reales ubican a unos en situación de desventaja con respecto a los otros.

“Cuando el artículo 103º de la Constitución prevé la imposibilidad de dictar leyes especiales ‘en razón de las diferencias de las personas’, abunda en la necesaria igualdad formal prevista en el inciso 2 de su artículo 2º, según la cual el legislador no puede ser generador de diferencias sociales; pero en modo alguno puede ser interpretado de forma que se limite el derecho y el deber del Estado de, mediante “acciones positivas” o “de discriminación inversa”, ser promotor de la igualdad sustancial entre los individuos” (EXPS.ACUMS. Nos. 0001/0003-2003-AI/TC).

En síntesis el Tribunal Constitucional sustenta que:

“...la noción de igualdad ante la ley no se riñe con la existencia de normas diferenciadoras, a condición de que se acredite: a) la existencia de una norma diferenciadora; b) la existencia de distintas situaciones de hecho y, por ende, la relevancia de la diferenciación; c) una finalidad específica; d) razonabilidad,

es decir, su admisibilidad desde la perspectiva de los preceptos, valores y principios constitucionales: e) racionalidad, es decir, coherencia entre los supuestos de hecho y la finalidad que se persigue; y f) proporcionalidad; es decir, que la consecuencia jurídica diferenciadora sea armónica y correspondiente con los supuestos de hecho y la finalidad” (EXP N.º 0261-2003-AA/TC).

Las sentencias del Tribunal Constitucional respecto al trato diferenciado bajo ciertas circunstancias conforman, por un lado, un reconocimiento al desarrollo de prácticas orientadas a cerrar las brechas que separan a ciertos sujetos colectivos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, y por otro, una base legal que en el futuro puede favorecer el desarrollo de nuevas acciones afirmativas que contarán con un precedente apoyado por el máximo Tribunal del Estado. Esto sirve de sustento para el establecimiento de otras medidas que abogan por la igualdad de oportunidades tales como la ley de cuotas para mujeres.

Leyes

Además del texto constitucional y los fallos del Tribunal Constitucional existen las leyes siguientes que tienen como propósito incentivar la participación de mujeres en política:

Ley de Elecciones Municipales (Ley 26864)

El mecanismo de las cuotas para los gobiernos locales se sustenta en la ley de elecciones municipales, ley 26864 (14.10.97); que en el inciso 2 del artículo 10 señala que “el número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, debe estar conformada por no menos de un 25% de hombres o mujeres”²⁴.

Ley orgánica de elecciones que incorpora el mecanismo de cuotas para mujeres o varones en las listas de candidatos al Congreso (Ley 26859)

Esta ley, aprobada el primero de octubre de 1997, fue elaborada por la Comisión de la Mujer del Congreso de la República²⁵. La ley incorpora el

24 En las elecciones de 1995 el número de mujeres en los municipios fue de 940, esta cifra se incrementó en las elecciones de 1998 a 2258 (Blonder:2002:41).

25 La Comisión de la Mujer se creó en octubre de 1995 a iniciativa de 11 de las 13 congresistas mujeres representantes de diferentes agrupaciones políticas. En un inicio, fue una comisión especial y por ello no podía presentar proyectos al pleno. Dos años después, en 1997, obtuvo facultad dictaminadora, es decir la capacidad de presentar proyectos al pleno (Manuela, 2001:36).

mecanismo de cuotas para mujeres o varones en las listas de candidatos al Congreso: en el artículo 116 se estipula que “las listas de candidatas al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones”. Con la finalidad de neutralizar cualquier efecto negativo que pudiera tener en las mujeres la aplicación del Distrito Electoral Múltiple, el Congreso elevó la cuota de participación de candidatas mujeres de 25% a 30% a través de la ley 27387 (29.12.2000). El incremento de la cuota del 25% al 30% se hizo por sugerencia de la Defensoría del Pueblo, a través del oficio N° DP 2000,1080 del 15 de noviembre de 2000. En dicho documento el Defensor del Pueblo recomendó al Congreso de la República que se incrementara la cuota y se estableciera el distrito electoral múltiple. La ley 27387 incorporó ambas cosas.

Ley de Elecciones Regionales (Ley N° 27683)

En el artículo 12° de la ley de elecciones regionales, promulgada el 14 de marzo de 2002, se señala que “la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido político o movimiento lo decida, incluyendo un accesorio en cada caso; también por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres”. Asimismo, en esta ley se introduce la cuota por etnicidad pues se establece que la lista también debe estar conformada por “un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”. Las cuotas regionales fueron aplicadas en las elecciones de noviembre del 2002.

Ley de partidos políticos (Ley N° 28094)

Esta ley, aprobada el 31 de octubre de 2003, es un dispositivo que establece una nueva normatividad sobre las agrupaciones políticas. En vista de que el Estado reconoce como necesario abrir mayores espacios para las mujeres, en la ley de partidos se ha logrado el establecimiento de una cuota de género del 30%. El artículo 26 señala que “en las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos”. Aquí habría que señalar que aunque la ley establece sanciones para el rubro de los fondos económicos recibidos por un partido político, ésta no establece sanciones ante el incumplimiento de la cuota. Desarrollaremos más a fondo las implicaciones de estas leyes en el punto 3.3.

Proyectos de ley que sugieren cuotas para mujeres

Además de las leyes antes mencionadas, existen algunos proyectos de ley que buscan mejorar la participación de mujeres en la vida política y en los puestos de decisión del país.

Ley de alternancia de los candidatos en las listas electorales (Proyecto de ley N° 8639)

Este proyecto fue presentado el 16 de octubre de 2003 por las congresistas Martha Hildebrandt, Marta Moyano (Cambio 90/Nueva Mayoría) y Mercedes Cabanillas (APRA). El propósito de esta ley es solucionar un hecho que se ha venido produciendo en las elecciones desde el establecimiento de las cuotas: la mala ubicación de las mujeres en las listas. Es muy frecuente, especialmente en las listas presentadas para las elecciones municipales, que las mujeres sean ubicadas al final, sólo como “relleno” de la lista.

En un testimonio recogido por Alicia del Águila (2004), la congresista Cabanillas, una de las impulsoras del proyecto, señala:

“Se está planteando un proyecto de ley que profundice el acceso de la mujer a los cargos públicos elegidos por votación popular vía el mecanismo de la alternancia, lo que significa que en la lista de candidatos para la plancha presidencial, consejos regionales y concejos municipales, éste se integre alternando varones y mujeres a partir de quien ocupe el primer lugar... Sin duda, iniciativas legislativas como la presentada, tienen todavía resistencia en algunos sectores tradicionales del Congreso de la República, que pretenden negar la existencia de factores culturales y estructurales que determinan prácticas discriminatorias contra la mujer que justifican este tipo de planteamientos como medidas temporales”.²⁷

La relevancia de una propuesta de esta naturaleza está expresada en la exposición de motivos del proyecto:

“Para que exista una verdadera representación femenina en los cargos políticos, se requiere de que se establezca la ubicación precisa y obligatoria de las mujeres en las listas. Para ello se sugiere que, en la fórmula de candidatos a la Presidencia de la República, y Vicepresidencias, así como en las listas de candidatos para cargos de elección popular, el orden se fije alternando los nombres de varones y mujeres desde el primer lugar hasta el lugar correspondien-

27 Entrevista recogida por Alicia Del Águila. “Mujeres en los partidos políticos del Perú. Situación y mecanismos para su promoción.”

te...Sin duda alguna, la presente iniciativa contribuirá a incrementar la representación de la mujer en la vida política del país mediante un equilibrio en la participación por géneros”.

Incremento de las cuotas de un 30% a un 40% para los procesos electorales (Proyecto de Ley N° 5832)

El propósito de este proyecto es elevar la cuota de género para lograr una mayor posibilidad de igualdad real de las mujeres con respecto a los varones en la arena política. Dicho proyecto de ley tiene un carácter multipartidario pues ha sido presentado por congresistas de diferentes agrupaciones políticas. Entre los congresistas que han elaborado el proyecto se encuentran Antero Flores Araoz (PPC)²⁸, Mercedes Cabanillas (APRA), Judith de la Mata (APRA), Gloria Helfer (Perú Posible), Celina Palomino (Perú Posible), Martha Hildebrandt y Emma Vargas (Cambio 90 Nueva Mayoría), entre otros congresistas de otras bancadas. El proyecto fue presentado el 3 de marzo de 2003.

En la exposición de motivos del proyecto se fundamenta la necesidad de este incremento de las cuotas para mujeres:

“Las cuotas constituyen un mecanismo para lograr una mayor participación de las mujeres en política [...] Pero a pesar del avance alcanzado hasta la fecha en la regulación legislativa de las cuotas para aumentar la representación de las mujeres, es necesario seguir caminando para eliminar todo tipo de distinción para garantizar derechos equitativos. En ese sentido la propuesta es elevar la participación tanto de la mujer o del varón de un 30% que han fijado las leyes, a un 40%. De modo que los siguientes pasos sólo se encaminen a fortalecer a las organizaciones de mujeres, para que la equidad sea un hecho tanto en los partidos políticos, en las demás organizaciones civiles y profesionales, en las demás esferas del gobierno, en la cobertura de puestos públicos de importancia, etc. Y sobre todo reforzar la preparación y formación de la mujer para que cumpla con responsabilidad y capacidad los cargos a los que acceda [...] Por lo tanto, el 40% que se propone por lo menos asegura que la mujer tenga una participación mínima de ese porcentaje en las listas de candidatos en elecciones municipales, regionales o generales políticas”.

Sistema de cuotas y cupos del 30% para los cargos de confianza y de alto nivel decisorio (Proyecto de Ley N° 9835)

Este proyecto ha sido presentado por el congresista Javier Diez Canseco (UDP), uno de los principales propulsores de la Ley para las Personas con

²⁸ El Dr. Antero Flores Araoz es actualmente el Presidente del Congreso.

Discapacidad. El propósito de esta ley es hacerle frente a la subrepresentación de las mujeres en los cargos públicos, pues si bien es cierto hoy en día cerca del 44.4% de los trabajadores activos del Estado son mujeres, la representación de éstas en los altos cargos del Estado como los ministerios, organismos públicos y gobiernos locales o regionales aún sigue siendo muy pequeña. En el caso de los ministerios la mayor parte de mujeres se han hecho cargo del Ministerio de la Mujer, del de Educación o de Salud, es decir entidades que representan una extensión de las actividades que tradicionalmente han realizado las mujeres en relación con el cuidado de los otros. No ha habido en el Perú una ministra de Economía, mucho menos una ministra de Defensa.

Este punto de vista respecto a la necesidad de la promoción de las mujeres en la carrera pública está más desarrollado en la exposición de motivos del proyecto de ley:

“Resulta sumamente importante fijar cuotas de participación política, que promuevan el acceso de las mujeres a cargos de elección popular, así como a cargos públicos, de manera que éstas pueden participar en condiciones de mayor equidad en las decisiones orientadas de la política nacional [...] promover la participación política de las mujeres en la vida política nacional supone no sólo dar garantía a los mecanismos existentes estableciendo, por ejemplo, la alternancia para la conformación de las listas de candidatos (propuesta para la que existen diversos proyectos de ley presentados); sino además, reforzar mediante acciones afirmativas la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones que orientan la política nacional, a través del ejercicio de funciones y cargos públicos [...] Con el objetivo de garantizar una adecuada participación de las mujeres en el sector público y particularmente en sus instancias de decisión, resulta viable que el Perú adopte mecanismos de acción positiva, como las cuotas y los cupos que garanticen una participación por género mínima del 30% para todos aquellos funcionarios públicos y empleados de confianza en los diversos sectores del Estado... La determinación del 30% mínimo es acorde con lo recomendado en la Conferencia Mundial para el examen y la evaluación de los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la mujer y debe entenderse como un mínimo, no como máximo”.

La propuesta del congresista Díez Canseco sería aplicable a instituciones públicas tales como Ministerios, Organismos Públicos Descentralizados, Organismos Reguladores (INDECOPI, OSINERG, etc.), Empresas del Estado, organismos autónomos (Defensoría del Pueblo, ONPE, Universidades, etc.), el Congreso de la República, los Gobiernos Regionales y Municipales.

Cuotas, procesos electorales y partidos políticos

La Constitución de 1993 establece que tienen derecho a voto los peruanos de nacimiento y naturalizados mayores de 18 años y que tienen documento de identidad. Actualmente están exceptuados de votar los miembros de las fuerzas armadas y policiales en actividad²⁹. El voto es obligatorio y para los mayores de 70 años, facultativo. Desde el establecimiento de las cuotas en 1997 hasta la fecha se han producido 5 procesos electorales: dos elecciones municipales (1998 y 2002), dos elecciones generales (2000 y 2001) y una elección regional (2002).

Elecciones municipales

En el Perú se eligen simultáneamente alcaldes y concejales provinciales y distritales en todo el país, cada 5 años a partir del 2002³⁰. Cada una de estas circunscripciones elige un alcalde y un número de concejales de acuerdo a la población. Las listas, encabezadas por el alcalde, son cerradas y bloqueadas y gana la lista que obtiene la mayoría relativa de los votos. A ella se le entrega la mitad de los concejales, mientras que la otra mitad se distribuye entre las demás listas, bajo el método de la cifra repartidora o método de D'hondt. Las listas deben estar conformadas por no menos de un 30% de hombres o mujeres.³¹

Las cuotas se aplicaron por primera vez en las elecciones municipales de 1998. Uno de los aspectos más sobresalientes de ese proceso electoral fue la intensa búsqueda de candidatas mujeres para cumplir con los porcentajes establecidos por la ley, especialmente de aquellas provenientes de agrupaciones de base tales como clubes de madres y organizaciones del vaso de leche, que ya tenían cierta experiencia en el ámbito público pues para satisfacer las necesidades alimenticias de sus niños habían tenido que aprender a dialogar y negociar con las autoridades de sus gobiernos locales. En dichas elecciones, algunas listas llegaron a contar hasta con un 40% de mujeres del total de candidatos³².

Sin embargo, la aplicación de las cuotas no estuvo exenta de dificultades. La difusión de la norma fue muy limitada, se concentró principalmente en espacios urbanos en desmedro de los ámbitos rurales y la difusión de la

29 Sin embargo, los miembros de las Fuerzas del Orden tendrán derecho al voto a partir del año 2006. Este es un paso que permitirá acortar las brechas entre sociedad civil y militares y policías.

30 Anteriormente la elección de autoridades municipales era cada cuatro años.

31 Fuente: Sistema y Derecho Electoral en el Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales.

32 El porcentaje del 25% estipulado por la ley al ser convertido en números no siempre dio como resultado una cifra exacta por lo que debió ser redondeada hasta el número superior siguiente. De esta manera, si el 25% de la lista era uno y una fracción, el número de candidatas mujeres tenía que ser redondeado a dos para que se cumpliera con la cuota que exige la ley.

norma se hizo a través de medios escritos a los cuales las mujeres del campo acceden con poca frecuencia, ya sea porque el castellano no es su primera lengua o porque no saben leer ni escribir³³. En estos lugares no sólo las mujeres sino también los varones desconocían la existencia de esta medida de acción afirmativa. Uno de los vicios que se percibió en esta primera experiencia de aplicación de las cuotas y que luego se ha ido repitiendo en los procesos electorales posteriores, es el de usar a las mujeres como “rellenos” y ubicarlas en los últimos puestos. Esto disminuye sus posibilidades de ser elegidas pues como hemos señalado antes, el partido ganador obtiene por lo menos el 50% de regidurías en un municipio y el resto se divide entre los partidos restantes. Si las mujeres son ubicadas al final sus posibilidades de resultar elegidas para una regiduría son mínimas.

A pesar de estos problemas, la aplicación de las cuotas en esos comicios electorales dio resultados muy positivos, especialmente en los espacios más rurales pues permitió el ingreso al gobierno local de mujeres que de otra manera no habrían llegado a acceder al municipio. Tal fue el caso de las mujeres indígenas y de sectores populares, especialmente en las zonas que fueron afectadas por la violencia política durante los años del conflicto armado interno. Diana Miloslávich sostiene que hacer política en Lima, en el Congreso o en un municipio local es difícil, pero hacer política en un municipio rural apartado es como remecer la tradición cultural, pues en esos lugares lejanos el poder es más cerrado y conforma un espacio reducido ya que el poder estatal es totalmente masculino: jueces, policías, directores de educación son en general hombres. La urbe modifica la forma de actuar del poder (Miloslavich, 2002:36) pero en el campo los gobiernos locales son la ampliación del espacio público y un terreno fértil para construir ciudadanía para las mujeres.

Esto lo apreciamos en el contundente el testimonio de Rosa Tejada, regidora del Cusco:

“En el Perú profundo el trabajo de las regidoras se ve como una amenaza, se ve con mucho celo. Somos parte de la gestión municipal, porque tanto el alcalde como sus regidores y regidoras han sido elegidos por voto popular pero las mujeres somos discriminadas, las regidoras violentadas y víctimas de la prepotencia y el autoritarismo en la mayor parte de las municipalidades, salvo honrosas excepciones... lamentablemente la ley de municipalidades es eminentemente alcaldista; todo el poder lo tiene el alcalde.” (Tejada, 2002:90)

33 Sólo el 17.6% de la población femenina en la sierra, y el 5.8% en la selva, se informa a través de los periódicos. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, INEI: <http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0042/C0203.HTM>

Pero el panorama se complica aún más cuando las regidoras además de ser mujeres son indígenas. En este caso la trasgresión es mayor al punto de que son criticadas y descalificadas no sólo por sus pares varones sino también por las mismas mujeres. Esto lo vemos en el siguiente testimonio de una regidora indígena de la zona alto andina de la provincia de Huanta (Ayacucho), recogido por Hurtado en el 2001:

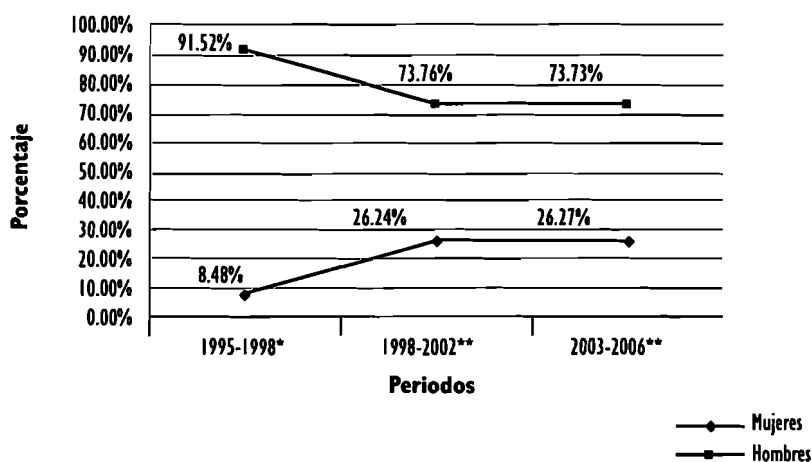
“Aquí mismo hay esa marginación, porque nosotros somos gente canipiesina de la alta altura siempre nos dicen “ay esas cholos, son indias, que son así de la altura, han entrado a la regiduría y ya están aquí”. La gente de aquí de la población se creen de repente que ellos son mejores que nosotros ¿no? Porque no tienen dónde criar su ganado, dónde sembrar mejor. Nosotros al pasar nos dicen que somos chutas, indias, pero nosotras tenemos donde sembrar cantidad de producciones y donde tener ganados [...] ¿Qué se creen ellos si no tienen ni estudio superior? Si de otros países vienen y nos valoran a nosotros, ¿por qué ellos hablan de nosotros? [...] Ahora que ya somos autoridad lo que pensamos lo proponemos en reunión o cualquier charla que hay. Todo en este sitio hemos cambiado. Nosotros siendo autoridad más fácil puedes conversar con la gente que viene de las instituciones, con la gente del pueblo y de todo sitio” (Hurtado, 2003:193-203).

Un hecho interesante en este proceso electoral fue que la agrupación gobiernista Vamos Vecino captó un gran número de mujeres que pertenecían a organizaciones populares. Como hemos señalado anteriormente, durante el tiempo en el que Alberto Fujimori se mantuvo en el poder desarrolló un discurso bastante inclusivo para con las mujeres, especialmente aquellas de menores ingresos económicos. Este discurso y la manipulación de los programas sociales de lucha contra la pobreza le permitieron granjearse las simpatías de las mujeres dirigentes. Ellas provenían de organizaciones de base como clubes de madre y vaso de leche, espacios en los que se formó una generación de líderes locales que luego ha pasado a formar parte de los espacios locales de poder. Blondet señala que “les dio facilidades, las convocó con un discurso populista, no exigió claridad en las propuestas políticas, antes bien, les dio un libreto sencillo que rápidamente hicieron suyo y se enrolaron en sus filas...la noción de seguridad, orden y estabilidad que el gobierno fujimorista manipuló a lo largo de toda la campaña sería la clave para conseguir la disponibilidad de esta mayoría femenina” (Blondet, 2002:41-42).

A nivel de resultados, en esas elecciones se produjo un notable incremento en el número de regidoras en comparación con las anteriores elecciones municipales, llevadas a cabo en 1995. Como se puede apreciar en el gráfico 1, el porcentaje de mujeres en regidurías municipales pasó de un 8.48% en 1995

a un 26.24% en 1998. El porcentaje de mujeres en las alcaldías también se incrementó aunque de manera más discreta, pues de un 2.92% se pasó a un 3.30%. Este porcentaje de mujeres en los gobiernos locales se ha mantenido pues, en las elecciones del año 2002, el porcentaje de regidoras fue de 26.27% en tanto que el de alcaldesas fue de 3.41%.

GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE REGIDORES Y REGIDORAS ELEGIDOS EN LAS TRES ÚLTIMAS ELECCIONES MUNICIPALES

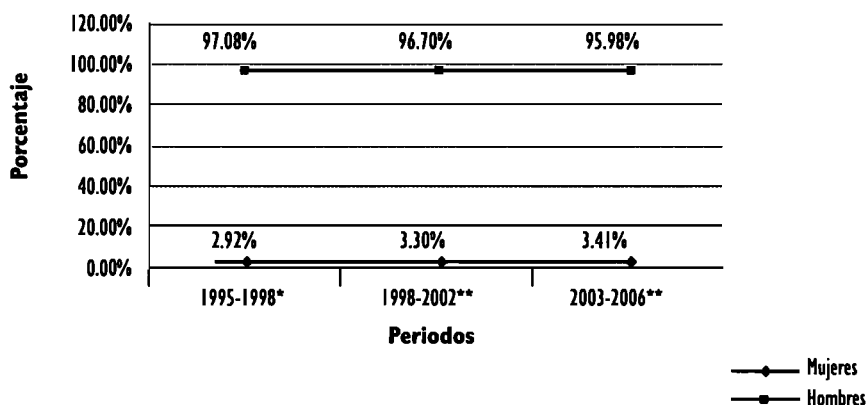


*sin cuota ** con cuota

Fuente: Desde las regiones y municipios, Manuela Ramos, 2003.

Gracias a las cuotas, el incremento de mujeres en los gobiernos locales, principalmente en el papel de regidoras, es un hecho bastante saludable. Diana Miloslavich señala que el sostenimiento y permanencia de las estructuras estatales tiene que ver con el fortalecimiento de las estructuras locales y regionales. En ese sentido, ella observa que los gobiernos locales son un importante factor en el sostenimiento de la arquitectura nacional de género pues son los espacios donde se va tejiendo el sostén para mayores cambios en la estructura misma del Estado (2002:29). Sin embargo, el bajo porcentaje de mujeres que se desempeñan como alcaldesas (ver cuadro siguiente) evidencia que la cuota tiene un límite y no resuelve el asunto de que generalmente sean varones quienes encabezan las listas electorales.

GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE ALCALDES Y ALCALDESAS ELEGIDOS EN LAS TRES ÚLTIMAS ELECCIONES MUNICIPALES



* sin cuota ** con cuota

Fuente: Desde las regiones y municipios, Manuela Ramos, 2003.

Elecciones generales

Las elecciones generales se realizan en Perú cada 5 años. En dicho proceso electoral se llevan a cabo dos elecciones pues se elige al presidente de la república y a los representantes al Parlamento. Los candidatos a la presidencia y 1ra. y 2da. vicepresidencia de la república postulan en una lista cerrada, de tal manera que el elector vota en bloque por los tres. La elección se realiza a través de un distrito único nacional. Si ningún candidato supera el 50% de los votos válidos, los dos candidatos con mayor votación pasan a una segunda vuelta electoral, a los 30 días de entregados los resultados oficiales. El ganador por mayoría relativa sale elegido Presidente de la República. A diferencia de la elección presidencial, la elección parlamentaria se realiza con listas bloqueadas pero no cerradas. La elección de los representantes al Congreso se hace a través de circunscripciones a nivel departamental y el Callao en 25 distritos electorales (distrito electoral múltiple), en donde compiten los 120 candidatos, sin barrera mínima o umbral de representación. El método de distribución de escaños es el de la cifra repartidora (D'hondt).³⁴ Sin embargo, el elector tiene la posibilidad de votar opcionalmente por dos candidatos al Congreso (voto

34 Fuente: Sistema y Derecho Electoral en el Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales.

preferencial); por tal razón las candidaturas femeninas quedan en manos de los electores, pues ellos son quienes determinan de acuerdo con sus preferencias a los candidatos ganadores de un escaño. Las listas al parlamento deben incorporar, por lo menos, un 30% de mujeres en sus listas.

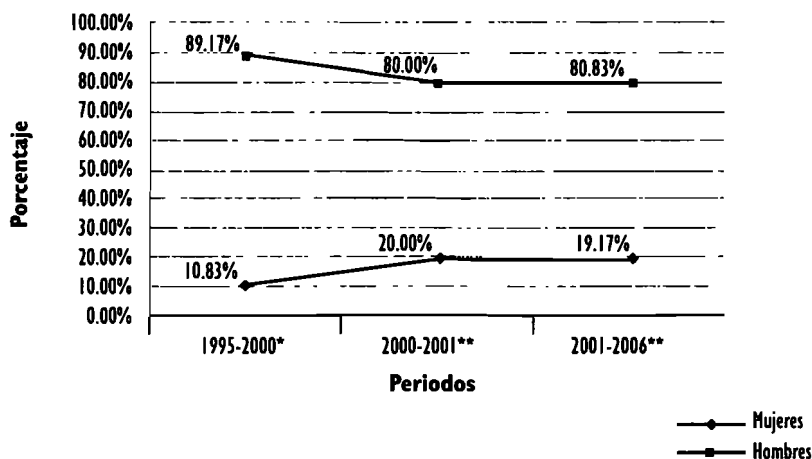
Las cuotas para el Congreso fueron aplicadas por primera vez en las elecciones generales del año 2000; en ese momento la cuota era de 25%. Ese proceso electoral fue muy accidentado porque Alberto Fujimori intentaba reelegirse por segunda vez y con el apoyo de Vladimiro Montesinos había dado inicio a una “guerra sucia” contra la oposición (Cotler, 2001:53), que se expresó en un hostigamiento constante a políticos y medios de comunicación que cuestionaban al régimen. Así, Fujimori puso en marcha un fraude electoral del que salió victorioso.

A raíz de la aplicación de las cuotas en esos comicios se produjo un incremento en el porcentaje de candidatas al Congreso, que de 11% en 1995 se elevó a 26% en el año 2000 (Yáñez, 2001). En aquella ocasión, al igual que en las elecciones municipales de 1998, las mujeres tampoco negociaron bien su ubicación en las listas del Congreso, fueron convocadas a última hora y un gran número de ellas participaron en condición de invitadas, es decir que fueron convocadas sólo para completar el mínimo exigido por ley. Sin embargo, a diferencia de las elecciones de 1998, en estas elecciones la situación fue mucho más disputada debido a las diferencias de prestigio que otorga ser parte del Congreso de la República. Si bien los municipios son los espacios más asequibles de poder para una sociedad diversa y heterogénea como la peruana (Miloslavich, 1998:11), llegar a ser congresista es un hecho mucho más prestigioso pues un padre o una madre de la patria tiene un mayor espectro de poder, cuenta con inmunidad parlamentaria y goza de un salario muy elevado para el promedio de ingreso salarial de los peruanos³⁵. Lo cierto es que en esas elecciones se notó un incremento en el porcentaje de mujeres elegidas para el parlamento con respecto al periodo anterior. Así, de un 11% en el periodo 95-2000, se pasó a un 20% (ver gráfico 3).

Alberto Fujimori no concluyó su tercer gobierno. Debido a la presión popular y al destape de un sinnúmero de hechos de corrupción en los que estaba implicado, abandonó el país en noviembre del año 2000 y el Congreso de la República declaró la vacancia de la presidencia por incapacidad moral. La presidencia entonces fue asumida por el presidente del Congreso, el Dr. Valentín Paniagua, quien a la cabeza de un Gobierno de Transición, convocó a un nuevo proceso electoral para el año 2001. El ganador de esas elec-

35 El sueldo promedio de un parlamentario peruano asciende a un equivalente de 12,000 dólares.

GRAFICO 3. PORCENTAJE DE PARLAMENTARIOS ELEGIDOS EN LAS TRES ÚLTIMAS ELECCIONES CONGRESALES



*sin cuota **con cuota

Fuente: Desde las regiones y municipios, Manuela Ramos, 2003.

ciones fue el Dr. Alejandro Toledo, de la agrupación política Perú Posible. En ese proceso electoral se produjo un cambio en el sistema electoral peruano, que pasó de contar con un distrito electoral único a un distrito electoral múltiple³⁶. Asimismo, se produjo el incremento de la cuota del 25% al 30%. Como señalamos antes, el incremento de la cuota se hizo a solicitud del Defensor del Pueblo, Walter Albán, quien también sugirió el establecimiento de cuotas para indígenas.

En las elecciones del año 2001, de los 120 congresistas elegidos, 22 son mujeres que resultaron elegidas en 10 distritos electorales, es decir en sólo el 40% del país. Asimismo, el 50% del total de mujeres electas pertenece al distrito electoral de Lima. Esto evidencia el predominio que tiene la capital con respecto a las provincias en cuanto a liderazgo femenino se refiere. Interesantemente, fueron tres mujeres de Lima las que obtuvieron la votación más alta de sus respectivos partidos: Ana Elena Townsend (Perú Posible) fue

36 En el distrito electoral único los electores votaban por sus candidatos en toda la circunscripción nacional; en el distrito electoral múltiple los electores eligen a sus representantes para el Congreso con base en su circunscripción geográfica departamental. En teoría esta nueva forma de elegir a los representantes al Congreso permite una mayor representatividad de los elegidos y permite mayores niveles de accountability.

ubicada en el quinto lugar de la lista, Mercedes Cabanillas (APRA) ocupó el primer lugar de la lista, y Luz Salgado Rubianes (Cambio 90 Nueva Mayoría), quien también ocupó el primer lugar de su lista³⁷.

Si bien se produjo un incremento en el porcentaje de mujeres postulantes con respecto al proceso electoral del año anterior -en el año 2000 postularon 26% del total de candidatos y en el año 2001 ese porcentaje fue de 36%- , la representación parlamentaria descendió ligeramente en promedio general. Alicia Del Águila señala que este fenómeno tendría que ver con una serie de factores. Uno de los cuales podría ser, aunque parezca paradójico, la reanimación del juego político democrático al quebrarse el gobierno autoritario del presidente Fujimori. Hecho que habría generado entre los varones de los partidos un rebrote de expectativas por participar y “candidatear” (Del Águila, 2004:12).

Lo cierto es que el perfil que presenta el congreso elegido en el 2001 es eminentemente masculino. Las mismas congresistas tienen un discurso crítico con respecto al poco peso que se ha otorgado a las mujeres dentro de las correlaciones de poder en el interior del Congreso.

Así, por ejemplo, la congresista Anel Townsend afirma:

“Ante la discriminación negativa que ejercían las agrupaciones políticas se optó por la discriminación positiva. Esto permitió que accedieran más mujeres a ocupar puestos en el Congreso de la República y en los municipios, pero nos preguntamos: ¿son suficientes estos puestos? A la luz de los resultados tenemos que respondernos que no. Las organizaciones políticas cumplieron con dar una cuota a las mujeres en sus listas, pero no les dieron puestos tan expectantes como los que se reservaron los candidatos hombres. Una agrupación puede ubicar 25 mujeres en su lista pero darles los 25 últimos puestos de esa lista. De ese modo, siempre habrá menos mujeres que hombres electos”. (Townsend, 2002:143)

Durante ese proceso electoral del 2001 también se suscitó un hecho que perjudicó la aplicación de la ley de cuotas en determinadas circunscripciones electorales. El responsable de esto fue el mismo Jurado Nacional de Elecciones. Como se ha visto en el caso de las elecciones municipales de 1998, al aplicarse la cuota la fracción siempre era redondeada hacia arriba en favor de las mujeres; sin embargo, en esa ocasión el Jurado, por medio de la Resolución 068-2001 para el caso de los departamentos de Ica, La Libertad y la provincia constitucio-

37 Posteriormente, la congresista Salgado fue desaforada del Congreso debido a la aparición de un video que mostraba a la congresista en una visita a Vladimiro Montesinos en el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).

nal del Callao, redondeó la fracción hacia el número entero inferior, causando así la disminución del número mínimo de mujeres postulantes en esas jurisdicciones. Ante esta situación la Defensoría del Pueblo, la agrupación feminista Manuela Ramos y la Comisión de la Mujer del Congreso solicitaron al Jurado una corrección del error, pero este declaró la solicitud como improcedente y continuó con el proceso electoral. En vista de que las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones no pueden ser revisadas por ningún otro organismo del Estado, la Defensoría del Pueblo y Manuela Ramos decidieron presentar una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Algunas de las conclusiones de la petición presentada por la Defensoría a la CIDH son las siguientes:

- Declarar que el Estado peruano ha violado el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 1º inciso 1 y 24 de la Convención Americana, en perjuicio de las mujeres de Ica, La Libertad y Callao con posibilidad de haber sido candidatas al Congreso de la República en las elecciones del 8 de abril de 2001.
- Declarar que el Estado peruano ha violado el derecho a la participación política reconocido en el artículo 23 de la Convención Americana, en perjuicio de las ciudadanas antes referidas.
- Recomendar al Estado peruano que tome las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del artículo 116 de la ley orgánica electoral, mientras no sea superada la situación de discriminación de las mujeres peruanas.³⁸

En estos momentos se está a la espera del dictamen de la CIDH.

Elecciones regionales

La regionalización, tema bastante importante en un país profundamente centralista como el Perú, fue uno de los ejes del discurso político de Alejandro Toledo durante el primer año de su gobierno (Meléndez, 2003). Así, a inicios del año 2002 convocó a elecciones de gobiernos regionales para noviembre de ese mismo año y el Congreso aprobó la Ley 27683, Ley General de Elecciones Regionales. Esta medida ha sido uno de los principales pasos en el proceso de descentralización del país.

38 Fuente: En defensa de las cuotas electorales. Defensoría del Pueblo, 2003

La ley sobre regionalización toma en cuenta el tema de las cuotas para mujeres, que asciende al 30%, y también incorpora la cuota por etnicidad en las circunscripciones electorales con alta densidad poblacional indígena. Durante el debate de la ley, los congresistas manifestaron sus puntos de vista respecto a estas cuotas. Así por ejemplo, el congresista Javier Diez Canseco, de la Unidad Democrática Popular (UDP) se mostró favorable a la reafirmación de la cuota de mujeres como instrumento de discriminación positiva, pero no se refirió a las cuotas para indígenas:

“respecto al rol de las mujeres en estas elecciones, quisiera respaldar la noción de que se considere un mecanismo de discriminación positiva para su participación, es decir, que se alienten sus derechos a tener una presencia efectiva en los órganos de dirección regional, lo cual corresponde a los tiempos actuales donde la equidad de género es fundamental”.³⁹

De la misma manera, la congresista Anel Townsend, de Perú Posible, se refirió a lo beneficioso que era ampliar la cuota de participación de las mujeres del 25 al 30 por ciento, pero sólo tangencialmente se refirió a la importancia de las cuotas por condición étnica:

“Señalar el 30% como cuota de participación mínima de mujeres y de hombres en las listas de candidatos para indicar que no se beneficia sólo a alguno de los géneros constituye una proyección que tiende a un mayor equilibrio...Asimismo, celebro que se haya fijado un mínimo de 15% para la representación de las comunidades nativas y pueblos originarios en cada lista. Ambas propuestas son novedosas y modernas”.

Aunque no hubo mayores opiniones respecto a las cuotas por etnicidad, una de las pocas voces discordantes con la propuesta de las cuotas fue la del congresista Daniel Estrada, de la UDP, quien sustentó su disconformidad por el sistema de cuotas basado en cualquier tipo de diferencias pues con ello se atentaba contra el principio de igualdad:

“Nos regocijamos de que esta ley pueda inscribir en uno de sus textos algo que es trascendental para el futuro del Perú: el reconocimiento de los partidos políticos regionales. Aspiro a que el Perú, que es diverso, múltiple y plural, no ponga cupos para que se reconozca dicha diversidad, porque todos debemos ser iguales ante la ley...Yo recuso abiertamente los cupos, sea cual fuere el sector o el segmento que quiera imponerse, porque denota bien un complejo de inferioridad o bien un complejo de superioridad. Si en el Perú

39 Diario de Debates, 14.03.2002. Congreso de la República.

todos somos iguales ante la ley, todos tenemos entonces el mismo derecho a postular, a dirigir, a mandar —y a obedecer si es que no llegamos a ocupar cargos de dirección—; sin embargo, como decía antes, en esta iniciativa están consagrados los partidos políticos regionales”.

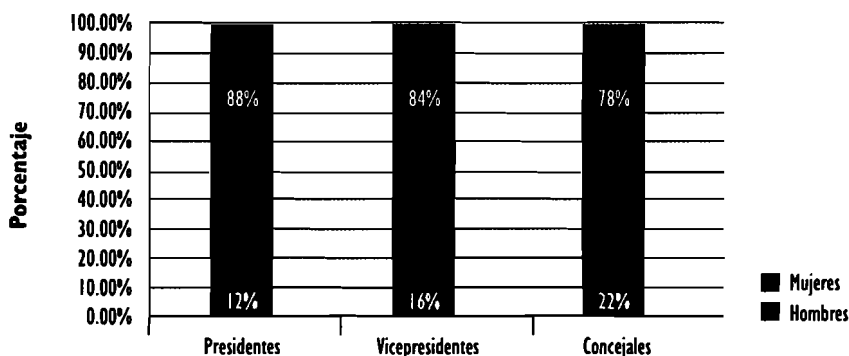
En las elecciones regionales se elige en un solo proceso electoral a los presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales de cada una de las 25 regiones que conforman el territorio nacional. Cada circunscripción electoral regional elige a sus autoridades por períodos de 4 años. El presidente y vicepresidente de la Región son elegidos conjuntamente, para lo cual se requiere que la lista respectiva obtenga la votación más alta. En el caso de los consejeros regionales, su número está determinado por el número de provincias que conforman la región a excepción de los casos en que el número de provincias sea menor a siete, puesto que este es el número mínimo de representantes a elegir para conformar el Consejo Regional. Para la elección de los consejeros regionales se vota por una lista cerrada y bloqueada. A la lista vencedora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros de Consejo Regional, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos y provincias propuestos por los partidos o movimientos políticos.⁴⁰

El 5 de noviembre del año 2002 se llevaron a cabo las elecciones regionales y la cuota del 30% fue aplicada en las 25 regiones. En estas primeras elecciones regionales el Partido Aprista Peruano, una de las principales y más antiguas fuerzas políticas del país, ganó la mayor parte de gobiernos regionales; en segundo lugar quedó Perú Posible, el partido de gobierno. Con las elecciones regionales se ha producido el retorno a la escena política de una clase política intermedia formada en los años 80 que estuvo ausente durante los años del fujimorismo.

Los concejos regionales están conformados por un presidente, un vicepresidente y el número de consejeros regionales que determine el Jurado Nacional de Elecciones. En las elecciones regionales del 2002 se eligió a tres mujeres como presidentas de región: Cristala Constantinides (Moquegua), Luzmila Templo Condeso (Huanuco) y Rosa Medina Feijoo (Tumbes). Como se observa en el gráfico siguiente, el 12% de presidentes regionales son mujeres, en tanto que las vicepresidentas conforman el 16% y el porcentaje de consejeras es de 22%. Es evidente que el mayor porcentaje de mujeres se encuentra en los estratos de menor rango del gobierno regional.

40 Fuente: ONPE, Derecho Electoral.

GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE AUTORIDADES REGIONALES ELEGIDAS EN LAS ELECCIONES DEL 2002



Fuente: Desde las regiones y municipios, Manuela Ramos, 2003.

En suma, como hemos visto en este acápite la aplicación de las cuotas en los diferentes procesos electorales ha sido un hecho muy positivo porque un mayor número de mujeres ha logrado ser elegida como autoridad en su municipio, gobierno regional o el Congreso. Sin embargo, los resultados en estas circunscripciones también evidencian una limitación de las cuotas y es que, si bien son válidas para incentivar la llegada de mujeres a puestos intermedios, esto no necesariamente se traduce en las esferas más altas del poder. Como se aprecia en el cuadro siguiente, los mayores porcentajes de mujeres que se desempeñan como autoridades se concentran en los gobiernos locales, específicamente en las regidurías.

CUADRO 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA A NIVEL NACIONAL, PERIODO 2003-2006

Cargos	mujeres	hombres	Total	% mujeres
Presidencias				
gobiernos regionales	3	22	25	12.0
Consejerías gobiernos regionales	50	178	228	21.9
Alcaldías provinciales	5	189	194	2.6
Regidurías provinciales	400	1299	1699	23.5
Alcaldías distritales	48	1574	1622	3.0
Regidurías distritales	2313	6240	8552	27.0

Fuente: Presencia de género en los gobiernos locales y regionales. Datos estadísticos de las regiones del Perú, Flora Tristán.

Cuotas y partidos políticos

Los partidos no siempre han fomentado la participación de mujeres en la formación de cuadros y partidarios. Por el contrario, Del Águila (2004:9), sostiene que en la distribución de cargos internos, los porcentajes de mujeres que participan en las instancias de poder son siempre más bajos (ver cuadro 3). Además de la subrepresentación de las mujeres en los partidos formalmente inscritos y que cuentan con representación parlamentaria se mantiene una tendencia a la división sexual del trabajo en la repartición de los cargos. Esto significa que se les asigna la Secretaría de la Mujer y aquellas vinculadas con la asistencia, el bienestar y la educación.

CUADRO 3. PORCENTAJE DE MUJERES QUE OCUPAN CARGOS INTERNOS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Nombre del Partido	Porcentaje de Mujeres
APRA	22.7%
AP	20%
PPC	16.6%
Perú Posible	15%
Somos Perú	12.5%
FIM	11.1%
Ahora Perú	0%

Fuente: Mujeres en los partidos políticos del Perú, situación y mecanismos para su promoción. Transparencia 2004.

Del Águila destaca que son los partidos políticos más tradicionales: la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), Acción Popular (AP) y el Partido Popular Cristiano (PPC), quienes concentran los porcentajes más altos de mujeres en posiciones de responsabilidad. El PPC tiene a una mujer como líder, Lourdes Flores Nano⁴¹. Un comentario aparte merece el Partido Democracia Social (PIDS), un partido de reciente formación de centro izquierda, que es liderado por la Ex ministra de la Mujer Susana Villarán y que cuenta con el 57% de mujeres en su máximo órgano de dirigencia partidaria.⁴²

41 Lourdes Flores es abogada de profesión e inició su carrera política a los 18 años al ingresar al Partido Popular Cristiano, donde llegó a ser Secretaria General. Antes de postular a la presidencia se desempeñó como regidora del Municipio de Lima entre 1987 y 1990; diputada en el Congreso de 1990 a 1992; miembro del Congreso Constituyente de 1993 a 1995 y reelecta para el período 1995-2000. Fuente: Carlos E. Vargas León Perú: Las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2001 (8 de abril y 3 de junio).

42 Comunicadora, educadora y jurista, Susana Villarán se desempeñó como Ministra de la Mujer durante el gobierno de Transición del Dr. Valentín Paniagua (2000-2001). Actualmente es representante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y miembro directivo del Instituto de Defensa Legal del Perú.

Con la aplicación de la Ley de Partidos Políticos se produce un avance significativo en la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, dentro de la vida partidaria, y es un recurso que, combinado con otros mecanismos, puede estimular la inserción de más mujeres en la vida partidaria.⁴³

Refiriéndose a la relevancia de la aprobación de la Ley de Partidos, Aída García Naranjo señala:

“Pese a que la gran mayoría de los anteproyectos de ley de las diferentes fuerzas políticas no incorporaron la cuota de género, el artículo fue aprobado por consenso y es el asunto principal que queremos destacar, ya que la norma resulta de mayor importancia -política y estratégica- que la cuota de género establecida para la listas electorales.(1997-2002). Las cuotas de género en las competencias electorales buscaron remontar la subrepresentación femenina. Muchos partidos cumplen con la formalidad de colocar mujeres [...] pero debemos señalar que la mayoría no apostó por esas candidaturas femeninas. Esta norma permite reflexionar en la eficacia de la cuota, la que hoy no puede seguir al margen de la institucionalidad partidaria. Hoy día la mayoría de candidatas de listas no militan en los partidos y eso debe ser un motivo de reflexión del feminismo y, sobre todo de la búsqueda de nuevos instrumentos y mecanismos para la democratización interna de los partidos -incluida la democracia de género- ya que los partidos políticos son los que controlan el acceso y el avance de las mujeres en las estructuras del poder político”.⁴⁴

La cuota mínima del 30% se ha aplicado recientemente en las elecciones del Partido Popular Cristiano y el APRA. Peschard (2004) señala que mientras la democratización no permea la organización interna de los partidos políticos, la demanda de equidad de género en las representaciones políticas se enfrentará a obstáculos difíciles de remontar por más que aquella esté socialmente legitimada.

Cuotas, fragilidad institucional y decisión política de turno: algunas reflexiones

Como se ha visto a lo largo de este artículo, la acción afirmativa es un tema relativamente nuevo en el Perú en tanto concepto y experiencia de compensación y justicia en beneficio de los sectores más marginados y excluidos de la

43 Fuente: Mujer y partidos políticos. Manuela Ramos: <http://www.manuela.org.pe/derechos/mujer-part.htm>

44 “Las mujeres y la ley de partidos” en El cuarto femenino, Manuela Ramos pp. 10, enero 2004, Lima.

sociedad. El debate sobre la acción afirmativa es todavía bastante limitado, y fue la discusión acerca de la participación política de las mujeres a través de las cuotas el hecho que introdujo tal concepto en el Perú.

La acción afirmativa se sustenta en el principio de igualdad y no discriminación, establecido en la Constitución de 1993. Sin embargo, el contenido de los artículos que pueden sentar las bases para este tipo de medidas se orienta más hacia la consecución de una igualdad formal que a una igualdad de hecho. Por otro lado, la Jurisprudencia también constituye una herramienta importante en la búsqueda de una situación de equidad en el país pues cuando el principio de igualdad establecido por la Constitución ha sido violentado, el Tribunal Constitucional ha sentado jurisprudencia sobre la naturaleza de la acción afirmativa, la ha respaldado y le ha otorgado reconocimiento. Todo ello en conjunto puede servir de sustento para que en el futuro se lleven a cabo otras experiencias que aboguen por la inclusión y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos peruanos, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad como mujeres, discapacitados, indígenas, etc.

Las mujeres, especialmente aquellas que provienen de las zonas más rurales e indígenas del país, son sujetos vulnerables porque debido a situaciones estructurales de la sociedad peruana cuentan con mayores índices de pobreza, menores niveles educativos que sus pares varones y han tenido una muy reducida presencia en los espacios de poder local. Si bien los estándares de vida de las mujeres que viven en las urbes son mejores y tienen mayores posibilidades de participar en la vida política del país, lo cierto es que aún existe una profunda subrepresentación de las mujeres en las principales esferas de poder. Esto es un hecho injusto pues ellas conforman el 50% de la población nacional y también deberían tener el derecho de participar de la conducción del país en ese mismo porcentaje. Lograr cambios dramáticos en escenarios como éste es un proceso de largo aliento y tomaría muchos años si se espera que tales cambios lleguen “naturalmente” siguiendo las dinámicas de nuestras sociedades. Por ello se hacen necesarias medidas correctivas como las cuotas, porque fuerzan un cambio en los escenarios sociales en aras de conseguir una igualdad de hecho. Ello pasa por reconocer que el establecimiento de medidas de acción afirmativa como las cuotas no violentan el principio de igualdad, porque parten de la premisa de que se debe tratar diferente a los que son diferentes en vista de que el trato igual entre dos sujetos que son diferentes da origen a que la desigualdad persista.

Un segundo aspecto de las cuotas es que son medidas de carácter transitorio cuya aplicación se irá dejando de lado en tanto se logre remediar las desigualdades existentes. Sin embargo, la aplicación de acciones afirmativas como

las cuotas no resuelve totalmente el problema de la subrepresentación de las mujeres. Especialmente en nuestros países, las cuotas no atacan las causas directas del problema que es mucho más complejo y tiene que ver con imaginarios sociales, estructuras económicas, identidades, cuestiones étnicas, etc.; por ello, estas medidas deben ir acompañadas de otro tipo de acciones llevadas a cabo desde el Estado y la sociedad civil que ayuden a atacar las razones estructurales que dan origen al problema.

Por otro lado, está el tema de cómo se han conseguido las cuotas en el Perú. Tanto la cuota por género como la de etnicidad no han sido únicamente consecuencia de la presión organizada e interesada de los colectivos de mujeres o de las organizaciones de indígenas, sino principalmente de la decisión de personajes del gobierno de turno que han estado interesados en el tema y que lo han tenido en sus propias agendas políticas. Tal fue el caso de Alberto Fujimori en la década de los 90, y es el caso de la Dra. Eliane Karp, esposa de Alejandro Toledo, hoy. Este hecho nos lleva a reflexionar sobre la importancia que ejerce la coyuntura política y la agenda pública en el éxito o fracaso de las medidas de acción afirmativa en el Perú.

El clima político tiene importancia sustantiva porque existe una estrecha relación entre el interés de la autoridad de turno, vale decir ministros, vicesministros o altos funcionarios, y las políticas sectoriales implementadas. Esto se debe a que las instituciones estatales son precarias y muy poco sólidas. En vista de esa falta de institucionalidad, cada cambio de gobierno implica un giro en la conducción de las políticas públicas y una falta de continuidad en lo ya avanzado. Por ello, con frecuencia la burocracia estatal es percibida como una suerte de botín para ser repartido entre los militantes del partido político de turno en el gobierno.⁴⁵

Como lo señala Cecilia Blondet:

“hay una vinculación muy estrecha entre gobierno de turno y Estado. Hay un Estado muy débil que es colonizado por el gobierno de turno, por lo tanto no tiene Políticas de Estado de mediano y largo plazo que se hayan discutido y consensuado y no existe tampoco una burocracia calificada que sea capaz de seguir adelante con planes pactados previamente al gobierno que entra. Partido de gobierno es sinónimo de Estado durante el tiempo que está en el poder”.⁴⁶

45 Esto es notorio en la actual coyuntura en que el partido de gobierno Perú Posible ha tratado de copar la mayoría de puestos públicos sin contar con la gente idónea para ello.

46 Entrevista, LIMA, Junio 8, 2003.

El ejemplo más evidente en donde decisión política y coyuntura se conjugaron para sacar adelante medidas conducentes a la igualdad de oportunidades se dio durante el régimen de Fujimori. Paradójicamente, en medio de un gobierno autoritario y antidemocrático los derechos de las mujeres fueron parte de la agenda pública de los sectores del Estado involucrados en su atención (Manuela Ramos/Consortio Promujer, 2001:73). Así, en el quinquenio 1996-2000 no sólo se dio una profusa producción de dispositivos que ampliaron los derechos de las mujeres, sino que también se brindó una especial atención a la violencia familiar y sexual contra la mujer. Este interés de Fujimori en el tema de la mujer no fue, sin embargo, gratuito pues estuvo orientado a conseguir una base social manipulable.

La atención al tema de los derechos de las mujeres observada durante el gobierno de Fujimori ha desaparecido en los gobiernos posteriores. Ni durante el Gobierno de Transición del presidente Valentín Paniagua (2000-2001), ni en la administración actual del presidente Alejandro Toledo se ha promovido de manera particular la participación política de las mujeres ni se han dado mayores medidas en beneficio de ellas; tampoco se han cumplido las ya existentes. Solamente una ministra, Susana Villarán, participó en el gabinete de Paniagua, y Perú Posible, el actual partido de gobierno, no ha continuado con la tradición de otorgar la presidencia del Congreso al candidato más votado en las elecciones: Anel Townsend en el caso del año 2001 (Schmidt,2003:33). A excepción del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, no hubo mujeres en los dos primeros gabinetes de Toledo. Sólo a mediados del 2003 y en una coyuntura particularmente difícil caracterizada por la cada vez menor aprobación de la gestión presidencial y de la gestión del partido de gobierno, que apenas llegaba al 11%⁴⁷, una mujer, la Dra. Beatriz Merino, asumió el primerato. Sin embargo, pocos meses después la Ministra tuvo que abandonar el cargo debido a la falta de apoyo y confianza del presidente.

Por otro lado, está el caso del Congreso. Las figuras autoritarias femeninas del oficialismo de Fujimori han sido reemplazadas por figuras masculinas que demuestran una actitud complaciente y servil con el presidente Toledo. Es el caso de los congresistas Luis Solari, Gustavo Pacheco, Carlos Ferrero, etc. Si bien hay congresistas mujeres como Doris Sánchez o Enith Chuquival que han salido a defender al presidente en reiteradas ocasiones, ellas se encuentran desprestigiadas ante la opinión pública de una forma que no lo estuvieron las mujeres del fujimorismo en su momento⁴⁸, pues ambas han estado involucra-

47 Resultados de la encuesta de opinión realizada por APOYO, difundidos el 22 de setiembre del año en curso.

48 Recordemos que Luz Salgado fue la congresista que obtuvo la mayor votación de su partido en las elecciones del 2001.

das en acusaciones de corrupción y nepotismo. Esta situación de desprestigio va más allá de la bancada oficialista y se ha hecho extensiva a todo el Congreso. Por ello es realmente preocupante el comportamiento de muchos congresistas, que evidencia un claro matiz en contra de las mujeres.⁴⁹

Lo que percibe la sociedad civil durante el actual gobierno de Alejandro Toledo es que la influencia de algunos miembros ultra conservadores del partido vinculados al Opus Dei ha hecho dar marcha atrás a lo avanzado en la protección de los derechos reproductivos de las mujeres. Así por ejemplo, durante la gestión del doctor Luis Solari, se vetó el tratamiento e inclusive redujo el financiamiento para la atención de temas relacionados con la salud reproductiva. Más tarde, como Presidente del Concejo de Ministros promovió un clima de aversión a conceptos y términos como equidad de género, derechos reproductivos, etc., y más recientemente ha iniciado una campaña de hostigamiento contra la actual ministra de salud, Pilar Mazzetti, por haber aprobado el uso de la píldora del día siguiente (AOE) en los programas de salud reproductiva del Estado.

Como bien lo señala Ana María Yáñez:

“El gobierno actual se caracteriza por una política “anti-género”. Quienes han estado o están cerca de los centros de toma de decisión política han sido y son testigos de que los términos “género”, “derechos sexuales”, “derechos reproductivos”, entre otros como “sociedad civil”, no son bien vistos ni aceptados por quienes hoy detentan el poder. La libertad sexual es percibida como una amenaza. No tenemos más mujeres en el Poder Ejecutivo que las que teníamos en el régimen pasado, la política de planificación familiar ha frenado la implementación de nuevos servicios aprobados anteriormente; el enfrentamiento entre las autoridades públicas de salud y las mujeres organizadas cada día sube más de tono. Vemos entonces, que un régimen democrático tampoco asegura mayores derechos a las mujeres [...] En el curso de 12 años, el Perú ha vivido la paradoja de pasar por un régimen de más derechos para las mujeres/menos democracia/menos derechos humanos a uno de más democracia/menos derechos para las mujeres/menos espacios para el poder” (Yáñez, 2004:128).

⁴⁹ Tal es el caso de, por ejemplo, las desafortunadas declaraciones del Dr. Carlos Ferrero, ex presidente del Congreso en el periodo 2001-2002, y congresista del partido de gobierno, quien al referirse al futuro político de la Dra. Lourdes Flores Nano señaló que ésta debía irse a su casa y poner una peluquería o una “bodeguita” (tienda de abarrotes) (Diario La República 4.12.2004). El machismo de algunos de estos padres de la patria ha llegado a sus peores demostraciones con la confesión del congresista Torres Calla de haber abusado sexualmente de una menor de edad que se desempeñaba como su asistente en el Congreso de la República (Diario El Comercio 6.12.2004).

Como vemos, la existencia de un clima político adverso no sólo no permite implementar nuevas medidas de acción afirmativa sino que pone en peligro las medidas ya alcanzadas. Lo cierto es que la debilidad institucional del Estado peruano se expresa en la pobre cultura de cumplimiento de los marcos legales vigentes, pues es frecuente que las leyes no sean honradas una vez promulgadas. De esta manera aunque existan leyes, decretos u otros dispositivos legales orientados a brindar un trato preferencial y afirmativo hacia ciertos sectores de la población, esto sirve de poco para remediar problemas de exclusión o discriminación si es que no existe la voluntad política de las autoridades para hacer cumplir tales medidas.

Ante este panorama tan poco esperanzador que presenta el gobierno de Alejandro Toledo, es interesante la observación que hace Maruja Barrig:

“Hace algunos meses una persona muy cercana me comentó que la presencia tan visible de las mujeres en las instancias públicas del régimen anterior (de Fujimori) por ejemplo, en el Congreso, había terminado envileciendo el papel de las mujeres en la política, por decirlo de alguna manera. Se había reclamado la presencia de las mujeres en la escena política y quienes estaban eran ellas, las militantes fujimoristas, lo cual podría haber neutralizado de alguna forma nuestras demandas actuales de visibilidad pública. Este punto de vista se puede discutir, pero no deja de sorprender que, con el cambio de gobierno, las mujeres estamos como desvanecidas de la política oficial. Lo cual abre la puerta a cuestionamientos a la democracia misma. Salvo la Primera Dama, cuya visibilidad es comprensible, y la Ministra en el Ministerio de la Mujer, no hay mucho más, nos parece raro que ningún asesor o consejero sea mujer, y que las comisiones nacionales que se están creando no estén integradas por mujeres” (Barrig, 2002:163).

Por otro lado, el desarrollo e implementación de medidas de acción afirmativa conforman una dinámica que no sólo involucra al Estado sino también a la sociedad civil en su conjunto. Entonces, es necesario el compromiso y una cierta presión de parte de los colectivos organizados interesados en este tema para que el Estado se aboque a la implementación de medidas y políticas de este tipo. Distintos autores resaltan el peso que tiene la sociedad civil en este proceso. Así, por ejemplo, Fidel Tubino sostiene que “las cuotas se justifican si, y solo si, los representantes de los grupos socialmente menospreciados generan debates públicos, argumentan, sustentan y obtienen consensos en torno de propuestas legislativas a su vez discutidas con los sectores que representan y legitimadas por ellos” (Tubino:2002:65).

Otros autores como López Montaña resaltan el papel que las organizaciones de mujeres tienen al momento de garantizar la permanencia y desarrollo de estas políticas. Así como son imprescindibles las políticas públicas, también el apoyo de la sociedad civil, hombres y mujeres, es fundamental para el éxito o fracaso de las mismas (2002:14). Un ejemplo de esto se ve en la protesta establecida por la ONG feminista Manuela Ramos y la Defensoría del Pueblo ante la CIDH por lo acontecido con las cuotas para mujeres en las últimas elecciones regionales y municipales del 2002. Es un hecho importante que la Defensoría cuente con una sección especializada en la mujer, y que ésta se encuentre bajo la responsabilidad de una reconocida abogada feminista, la Dra. Rocío Villanueva. Sin embargo, reacciones como esta no son tan frecuentes y, a pesar de la saludable voz de protesta de una entidad gubernamental y una organización feminista, es necesario reconocer que en el Perú no existen movimientos sociales que propongan medidas de acción afirmativa. Salvo el movimiento de mujeres abogadas vinculadas al movimiento feminista, que ha tenido un rol preponderante en la formulación de leyes que favorecen la eliminación de diversos tipos de discriminación contra la mujer, los otros movimientos sociales tienen reclamos de justicia o de reconocimiento de derechos, pero no de promoción activa de la equidad a través de prácticas concretas que modifiquen situaciones corrientes de discriminación.

A consecuencia de ello, vemos que existe una sociedad civil débil que no presiona lo suficiente por la igualdad de oportunidades y que incluso no protesta cuando es objeto de prácticas discriminatorias o hechos que vulneran sus derechos. La aprobación de la modificación del artículo dos de la Constitución con respecto a la eliminación de la enumeración de las formas de discriminación es un ejemplo de esta situación. A pesar del retroceso que esto implica, no se han alzado voces de protesta. Refiriéndose a este hecho Rocío Villanueva, señala:

“Los cambios también dependen mucho de las personas y que haya alguien que quiera impulsar la convocatoria. El tema de la Constitución, por ejemplo, debió haber tenido más impacto; que hubiera tal cambio de un texto a otro parece que hubiera pasado casi desapercibido [...] probablemente ha faltado ese alguien que quisiera tener alguna acción mucho más reactiva frente al tema de la Constitución. Muchas veces los esfuerzos son individuales y no colectivos”.⁵⁰

En síntesis, las medidas de acción afirmativa tienen que estar sustentadas por una base social relevante, medianamente organizada y con planteamientos

50 Entrevista, LIMA, junio 8, 2003. Rocío Villanueva es abogada defensora de la mujer.

concretos; de lo contrario, su implementación y existencia puede ser cuestionada o, en el peor de los casos, dejada de lado. Esta falta de organización y presión de la sociedad civil se evidencia en el papel tan pasivo que existe entre la sociedad civil con respecto a otros graves problemas que enfrentan los peruanos, tal es el caso de, por ejemplo, la discriminación racial y étnica. En general, los peruanos no asumen que exista este tipo de discriminación porque es un fenómeno que se da de manera muy particular en la sociedad peruana. Las jerarquías étnicas no son inmutables pues más allá del color de la piel, el nivel educativo, la experiencia urbana y los ingresos económicos de una persona pueden determinar que sea más o menos indígena que otra.

Entonces vemos que, aunque en la normatividad peruana se ha plasmado una situación de igualdad en términos formales, tal situación no se ha reflejado en la práctica cotidiana pues no existe una igualdad real entre los diferentes sectores que componen la sociedad peruana; por el contrario, han persistido inequidades y situaciones de discriminación por cuestiones de raza, clase, género, etc. que tuvieron su corolario más trágico durante los años del conflicto armado interno. Ante las dimensiones de esa realidad desigual, es que se hace necesario el desarrollo de acciones afirmativas para poder alcanzar una situación de la igualdad real entre los ciudadanos de este país.

En ese sentido, los resultados de la aplicación de cuotas para mujeres en el Perú en las diferentes elecciones generales, regionales y municipales que se han llevado a cabo desde 1998 han sido sumamente positivos pues se ha incrementado el número de mujeres en las instancias de gobierno a nivel local, regional y nacional. En definitiva, la participación de un mayor número de mujeres como candidatas en un proceso electoral permite la elección de un mayor número de mujeres en las diferentes instancias de gobierno. En tal sentido Ana María Yáñez señala:

“La oferta y demanda de candidatas femeninas es un hecho político, el electorado escoge a las mujeres en la misma proporción que se oferta, a eso le hemos denominado “el fenómeno del espejo”. Si las listas llegan a 10% de mujeres, entonces elegirán a un 10% de mujeres, si llegan hasta el 25% la tendencia es que se elija a poco más de un 22%”.⁵¹

Al contar con un mayor número de mujeres en estos espacios se genera un impacto en el imaginario colectivo y se cuenta con mayores referentes femeninos y un mayor número de sujetos con iniciativa que a la larga podrían luchar por los temas relevantes de las agendas de las mujeres. Aparte de la visibilidad que

51 Entrevista. LIMA, junio 8, 2003. Ana María Yáñez es abogada y directora de Manuela Ramos.

otorga a las mujeres, la aparición de esta “masa crítica” también ha puesto en la agenda de discusión el tema de la situación de desigualdad por la que atraviesan las mujeres y eso es positivo para el debate sobre esta problemática.

El hecho de que el número de mujeres en espacios de poder local, regional o congresual se haya incrementado a raíz del establecimiento de las cuotas, evidencia que las medidas de esta naturaleza sí pueden ayudar a revertir la situación de exclusión con respecto al poder político que han experimentado muchas mujeres en el Perú. Esto último es mucho más evidente en el caso de los municipios donde el número de mujeres elegidas como regidoras es realmente alto. Este hecho es particularmente importante para las zonas con un alto número de población indígena y amazónica pues mujeres que antes no habrían podido llegar a ser autoridades en sus municipios ahora sí pueden acceder a esa posibilidad y esa es otra forma de ejercer ciudadanía.

Por otro lado, las elecciones para autoridades locales y luego para la conformación de las dirigencias de los partidos políticos abren la posibilidad de que en el futuro se establezcan medidas similares en otras áreas de la administración pública. Sin embargo, uno de los temas que la cuota no ha podido solucionar es el de la ubicación en la lista pues a pesar de que establece porcentajes mínimos, no establece en qué lugares deberían ser ocupadas las mujeres; esto se debe a la naturaleza de nuestro sistema electoral. Esta discrecionalidad que brinda la cuota a los líderes de partidos políticos y agrupaciones ha hecho que con frecuencia se ubique a las mujeres en los últimos lugares de las listas y que tengan pocas posibilidades de ser elegidas. Esto podría remediarse con dispositivos que regulen además de la cuota mínima, la ubicación de las mujeres en las listas. En ese sentido es alentador que se haya preparado un proyecto de ley sobre la alternancia de los candidatos en las listas electorales.

Las cuotas tampoco constituyen una panacea para todos los problemas estructurales que afectan a las mujeres. Por un lado, no hace desaparecer de la noche a la mañana los estereotipos que existen con respecto a las mujeres que incursionan en la política. Esto es una realidad, no sólo en los ámbitos rurales sino también en la urbe.⁵² Por otro lado, está el hecho de que la llegada de mujeres al poder no necesariamente implica una mejor manera de hacer política. Por ello, un desafío que implica la cuota tiene que ver con el accountability, es decir con la posibilidad de rendir cuentas. Gina Vargas señala que se pueden pedir cuentas a un programa pero no a mujeres que están allí solo por el hecho de serlo, y esto es justamente lo que ocurrió durante el régimen de Fujimori. Ella

52 El comentario del congresista Carlos Ferrero respecto a que Lourdes Flores Nano debería poner una peluquería y olvidarse de la política es un ejemplo de ello.

sostiene que en ese periodo, el aislar la construcción de las ciudadanías femeninas del resto de la construcción democrática en el país dio como resultado efectos muy negativos para las mujeres, la política y la democracia, pues se legitimó a un gobierno autoritario, con mujeres autoritarias que fueron su mejor vehículo de expresión (Vargas,1999:8).

La experiencia de la participación de mujeres en la esfera política durante ese régimen autoritario en democracia es un hecho que debe estar presente en el momento de definir hacia dónde deben ir las mujeres como colectivo en el Perú, las herramientas que emplean para ello y los límites que deben evitar traspasar. Sin embargo, ese hecho nefasto no debe ensombrecer la lucha del movimiento de mujeres en el Perú por conseguir una sociedad más justa e inclusiva. Por el contrario, debe servir como referente de una experiencia que no se debe repetir.

Bibliografía

- Álvarez, Paloma: *Generando igualdad. Guía para la incorporación en el enfoque de género en actuaciones y programas*. España: Ed. Ayuntamiento Victoria-Gasteliz y diputación Floral de Alava, 2001.
- Barrig, Maruja: "Sociedad Civil y Estado desde la perspectiva de la gobernabilidad" *En: La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Bermudez, Violeta: "Alcances constitucionales del derecho a la igualdad de la mujer" *En: La constitución de 1993. Análisis y comentarios II*. Lima: Comisión Andina de Juristas/Konrad Adenauer Stiftung. Serie Lecturas sobre temas constitucionales, 1995.
- Blondet, Cecilia y Carmen Montero: *La situación de la mujer en el Perú. Documento de trabajo N° 68*. Lima: IEP, 1994
El encanto del dictador. Mujeres y política en la década de Fujimori. Lima: IEP, 2002.
- Cabanillas, Mercedes: "Un congreso tolerante y sin mezquindades a favor de las mujeres" *En: La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Calligos, Juan Carlos. "El problema de las razas", *en: Revista Márgenes. Año IV N° 8*. Lima: SUR, 1991.
- Cotler, Julio. "La gobernabilidad en el Perú: Entre el autoritarismo y la democracia" *En: El fujimorismo: Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP, 2001.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León: *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá: UN/TM editores, 2000.

- De la Cadena, Marisol: *"Las mujeres son más indias"* En: *Detrás de la puerta. Hombres y mujeres en el Perú de hoy*. Ruiz-Bravo, Patricia (ed.) Lima: PUCP, 1996.
- Del Águila, Alicia: *Mujeres en los partidos políticos del Perú: Situación y mecanismos para su promoción*. Lima: Transparencia, 2004.
- Defensoría del Pueblo: *En defensa de las cuotas electorales*, Lima: 2003.
- Degregori, Carlos Iván: *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP, 2001.
- Flora Tristán, Centro de la Mujer Peruana: *Presencia de género en los gobiernos locales y regionales. Datos estadísticos de las 25 regiones del Perú*. Lima: 2003.
- García Naranjo, Aída: *"Las mujeres y la ley de partidos"* En: *El cuarto femenino*, Lima: Manuela Ramos, 2004.
- Grompone, Romeo: *"Al día siguiente: El fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social"* En: *El fujimorismo: Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP, 2001.
- Hurtado, Lourdes: *"¿Y después del municipio...qué?"* En: *Ayacucho, centralismo y descentralización*. Huber (ed.) Lima: IEP, 2003.
- Lamas, Marta: *"Interrogantes, dudas y prevenciones sobre las cuotas: una plática con Antonio Camou y Fernando Escalante"* En: *Debate Feminista*, año 4, volumen 8, septiembre. México: 1993.
- León, Magdalena y Hurtado, Lourdes: *Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas. Perú* En: *Díaz, Pamela (ed.)*. Santiago: Fundación Equitas, 2005.
- López Montaña, Cecilia: *"Políticas de equidad de género: un salto cualitativo. Panorama latinoamericano en el campo de las políticas públicas"* En: *La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.). Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Manuela Ramos/Promujer: *Derechos de las mujeres y equidad de género: estado actual de su cumplimiento por el Estado peruano. Insumo para la vigilancia ciudadana*. Lima: 2001.
- Manuela Ramos: *"Desde las regiones y los municipios"* En: *El cuarto femenino*, vol. 5, No. 17. Lima: 2003.
- Melendez, Carlos: *Último mapa político: Análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre de 2002*. Lima: IEP, 2003.
- Miloslavich, Diana: *Mujeres y gobiernos locales en el Perú*. Lima: Flora Tristán, 1998.
- *"Las mujeres en los gobiernos locales y regionales: Garantía para la sostenibilidad de la arquitectural institucional de género"* En: *La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.

- Olea, Cecilia: *"Las políticas de acción positiva: Estrategia de justicia para las mujeres"* En: *La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Osborne, Raquel: *"Acción Positiva" en: 10 palabras claves sobre mujeres*. Celia Amorós (Ed.) Navarra: Ed. Verbo Divino. pp. 297-329, 1995.
- Peschard, Jacqueline: *"El sistema de cuotas en América Latina: Panorama general"* En: *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas (Informe del taller)*. Suecia: IDEA, 2004.
- Schmidt, Gregory D.: *Las mujeres del presidente: Fujimori y ¿la equidad de género?* Lima: Manuela Ramos, 2003.
- Tejada, Rosa: *"Destruyendo la frase del caballo: Ser regidora en el Perú profundo" en: La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Townsend, Anel: *"Legislación a favor de la mujer: Avances y nuevos retos" En: La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Tubino, Fidel: *"Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva" En: Interculturalidad y Política: Desafíos y Posibilidades*. Norma Fuller (ed.) Lima: PUCP/RED/IEP, 2002.
- Vargas, Carlos: *"Perú: Las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2001 (8 de abril y 3 de junio)" En: Elecciones N° 01*, Lima: ONPE, 2002.
- Vargas, Virginia: *Las trampas de la representación de las mujeres en el gobierno de Fujimori*. Lima: Separata Flora Tristán, 1999.
- *"Balance sobre los avances de las mujeres en la reforma del Estado en América Latina y la Institucionalidad de las maquinarias" en: La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Villanueva, Rocío: *"¿Están justificadas las cuotas de mujeres en las listas electorales?" en Poder Político con Perfume de mujer. Las cuotas en el Perú*. Lima: Manuela Ramos, IEP, USAID, 1998.
- Yáñez, Ana María: *"Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: un camino que tomó siete años" en: Poder político con perfume de mujer: Las cuotas en el Perú*. Lima: Manuela Ramos, IEP, USAID, 1998.
- *Mujeres y política: El poder escurridizo. Las cuotas en los tres últimos procesos electorales*. Lima: Manuela Ramos, 2001.
- *"Cuotas y democracia" en: La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del taller*. Suecia: IDEA, 2004.

Documentos Jurídicos consultados:

Constitución Política del Perú 1993. Congreso de la República, Lima.

Sentencias del Tribunal Constitucional:

EXP N° 510-96-AA/TC; EXP N.° 0261-2003-AA/TC; EXPS. ACUMS. N.os 0001/0003-2003-AI/TC; EXP. N° 510-96-AA/TC; Exp. N.° 1006-98-AA/TC; EXP. N.° 324-99-AA/TC.

Páginas web:

www.congreso.gob.pe;
www.cverdad.gob.pe;
www.flora.org.pe;
www.inei.gob.pe;
www.manuela.org.pe;
www.mimdes.gob.pe;
www.minedu.gob.pe;
www.onpe.gob.pe.

¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso boliviano¹

Lisa Baldez y Patricia Brañez Cortez

Introducción

La participación de las mujeres bolivianas en la política se ha dado a lo largo de la historia republicana del país y su aporte ha sido muy importante para la conquista de sus derechos políticos y civiles. No obstante, su participación electoral es reciente. A mediados del siglo XX, en el marco de la Revolución Nacional de 1952, surgió el proceso en el que se reconoció el voto universal como una medida incluyente para la población femenina como masa electoral. Lo anterior significa que las mujeres contaban con el derecho ciudadano de elegir pero no podían ser elegidas, constituyéndose este último aspecto en una restricción de su ejercicio ciudadano².

A pesar de lo anterior, entre los años 1979 y 1980, Bolivia contó con una mujer, Lydia Gueiler Tejada³, como Presidenta de la República. Este hecho ha sido una excepción ya que la ausencia femenina en el poder ha caracterizado a la esfera política boliviana. La exclusión de las mujeres en el acceso a espacios de decisión política y su escasa representación han sido una constante a lo largo de la historia del país. De esta manera, el ingreso de las mujeres a la representación política ha sido un proceso lento.

Si bien la construcción y ampliación de los derechos políticos de las mujeres se da en Bolivia a partir de 1946 con la posibilidad del voto calificado urbano de la clase media, apenas en 1997 se logra sancionar el mecanismo de las cuotas de participación política para las mujeres, mecanismo en el que se establece un mínimo del 30%⁴. Esta medida de acción positiva fue aplicada por primera vez en las elecciones nacionales del mismo año (1997), como respuesta a las demandas de las mujeres para ejercer la ciudadanía política, participar

1 Documento editado por Magdalena León y Jimena Holguín.

2 María Lourdes Zabala, en su libro *Mujeres, cuotas y ciudadanía en Bolivia*, señala que "en la Constitución Política del Estado de 1945 se reconoce el derecho de las mujeres de elegir y ser elegidas ...pero únicamente para la conformación de Gobiernos Municipales".

3 Quien llega a esta posición por una coyuntura política específica, si bien no se puede desconocer su gran aporte al país; sin embargo, si no se hubiera dado ésta crisis política y vacío de poder en Bolivia, no habría llegado a ocupar este alto cargo público.

4 La Ley de Cuotas (18 de marzo de 1997) es incorporada a la Ley 1704 de Reforma a la Ley Electoral en aplicación del Artículo 60 de la Constitución Política del Estado, debatida en Bolivia entre 1996 y 1997.

y representar. El objetivo central de esta medida ha sido el de alcanzar el acceso efectivo de las mujeres a los niveles de toma de decisiones políticas.

El presente artículo aborda el tema de las cuotas políticas para las mujeres en Bolivia, teniendo en cuenta las condiciones en que fueron adoptadas, las reformas al sistema electoral y de partidos que les dieron vida, el grado en que los partidos políticos han cumplido con las obligaciones estipuladas en la Ley Electoral, la Ley de Cuotas y las regulaciones de la Corte Nacional Electoral para las elecciones tanto a nivel nacional como a nivel local, y el impacto que la Ley ha tenido en la situación de las mujeres y el fortalecimiento de su participación en la democracia boliviana. En este orden de ideas, se analizarán las reformas que permitieron la configuración de las cuotas políticas, su marco legal, su aplicación en las elecciones nacionales y municipales más recientes y la incidencia de las organizaciones de mujeres tanto en el proceso de configuración como en el de aplicación y apropiación de las normas.

En Bolivia, las cuotas políticas para las mujeres se aplican en elecciones a nivel nacional y a nivel local. Las normas referidas a las cuotas fueron adoptadas en diferentes contextos y su impacto debe ser evaluado de acuerdo con esta lógica distintiva. Las cuotas fueron incluidas en la normatividad boliviana en 1997 y son un reflejo de los esfuerzos hechos por las mujeres pertenecientes a un amplio grupo de organizaciones feministas, de ONG y de partidos políticos. Las mujeres pertenecientes a organizaciones y a partidos políticos realizaron acciones de incidencia política y de movilización en favor de las cuotas dentro del contexto de reformas al sistema político con el objetivo de incrementar el grado de representación de las mujeres tradicionalmente marginadas del sistema político y de partidos. El objetivo del movimiento de mujeres se cumplió en la medida en que se logró poner en la agenda legislativa el tema de las cuotas políticas. No obstante, con anterioridad a su aprobación se reconocía que era una medida limitada y poco efectiva. Las cuotas políticas para las mujeres no han sido suficientes para garantizar que ellas ocupen espacios (frangas de seguridad) en las listas de candidatos de los partidos políticos con opción a ser elegidas.

La modificación de la ley de cuotas para el nivel municipal es el resultado de una amplia movilización de mujeres, organizaciones y partidos políticos; sin embargo, su adopción se dio dentro de un contexto de transformación del propio Estado con la aplicación de políticas sociales en el marco del paquete estructural de segunda generación. En 1994, en Bolivia se inició un proceso de descentralización administrativa en el cual el control político sobre los municipios pasó del nivel nacional al nivel local. Como resultado de este cambio, el interés por los cargos elegibles en los municipios se incrementó. Y como resultado el número de mujeres que ocupaban cargos electivos en los concejos

municipales disminuyó dramáticamente. En efecto, se pasó de una presencia femenina en los Concejos de 26,7% en 1993 a un 8% en 1995.

Posteriormente, se visibilizó que en varios municipios de Bolivia se utilizaron prácticas y actitudes de presión e intimidación de los concejales hombres y dirigentes de partidos políticos y organizaciones sindicales hacia las mujeres elegidas por voto, e incluso el ejercicio de violencia con el objetivo de obligarlas a renunciar, de tal forma que el suplente (hombre) pudiera asumir el cargo. Fenómeno al que, por su magnitud, se denominó “acoso político”.

Establecimiento y adopción de las cuotas políticas para las mujeres

En Bolivia, las cuotas políticas para las mujeres se establecieron en la década de los años noventa a través de la introducción de cuatro instrumentos normativos en el sistema electoral y de partidos. El primero de ellos fue la reforma a la Ley Electoral de 1997, para las elecciones nacionales, en la que se introdujeron importantes cambios en el sistema electoral incluida la incorporación de las cuotas de participación femenina del 30% como mínimo en las listas electorales para senadores/as y diputados/as plurinominales. En segundo lugar se encuentran las modificaciones hechas al Código Electoral de 1999⁵ donde se consolida el 30% y se incorpora el principio de alternancia en la elaboración de listas de candidatos a los concejos en el nivel municipal. El mismo año se introduce en la Ley de Partidos Políticos la obligatoriedad de promover la igualdad de oportunidades entre militantes, hombres y mujeres, así como la efectiva participación de la mujer en los órganos de dirección de los partidos⁶. Por último, en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de

- 5 La Ley N° 1984, (Código Electoral) en su Artículo 112, incisos 1 y 2, establece las cuotas políticas para mujeres en los cargos de elección popular. 1) Para los cargos elegibles a nivel nacional: se ratifica que para la elección de senadores/as titulares y suplentes al menos una de cada 4 candidatos será mujer, y para diputados/as plurinominales “en estricto orden de prelación de titulares y suplentes. Estas listas serán formuladas de modo que, de cada 3 candidatos, al menos una sea mujer”. 2) Y para candidatos a alcaldes y concejales el código señala a) las listas de candidatos a concejales municipales serán presentadas de modo tal que al primer concejal hombre-mujer le corresponda una suplencia mujer-hombre. b) La segunda y tercera concejalías titulares serán asignadas de forma alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre. c) Las listas, en su conjunto, deberán incorporar al menos un 30% de mujeres”. Gaceta oficial de Bolivia, junio 2002. La Paz, Bolivia.
- 6 La Ley de Partidos Políticos N° 1983 promulgada en junio de 1999 establece en su artículo 15, inciso IV, que los partidos políticos deberán adoptar en sus Estatutos Orgánicos “mecanismos y acciones que garanticen la plena participación de la mujer” y, en el Capítulo IV, artículo 19, inciso IV, señala que se debe “promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres, con el fin de reducir las desigualdades de hecho, los partidos establecerán una cuota no menor al 30% para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana”.

2004⁷ se introduce, como resultado de las acciones de incidencia política de las diferentes expresiones del movimiento de mujeres, en su Artículo 8° que “las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas establecerán una cuota no menor al 50% para las mujeres, en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia”.

A continuación se presentan los antecedentes de la inclusión de las cuotas en el sistema político boliviano antes de la reforma a la Ley Electoral en 1997. Posteriormente, se expone la manera en que se incluyó el tema de las cuotas en cada una de las reformas señaladas.

La lucha de las mujeres por la inclusión de las cuotas políticas

El primer avance para el establecimiento de las cuotas políticas para las mujeres en Bolivia surgió con la reforma a la Ley Electoral en el año 1997. Sin embargo, los esfuerzos para lograr un aumento en el número de mujeres en el poder se dieron a inicios de la década de los noventa, siendo fundamental en este proceso el papel desempeñado por las organizaciones de mujeres.

En efecto, la incorporación dentro del marco normativo boliviano de las cuotas para las mujeres, como una medida de acción positiva, surgió gracias a la incidencia política que realizaron los movimientos de mujeres y feminista del país, las ONG que han trabajado por los derechos ciudadanos, políticos y civiles de las mujeres y por mujeres ubicadas en diversas instancias del Estado.

El contexto de la lucha de las mujeres por la inclusión

Las acciones y movilizaciones de las mujeres⁸ se dieron en un contexto internacional favorable que permitió colocar en la agenda global desafíos, propuestas y exigencias a los gobiernos nacionales para la incorporación de

7 Ley N° 2771 de Agrupaciones ciudadanas y Pueblos Indígenas. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, Bolivia, 2004.

8 El movimiento de mujeres boliviano comenzó a configurarse durante el régimen dictatorial de Banzer en los años setenta, dentro del contexto de lucha por el retorno a la democracia. En principio, el tema del acceso a posiciones de poder político no tuvo mayor importancia en la agenda del movimiento de mujeres ya que veían al Estado como una esfera inevitablemente patriarcal, de la cual no valía la pena ser parte. El movimiento de mujeres apoyaba el sistema democrático, entendiendo a la democracia como “solo ... desde la base, como demandas que trascienden las fronteras de la esfera pública e invaden todos los lugares donde se esconde la subordinación de mujeres y otros grupos” (Zabala, 1998: 15). En los años noventa, después de la transición formal hacia la democracia en 1982, algunas de las organizaciones de mujeres comienzan a relacionarse con el Estado, considerando que la participación política de las mujeres era fundamental. Se definen estrategias de negociación e interpelación en el espacio público bajo las reglas del sistema democrático. No sólo se constata la deficitaria representación de las mujeres en los organismos de poder, “sino el desafío de estrechar las brechas de aquel desequilibrio con mecanismos y estrategias que ensanchen la participación política de las mujeres” (Zabala, 1998: 16).

las demandas de las mujeres en políticas públicas y la ampliación de sus derechos civiles y políticos. Los eventos organizados como parte de la preparación para la IV Conferencia Mundial de Mujeres en Beijing les permitieron tener un primer acercamiento y constatar la magnitud real de la exclusión y discriminación que sufrían las mujeres en diferentes ámbitos, y sirvieron como base para la creación y/o fortalecimiento de redes nacionales e internacionales. Posteriormente, el gobierno boliviano, al firmar y comprometerse con la Plataforma de Acción de Beijing, le dio legitimidad a las demandas de las mujeres y demostró el apoyo oficial para el establecimiento de políticas que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres. “La Agenda Política de las Mujeres de Bolivia establecida en 1997 e inspirada en las recomendaciones del Plan de Acción Mundial (PAM), de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas realizada en 1995, plantea entre sus acciones impulsar la cuota mínima del 30% de representación de mujeres en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y otras instancias jerárquicas del aparato estatal” (Ardaya, 2001: 33).

En el contexto nacional, a partir del retorno a la democracia en 1982, el sistema político sufrió una serie de cambios que permitieron la consolidación de un modelo democrático más participativo. Las movilizaciones de las mujeres y sus demandas por ampliar la participación política tuvieron inicialmente lugar en un contexto de crisis política y de falta de representación en el sistema político boliviano. En efecto, el retorno a la democracia después de la dictadura militar trajo consigo un sistema estable pero sin representación, como señala Jorge Lazarte:

Desde 1982 se vota regularmente en Bolivia. El voto ahora define a los titulares del poder elegidos en elecciones competitivas, cuyos resultados son fiables y garantizados por instituciones electorales con credibilidad y autonomía. Estas elecciones se realizan . . . [con] reglas básicas de funcionamiento del sistema político. Este funcionamiento continuo es la prueba de su estabilidad, proceso en el que los partidos políticos se ven obligados a cambiar su visión sobre cómo hacer política inclusiva, tomar decisiones pactadas y concertadas, definiendo y acatando estas reglas básicas de funcionamiento del sistema político (Lazarte J., 2001:31).

Tal y como lo afirma la politóloga Donna Lee Van Cott: “Desde el retorno a la democracia en 1982 hasta las elecciones en 1997... los cinco partidos más importantes recibieron una mayoría de los votos” y dominaron el sistema político (Van Cott, 2003: 757).

A principios de los años noventa, la insatisfacción popular con los partidos políticos tradicionales creció considerablemente (Grindle, 2000: 126). El aumento de este sentimiento antipartidista amenazó al sistema de partidos y los obligó a contemplar nuevas reformas. Como observa el politólogo René Mayorga: “Listas cerradas, insatisfacción con los partidos y con las políticas de ajuste provocaron un divorcio fuerte entre los partidos, miembros del parlamento y los votantes” (Mayorga 2001: 196). Las encuestas revelaban como una constante el descontento de la ciudadanía con los partidos políticos y su apoyo bajaba cada vez más. Las demandas por una reforma se intensificaron dados los resultados fraudulentos de la elección de 1989 (Mayorga 2001). De esta manera, los partidos enfrentaron una aguda crisis de legitimidad.

Los partidos respondieron a esta crisis con una serie de diálogos públicos, patrocinados por la Iglesia Católica, cuyo eje fundamental ha sido realizar reformas al sistema político. Alfonso Ferrufino señala al respecto que pese a la crisis de los partidos políticos, éstos han sido capaces de propiciar, durante los últimos diez años, algunas reformas orientadas a elevar la calidad y consistencia del sistema democrático en Bolivia (Ferrufino, 2003). Este proceso ha significado cambios sustanciales para promover la participación de las mujeres en la política en los diferentes niveles partidarios y al interior de las organizaciones.

Así, el proceso de implementación de las cuotas para las mujeres surgió dentro de un contexto político particular donde, por un lado, se estaba dando una adaptación al nuevo sistema político que había surgido luego de la transición a la democracia en la década de los años ochenta, y por otro, la coyuntura política de inicios de los noventa que se caracterizó por un permanente descontento con los partidos políticos tradicionales.

Las demandas y los logros de las mujeres

Las demandas a favor de la participación política de las mujeres dieron sus primeros frutos en otros campos. Las mujeres activistas y políticas se movilizaron para exigir la incorporación de la equidad de género en la Constitución Política del Estado, reformar las leyes existentes e incorporar un lenguaje de equidad de género. En la Reforma a la Constitución Política del Estado de 1994, promulgada como Ley de la República⁹ en 1995, se logró desde diferentes frentes del movimiento de mujeres explicitar en el texto un enfoque de

⁹ Ley N° 1615, de febrero de 1995, que promulga la Ley de Reforma N° 1585 de 12 de agosto de 1994, apruébese como texto completo de la Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, Bolivia, 1995.

equidad de género, estableciéndose por primera vez la igualdad jurídica de hombres y mujeres al otorgarle los mismos derechos para elegir y ser elegidos/as para cargos de decisión en los poderes públicos a nivel nacional y local/municipal.

De igual manera, se logró la creación de entidades gubernamentales para la mujer. En el mes de diciembre de 1992, el gobierno de Paz Zamora creó el Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia (ONAFAMA) y el Programa Nacional de la Mujer, dirigidos por Sonia Montaña. Se realizó un primer diagnóstico sobre la situación y condición de las mujeres desde un enfoque de género y se identificaron las demandas de las mujeres y los vacíos jurídicos de protección. Este trabajo sirvió de insumo para el diseño de las políticas públicas de género desarrolladas a lo largo de la década del noventa¹⁰. Posteriormente, dichas políticas fueron implementadas por la Subsecretaría de Asuntos de Género (SAG), instancia que fue creada en 1993 como dependiente de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales (SNAGG), instancia que a su vez dependía del Ministerio de Desarrollo Humano.

Para la Subsecretaría de Asuntos de Género, la ratificación por el Estado, y la elevación a rango de Ley de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer, así como la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer de las Naciones Unidas¹¹, se han convertido en plataformas de lucha para incorporar el enfoque de género en la normativa nacional, planes, proyectos y estrategias sectoriales e intersectoriales. Asimismo, se recuperaron las experiencias y propuestas de ONG feministas y movimiento de mujeres sobre la violencia doméstica. Así se realizaron acciones de incidencia política en diferentes niveles del poder público, lográndose en 1995 la promulgación de la Ley 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica. Las acciones directas y campañas de sensibilización se constituyeron para el movimiento de mujeres en una primera experiencia dentro de la esfera política, como parte de una coalición multipartidaria.

De esta manera, las organizaciones de mujeres trabajaron con el objetivo de lograr una equidad de género en la esfera política boliviana. Los esfuerzos iniciales para incluir el tema de la discriminación de las mujeres en la agenda política de los partidos políticos resultaron fallidos, pero estos fracasos fueron una oportunidad para aprender. En octubre de 1993, la directora de la

10 Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003. PNUD, La Paz, Bolivia, 2004.

11 Ley N° 1100 promulgada por el Gobierno de Paz Zamora en 1989. Y Ley N° 1599 promulgada el año 94 por el gobierno de Sánchez de Lozada (1° período).

Subsecretaría de Asuntos de Género, junto con un grupo de mujeres parlamentarias, propuso y discutió el Anteproyecto de Reforma a la Ley de Partidos Políticos con el objetivo de incorporar cuotas de participación para las mujeres. Se alcanzaron cambios nominales porque los dirigentes de los partidos políticos no apoyaron una cuota formal para las mujeres. En efecto, el comité respondió a las demandas de las mujeres con un compromiso nominal incluyendo una cláusula para “promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres; así como la efectiva participación efectiva de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular” (Zabala, 1998: 39). La diputada Zabala, una de las mujeres que asistió a la reunión del Comité, dijo que esta experiencia les había ayudado a entender mejor las fuerzas machistas y excluyentes, lo cual les servía para desarrollar estrategias más adecuadas para persuadir y negociar con sus colegas varones la necesidad de adoptar mecanismos de participación política para las mujeres (cuotas).

Si bien el trabajo conjunto entre la Subsecretaría de Asuntos de Género con las diferentes expresiones del movimiento, ONG de mujeres y feministas, ha alcanzado éxitos importantes en este período, también han tenido que enfrentar limitaciones y obstáculos del sistema de partidos. Por un lado, la falta de compromiso político del propio gobierno en la asignación de recursos¹² ha llevado a que la Subsecretaría de Asuntos de Género haya estado en una constante lógica de aislamiento del funcionamiento del Ejecutivo y fuera de los círculos de poder. Sin embargo, esta relativa debilidad le dio, de alguna manera, autonomía de gestión, lo que fue favorable para que se crearan y fortalecieran los vínculos con las organizaciones de mujeres (Zabala, 1998: 30). La coordinación entre la Subsecretaría y el movimiento de mujeres y las militantes de partidos políticos permitió, posteriormente, crear el Foro Político de Mujeres¹³ con el objetivo de impulsar medidas de acción positiva en el interior de los partidos políticos y para realizar acciones de incidencia política en el interior del Parlamento y articular acciones conjuntas para lograr la equidad en la participación política. (Zabala, 1998: 31). El Foro trabajó con ONG de mujeres y la coalición de mujeres parlamentarias, Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL), para facilitar “el encuentro y la convergencia de mujeres de la oposición y el oficialismo para impulsar iniciativas legislativas con contenidos de equidad de género” (Zabala, 1998: 31), donde para dar legitimidad y asegurar el éxito [del Foro]

12 Esto ha sido una constante desde la creación de la Subsecretaría de Asuntos de Género hasta la actualidad: se ha dependido desde un inicio de la cooperación internacional en casi un 90% de presupuesto.

13 El Foro Político de Mujeres surge en 1996, conformado por una alianza entre las mujeres militantes de partidos políticos y mujeres de la sociedad civil, para articular estrategias y acciones conjuntas para el logro de equidad en la participación política.

se desarrollaron diversas habilidades para mantener las alianzas entre las mujeres de los distintos partidos políticos.

El primer gran obstáculo de las mujeres en su lucha: las elecciones municipales en 1995

Otra de las limitaciones con la que se encontraron las mujeres en el proceso de incorporación y adopción del sistema de cuotas fue el cambio en el sistema electoral a nivel local en el año 1995¹⁴. Los bajos resultados de las mujeres electas en las elecciones municipales de 1995 sirvieron como catalizadores para desarrollar nuevas acciones encaminadas a adoptar una Ley de cuotas para las mujeres. Según Gloria Ardaya, la disminución en el porcentaje de representación femenina en las elecciones municipales del 1995 está ligada a “la Ley de Participación Popular que rediseña los municipios y se les transfiere sus recursos financieros” (Ardaya 2001: 37) Esto ha significado en los hechos la existencia de poder económico local que debía ser administrado por los hombres.

Desde la perspectiva de las mujeres políticas comprometidas con las cuotas, esta experiencia ha sido un “desencanto,” como afirmó la senadora Erika Brockmann. Con un año de anticipación a las elecciones generales de junio de 1997,

las mujeres no han olvidado el retroceso que se registró (en) la configuración de poder en los municipios. Se había agotado el tiempo de los discursos declarativos que postulaban la igualdad, era el tiempo de romper el círculo que cerraba el paso a una verdadera política de igualdad de oportunidades” (Brockmann, 2002: s.p.).

Las cuotas y la reforma a la Ley Electoral de 1997

El trabajo conjunto y coordinado entre la Subsecretaría de Asuntos de Género y el Foro Político de Mujeres permitió elaborar una propuesta de Ley Especial electoral con un Artículo Único en la que se formulaban las cuotas basadas en el modelo argentino y se introducía el orden de prelación para asegurar espacios para las mujeres en las franjas de seguridad de las listas de can-

14 Bolivia cambió su sistema electoral con la reforma a la Constitución Política del Estado en 1994, Ley de la República en 1995. En esta reforma se configuró un sistema electoral mixto en el cual se definen dos tipos de candidaturas: por un lado, la circunscripción única por mayoría (candidatos/as uninominales) y, por otro lado las candidaturas plurinominales con representación proporcional. Las candidaturas plurinominales son propuestas por los partidos políticos. Los candidatos uninominales son propuestos desde las “bases” pero mediatizados por un partido político reconocido legalmente por la Corte Nacional Electoral.

didaturas (Zabala, 1998: 42). El documento estuvo acompañado por una fundamentación teórica dirigida a los parlamentarios, líderes de partidos políticos y tomadores de decisiones¹⁵. Sin embargo, después de una serie de acciones de lobby de las mujeres aglutinadas en torno al Foro Político se logró que se tratara el tema en sesión parlamentaria en el marco de las reformas al Artículo 60 de la Constitución Política del Estado referido a la reglamentación de la distribución de escaños parlamentarios. Las experiencias sobre negociación de la propuesta de cuotas de participación política para las mujeres se realizaron desde el ámbito familiar doméstico hasta conseguir el apoyo de mujeres profesionales en el ámbito público¹⁶.

Posteriormente, las mujeres pertenecientes al Foro Político organizaron una serie de eventos para dar a conocer el tema de las cuotas políticas para las mujeres y así construir el apoyo público requerido para una nueva iniciativa legislativa. De esta forma, las mujeres organizaron una campaña de recolección de firmas para crear conciencia entre la ciudadanía. Al mismo tiempo, las mujeres llevaron a cabo reuniones de lobby y en algunas ocasiones ejercieron presión a los congresistas hasta lograr la aprobación de la Ley. Las personas a favor de las cuotas desarrollaban argumentos sobre los beneficios que daría al país el incremento que se daría con la Ley de cuotas del número de mujeres en el Congreso.

Uno de los argumentos utilizados por las mujeres para cabildear ha estado centrado en la falta de proporcionalidad entre la población femenina, casi un 51%, que no correspondía con su representación en el poder político. Elizabeth de Salinas, ex directora de Reformas Legales en la Subsecretaría de Asuntos de Género, señaló que:

15 La propuesta claramente melló los intereses de los diputados del momento, lo que provocó un alboroto al punto de que un grupo de diputados amenazó con entrar en huelga de hambre si pasaban la iniciativa (Zabala, 1998: 44).

16 En primer lugar, la presión ejercida sobre políticos masculinos por sus esposas, hijas u otros familiares femeninos fue fundamental para lograr el apoyo a las cuotas para las mujeres. En muchos casos, las mujeres en cuestión son profesionales educadas. En Francia, por ejemplo, una de las líderes que intercede por la paridad política, Sylvia Agacinski, es esposa del Primer Ministro Lionel Jospin; su influencia y el puesto sobresaliente de Jospin fueron importantes en el esfuerzo realizado para adoptar el sistema de cuotas en Francia. El Presidente Gonzalo Sánchez Lozada cambió la posición de su partido en favor de la Ley de cuotas, como respuesta a la presión ejercida por su hija, Alexandra Sánchez de Lozada, quien públicamente criticó lo que ella consideró como un elevado nivel de discriminación de género en la administración de su padre. El periódico *Presencia* reportó: "dentro de la casa, su padre nunca limitó sus aspiraciones, pero ella lamentó que en casi cuatro años de gobierno él nunca incorporó a una sola mujer, por ejemplo, en su gabinete" (*Presencia*, 1997). El día después de que apareciera esta declaración, el Partido anunció que nominaría a las mujeres al 40% de las candidaturas, 10% más de lo que requería la ley.

Mis argumentos están basados en el hecho inevitable de que nosotras las mujeres somos 50% de la población adulta mundial, efectuamos 1/3 de la fuerza de trabajo oficial y 2/3 de las horas de trabajo. Sin embargo, recibimos únicamente una décima del ingreso mundial, poseemos únicamente 1% de la propiedad, asumimos casi el 100% de las obligaciones de nuestra familia y somos discriminadas en cada área de la actividad humana (Presencia, marzo 19, 1997).

Por otro lado, se argumentó que las cuotas parlamentarias eran un mecanismo de fortalecimiento a la democracia. La diputada María Lourdes Zabala, cuando defendió las cuotas públicamente, declaró que lo que se intentaba era la creación de mecanismos que permitieran una equidad real. Los resultados del proceso de negociación y sensibilización se vieron cuando el Congreso aprobó la reforma al Código Electoral en la que se establecía que el 30% de los candidatos para las elecciones plurinominales debían ser mujeres.

En 1999 el movimiento de mujeres y el Foro Político de Mujeres propusieron el fortalecimiento de la Ley de cuotas e incorporaron, para las elecciones municipales, el principio de la alternancia, ya que se vio anteriormente y como lo ilustra el Cuadro 1, que con la implementación de la Ley de Participación Popular en 1995 se había disminuido la participación política de las mujeres en los cargos municipales.

CUADRO 1: MUJERES ELEGIDAS EN CONCEJOS MUNICIPALES, 1991-1999

Año de elección municipal	Mujeres concejales	% mujeres
1991	232	18.5
1993	231	26.7
1995	135	8.3
1999	542	32.0

Fuente: Asociación de Concejales de Bolivia, 2004.

La Ley de Participación Popular tenía como objetivo central el mejoramiento de la participación de grupos marginales a nivel municipal pero, irónicamente, esta ley complicó la elección de mujeres en este nivel. Con la redistribución tributaria y la administración de los recursos económicos por los municipios, se generó un incremento en la competencia electoral para las alcaldías y los concejos municipales, espacios que los dirigentes locales veían como posibilidad real de participación. En otras palabras, la Ley de Participación Popular fortaleció la política local y al mismo tiempo debilitó la política nacional. Sin embargo, se evidenció que las posibilidades de elec-

ción en el poder local/municipal para las mujeres había sido coartado por las lógicas masculinas en el manejo del poder político acompañado con el interés económico. A su vez, la Ley de Participación Popular permitió, desde otro punto de vista, apuntalar y visibilizar los liderazgos femeninos locales, que fueron cooptados posteriormente por los partidos políticos para ganar o potenciar espacios de representación a nivel municipal.

En este sentido, el proceso de descentralización política administrativa al nivel local tuvo efectos diferentes para hombres y mujeres. Como resultado de los cambios, un gran número de hombres decidieron hacer campaña para elecciones locales, haciendo que la competencia política en este nivel fuera más difícil para las mujeres, pero esto a la vez aumentó las oportunidades para las mujeres en el nivel nacional (Van Cott, 2000: 230). También la Ley de Participación Popular introdujo cambios en el tipo de personas que buscaron los partidos como candidatos. Esto, de igual manera, significó efectos adversos para las mujeres. Antes de la Ley de Participación Popular, los líderes de los partidos elegían a sus candidatos con base en la lealtad partidaria. Después de la Ley, los partidos han buscado candidatos que ya son líderes locales, con bases de apoyo popular ya establecidas. Estos candidatos tienden a ser en su mayoría hombres, y las mujeres son una minoría de líderes de organizaciones en la sociedad civil. De esta forma, el nuevo sistema puso en desventaja a las mujeres que han trabajado durante años para mostrar su lealtad a los partidos (Grindle, 2000: 141).

Pese a las dificultades que las mujeres han tenido para realizar campañas políticas con recursos económicos propios, esto al mismo tiempo les ha permitido visibilizarse y competir con los hombres en el nivel local más que en el nacional; este aspecto se refleja en las elecciones de 1999 cuando se obtiene un 32% de representación de mujeres a nivel municipal (ver Cuadro 1). Posteriormente se implementaron una serie de “estrategias de recuperación del poder” por parte de los líderes hombres de los partidos políticos, empleando una serie de acciones de presión y represión para que las mujeres dejaran los cargos a favor de sus suplentes hombres. Estas estrategias son las que Ximena Machicao B. define como acoso político (Machicao, 2004:5).

Se debe tomar en cuenta que las elecciones municipales de 1987, 1989 y 1991 sólo se realizaban en las capitales de departamento¹⁷ (nueve municipios urbanos). Estos concejos estaban compuestos por igual número de concejales/as (13) y las elecciones se realizaban cada 2 años; en las elecciones municipales posteriores (1993, 1999 y 2004) a la Ley de Participación y la Ley

17 Cobija (Pando). Cochabamba, La Paz. Oruro, Potosí, Santa Cruz, Sucre, Tarija y Trinidad (Beni)

de Descentralización Administrativa, se modificó el período de la gestión municipal a cinco años y se incorporó una nueva lógica de división territorial. Esto implicó la creación de nuevos municipios. Se pasó entonces de nueve municipios urbanos en capitales de departamento a 311 municipios, incorporando por primera vez las áreas rurales. Posteriormente se elevó el número de municipios a 314 y actualmente a 327¹⁸.

Las cuotas en la Ley de Partidos Políticos

De la misma manera en que se incorporó el tema de las cuotas políticas para las mujeres en la reforma electoral de 1997, en el año 1999 se lograron introducir en la Ley de Partidos Políticos varios artículos para promover la participación política de las mujeres, en igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres. Con el fin de reducir las desigualdades de hecho, esta ley obliga a los partidos a establecer una cuota no menor del 30% para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana. La ley no hace otras especificaciones sobre la participación de las mujeres en el interior de los partidos políticos.

Sin embargo, los partidos políticos inscritos y reconocidos por la Corte Nacional Electoral recién están incorporando en sus estatutos y reglamentos internos principios explícitos sobre la no discriminación de género que garanticen una mayor participación política de las mujeres. Pese a la obligación de éstos, hasta la fecha, no se han evidenciado cambios en las estructuras internas ya que son pocos los partidos que han incorporado en su dirección a las mujeres¹⁹. La mayoría de las mujeres militantes de partidos están ubicadas en mandos intermedios o como dirigentes zonales, barriales o en las Secretarías de Asuntos de la Mujer o Femeninos. La formulación del artículo 19 de Ley de Partidos Políticos, sobre el 30% de participación en cargos de dirección partidaria no se ha concretado hasta el momento.

Los partidos políticos existentes en Bolivia, inscritos y reconocidos legalmente por la Corte Nacional Electoral, están incorporando paulatinamente en sus estatutos y reglamentos internos principios explícitos sobre la no discriminación de género. Los partidos políticos más representativos como el

18 La creación de nuevos municipios en Bolivia, principalmente rurales, está en relación al crecimiento poblacional del país. Este crecimiento a su vez determina la composición de los concejos municipales. Existen concejos municipales con 11, 9, 7 y 5 concejales.

19 Cabe hacer notar que, a raíz de la crisis política que ha vivido el país, en octubre del 2002 y con la salida del presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada, su partido político, el Movimiento Nacionalista Revolucionario – MNR, ha sufrido una serie de cambios en su dirección y actualmente la jefatura nacional está en manos de una mujer: Mirtha Quevedo.

Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) incluye el principio de la equidad de género en sus estatutos; el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) reconoce una Secretaría de la Mujer; Acción Democrática Nacionalista (ADN) incorpora una Secretaría de Asuntos Femeninos; tanto Nueva Fuerza Republicana (NFR) como Unión Cívica Solidaridad (UCS) incluyen en sus estatutos el principio de la no discriminación por sexo. Uno de los más avanzados en sus estatutos es el Movimiento Sin Miedo (MSM) que señala: “Promover el desarrollo de iniciativas que posibiliten la efectiva y equitativa participación cultural, política, económica y social de bolivianas y bolivianos en las políticas públicas municipales y nacionales, sin ningún tipo de discriminación” e incluye a lo largo de todo el documento un lenguaje no sexista (Brañez, 2003:35).

Llama la atención que en los partidos denominados “asistémicos” de reciente creación como el Movimiento al Socialismo -MAS- y el Movimiento Indígena Pachakuti -MIP-²⁰, ambos caracterizados por su composición campesina-indígena, no incorporan en su estructura interna a mujeres. Sin embargo, lograron, especialmente el MIP, cooptar liderazgos femeninos independientes en sus listas electorales para las elecciones municipales del año 2004.

Las mujeres en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas

Un avance importante en el sistema político boliviano es el reconocimiento legal de participación electoral de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, lo que les permite, a partir de las modificaciones al Artículo 224 de la Constitución Política del Estado (2004), participar en los procesos electorales como candidatas a Presidente, Vicepresidente, senadores/ y diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales en igualdad de condiciones, rompiendo de esta manera con el monopolio de los partidos políticos como únicos mediadores para participar en procesos electorales (nacional y municipal). Posteriormente, esta reforma constitucional ha sido plasmada en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, que incluye una cláusula en la que se exige que el 50% de las candidatas sean mujeres, aplicada por primera vez en diciembre del 2004 en las elecciones municipales.

20 Ambos partidos políticos se proclaman como innovadores en sus estructuras partidarias y participativas, alejadas de las prácticas de los partidos políticos tradicionales, catalogados como corruptos, neoliberales, etc. Estos partidos políticos “asistémicos”, especialmente el MAS, han logrado en las últimas elecciones nacionales una importante presencia campesino indígena en el parlamento boliviano (18% en la Cámara de Diputados y un 11% en la Cámara de Senadores). Sin embargo, la participación femenina en esta bancada parlamentaria es de 12% como titulares y 11 mujeres ocupan las suplencias.

Sin embargo, como lo señala la publicación de la Asociación de Concejalas de Bolivia, la modificación a las leyes vinculantes como la Ley de Partidos Políticos y la Ley Electoral no han modificado el porcentaje mínimo al 50% y han mantenido el 30%. En esa lógica sólo han estado obligadas a incorporar en las listas electorales el 50% de mujeres las Agrupaciones Ciudadanas y los Pueblos Indígenas²¹.

La Corte Nacional Electoral en circular PRES. –VPE 051/2004 de fecha 17 de septiembre de 2004 señaló que “la lista en su conjunto, debe contener al menos el 30% de mujeres”. Esto demuestra que si bien se logra incorporar el 50% en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, la Corte Nacional Electoral, instancia que debe vigilar el cumplimiento de la norma, más bien la obstaculiza y vela por los intereses político partidarios y mantiene su lógica patriarcal de funcionamiento.

Cumplimiento de la Ley de Cuotas

En Bolivia existe una serie de leyes encaminadas a proteger los derechos de los ciudadanos; no obstante, son pocas las leyes que son aplicadas realmente. Si bien las cuotas han tenido efectos positivos en el incremento del porcentaje de mujeres elegidas a nivel nacional y local, no ha sido suficiente, ya que estos no han subido considerablemente en relación con elecciones nacionales anteriores a la aplicación de la Ley de Cuotas (ver cuadros 2 y 3).

Aunque este instrumento legal no es la única vía, la experiencia demuestra que dichos sistemas se transforman en una eficaz manera de iniciar procesos que conduzcan hacia una real igualdad entre hombres y mujeres, convirtiéndose en la actualidad en el mejor mecanismo para garantizar la equidad en el ejercicio de los derechos políticos y ciudadanos de las mujeres. De esta manera, se garantiza, a través de un principio jurídico, la participación en igualdad de condiciones para hombres y mujeres en procesos electorarios.

Conceptualmente las cuotas son una medida de acción positiva, porque a través de ellas se busca generar un piso igualitario entre mujeres y hombres en el acceso a los cargos de poder en distintos ámbitos. La ley de cuotas como mecanismo de acción positiva se plasma en la elaboración de una ley o en la modificación de una ya existente. Este instrumento funciona estableciendo cuotas máximas de participación por sexo (o cuotas mínimas de participación por sexo) en candidaturas o porcentajes de cargos electos en elec-

21 Concejala, Boletín Mensual Octubre, 2004 Asociación de Concejalas de Bolivia.

ciones municipales y parlamentarias. Es decir, las cuotas se aplican en la cantidad de candidatos/as y no en los cargos a ocupar.

En Bolivia, a partir de 1995, las elecciones legislativas en la Cámara de Diputados se han regido por un sistema proporcional mixto: sesenta y ocho diputados son elegidos por voto mayoritario en los distritos uninominales y sesenta y dos son escogidos en nueve distritos regionales plurinominales. Las listas para candidatos plurinominales son cerradas y con candidaturas elegidas por los partidos políticos. El mecanismo de elección para Presidente, Vicepresidente, diputados plurinominales y senadores es por plancha o lista cerrada, es decir si se elige a X candidato para la presidencia se elige automáticamente a diputados plurinominales y senadores. El promedio de la magnitud del distrito es de catorce; el mayor es el de La Paz con treinta y un representantes y el menor es Pando con cinco. Como en otros países latinoamericanos, todos los candidatos "titulares" se lanzan con uno alterno o "suplente." La cámara alta (senadores) está compuesta por veintisiete curules, que corresponden a 3 senadores por departamento. El partido con la mayor cantidad de votos gana dos curules y el siguiente con más votación obtiene un curul. Es precisamente sobre este nuevo esquema del sistema político y electoral que se introdujo la Ley de cuotas en Bolivia, haciéndose efectiva en las elecciones posteriores a 1995: en las nacionales de 1997 y 2002 y en las elecciones municipales de 1999 y 2004.

Las elecciones nacionales de 1997 y de 2002

Con la aplicación de la Ley de Cuotas en las elecciones nacionales de 1997 el incremento de la representación de las mujeres en la vida política del país en niveles de decisión no se ha traducido en un aumento significativo del número de mujeres que acceden al Poder Legislativo.

Sonia Montaña V. (1998: 33) señala que antes de la implementación de la Ley de Cuotas el número de senadoras titulares era uno (3,7%) y el de diputadas era diez (7,6%). Para la gestión 1997 - 2002 el número de senadoras se mantuvo en un 3,7% y el de diputadas aumentó a 13 representantes con un 10%, distribuidas en once diputadas plurinominales²² y dos uninominales. De igual forma, se incrementó la representación de senadoras suplentes a un 33,3% y para diputadas suplentes a un 21,54%. Este aspecto nos muestra que en realidad los espacios cedidos para las mujeres en las listas electorales han estado concentrados en suplencias. (ver Cuadros 2 y 3)

22 Se debe tomar en cuenta que la ley de cuotas del 30% sólo es aplicada, desde su aprobación hasta la actualidad, para la elecciones de diputadas plurinominales y para senadoras, estando ausente este mecanismo para la elección de diputados/as uninominales.

En las elecciones 2002 – 2007, se incrementó el porcentaje de representación de mujeres en la Cámara de Diputados a un 19% correspondiente a dieciséis diputadas plurinominales y nueve diputadas uninominales, en ambos casos titulares. Esto significa que de un 17,7% de diputadas plurinominales titulares de la gestión 1997-2002 se incrementó a un 25,81% de titulares plurinominales para la gestión 2002-2007 (ver Cuadro 3).

Para la gestión 2002-2007 en la Cámara de Senadores se incrementó la presencia de mujeres a un 14,8%, contándose por primera vez con 4 senadoras (ver Cuadro 2). Actualmente, esta representación se mantiene pese a los cambios de escenario político que se han vivido en el país.

CUADRO 2: COMPOSICIÓN CÁMARA DE SENADORES POR SEXO, 1993-2007

PERÍODO	Totales	Mujeres titulares	%	Totales	Mujeres suplentes	%
1993 - 1997	27	1	3,7	27	1	3,7
1997 – 2002	27	1	3,7	27	9	33,3
2002 – 2007	27	4	14,8	27	6	22,2

Fuente: Datos procesados con base en información proporcionada por la Corte Nacional Electoral Secretaría de Cámara. Bolivia: Abril, 2004.

Sistema de Información para la vigilancia ciudadana desde un enfoque de género - CIDEM..

CUADRO 3: COMPOSICIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS, 1993-2007

PERÍODO	Totales	Mujeres titulares	%	Totales	Mujeres suplentes	%
1993 - 1997	130	13	10	130	14	10,87
1997 – 2002	130	13	10	130	28	21,54
Plurinominales	62	11	17,7	62	22	35,45
Uninominales	68	2	3,4	68	6	8,8
2002 – 2007	130	25	19	130	28	21,53
Plurinominales	62	16	25,81	62	18	29,03
Uninominales	68	9	13,24	68	10	14,71

Fuente: Datos procesados en base a información proporcionada por la Corte Nacional Electoral – Secretaría de Cámara. Bolivia: Abril, 2004.

Sistema de Información para la vigilancia ciudadana desde un enfoque de género - CIDEM.

Zabala indica que,

haciendo un cotejo entre las candidaturas totales de varones y mujeres, postulados en los períodos de referencia (93 y 97), las cifras arrojan igualmente un incremento en la presencia de mujeres de 14 puntos porcentuales, fruto sin duda del carácter coercitivo de la ley, que actúa abriendo las listas partidarias a la presencia femenina”, donde en 1993 de un total de 1621 candidaturas 169 eran mujeres y en 1997 del total de 2638 de candidatos 646 eran mujeres (Zabala, 2002: 10).

Se debe señalar que para las elecciones nacionales de 1997 no se tenía reglamentada la obligatoriedad de los partidos políticos de ubicar en las listas electorales a las mujeres en franja de seguridad para candidaturas titulares concentrando su participación en suplencias.

Zabala señala al respecto que

“si bien, para la Cámara de Diputados, el impacto de la cuota en la elección de titulares mujeres no logra remontar los niveles del pasado; en cambio, en un efecto perverso, despliega todo su poder en las suplencias, generando un escenario de posicionamiento para una masa crítica (minorías consistentes) de parlamentarias en sus regiones (Zabala, 2002:12).

Esto, según las propias parlamentarias suplentes, ha permitido desarrollar un mayor protagonismo de las mujeres en el ejercicio de la política en ámbitos territoriales que tiende a desnaturalizar y desactivar los estereotipos y las resistencias culturales sobre las capacidades públicas y políticas de las mujeres, los que se constituyen en una barrera para el ejercicio político real de las mujeres en espacios de decisión a nivel local, como es el caso de las concejalas y alcaldesas municipales.

En las elecciones de 1997, los partidos se limitaron a cumplir estrictamente con lo establecido, nombrando a una mujer en cada tercer puesto de sus listas, como se ve en el cuadro 4.

CUADRO 4: MÉTODO MINIMALISTA Y FORMA ZIGZAG DE CUMPLIR CON LA CUOTA

Método minimalista de cumplir con la cuota	
Titular	Suplente
Candidato 1 (hombre)	Candidato 1 (hombre)
Candidato 2 (hombre)	Candidato 2 (hombre)
Candidata 3 (mujer)	Candidata 3 (mujer)

Fórmula Zigzag de cumplir con la cuota	
Titular	Suplente
Candidato 1 (hombre)	Candidato 2 (hombre)
Candidata 3 (mujeres)	Candidato 1 (hombre)
Candidato 2 (hombre)	Candidata 3 (mujeres)

Esta interpretación “vertical” de la ley de cuotas hizo que fuera casi imposible que las mujeres fueran elegidas. Al igual, una legisladora de Chuquisaca declaró durante una discusión de las cuotas: “Esta interpretación viola el espíritu de la ley... si este sistema sigue en vigor, nunca ganaremos” (Comunicación personal, 15 marzo 2002). Las oportunidades de elegir mujeres siguieron disminuyendo con la práctica común de ubicar las cuotas nombrando mujeres como suplentes y no como titulares y en franjas de seguridad que garanticen su elección.

El número de mujeres elegidas a la Cámara de Diputados (en puestos titulares) subió de diez en 1993 a trece en 1997 (ver Cuadro 2). Estas cifras justifican el hecho de que la ley de cuotas no haya tenido mucho impacto en el número de mujeres elegidas. Sin embargo, estos resultados tienen que ser considerados bajo la óptica de un sistema electoral mixto constituido por 62 distritos uninominales para un total de 130 curules, lo que ha significado un desnivel en las cuotas por el impacto negativo que los asientos uninominales tuvieron en la elección de mujeres.

Para el período 2002 – 2007 el panorama varía en relación con los anteriores resultados, por el impulso que le da el Foro Político de Mujeres junto con la Articulación de Mujeres por la Igualdad y Equidad – AMUPEI²³ para asegurar que las candidaturas para diputadas plurinominales y senadoras estén en lugares con opción de ser elegidas o en franjas de seguridad.

23 La Articulación de Mujeres para la Equidad e Igualdad – AMUPEI–, conformada por la Coordinadora de la Mujer, Plataforma de la Mujer, Campaña 28 de Septiembre por la despenalización del aborto, Católicas por el Derecho a Decidir, Red Ada y nueve comités departamentales, se constituye en una instancia de negociación e incidencia política de propuestas elaboradas desde el movimiento de mujeres hacia el Estado.

De 399 del total de candidatos plurinominales titulares para las elecciones 2002 – 2007, 135 eran mujeres, es decir un 33,83%. De un total de 327 candidaturas para diputados suplentes plurinominales, 169 eran mujeres con un 51,68%. En el primer caso se cumplió con la incorporación de mujeres del 30% y en suplencias se consiguió casi la paridad en la inclusión en las listas. Sin embargo los resultados han sido distintos: pese a que en la actual gestión se ha incrementado la presencia de las mujeres en el parlamento nacional, no se llega al 30% de representación.

Como se puede observar a partir de la aplicación de la ley de cuotas, la representación femenina en la cámara de diputados/as

fueron incorporadas en suplencias, en los lugares menos privilegiados y con menor poder de decisión; en las últimas elecciones nacionales de 2002 estuvieron incorporadas dentro de la franja de seguridad (no en la totalidad de los partidos, pero sí en la mayoría). Esto se pudo conseguir gracias a la real interpretación del Código Electoral (art. 112 inc. c), por parte del Foro Político Nacional de Mujeres, que sostuvo reuniones con la Sala Plena de la Corte Nacional Electoral ... y como observador al interior de la Corte Nacional Electoral en la presentación de listas por parte de los partidos políticos ejerciendo de esta manera mecanismos de control social (Zabala: 2002:13).

La consecutiva presencia en la Cámara de Senadores de una sola mujer en dos periodos legislativos se explica por el hecho de que esta cámara concentra la representación territorial y simboliza un espacio de mayor prestigio en la investidura parlamentaria, por lo que las opciones de las mujeres para llegar a estos espacios son menores. Sin embargo, cabe resaltar que en las últimas elecciones nacionales (2002) se incrementó en la Cámara Alta de 1 a 4 senadoras, esto como resultado de la crisis de partidos políticos y del desgaste de los dirigentes políticos hombres que han buscado en las mujeres un aval social y de reconocimiento de su voluntad política de cambio y apertura.

Una de las características importantes en las elecciones generales del 2002 es que se reconfigura la composición parlamentaria, incrementándose considerablemente la representación campesino indígena. Estos obtienen en la Cámara de Diputados un 18% de representación y en la de Senadores un 11%; sin embargo, la presencia de mujeres en estas bancadas parlamentarias es de sólo tres mujeres diputadas titulares y ninguna senadora. La mayor parte de las mujeres ha estado ubicada en las listas de estos partidos en suplencias. (Albó: 2002).

Para las elecciones del 2002, el Foro Político intentó asegurar que las mujeres ocuparan en las listas electorales lugares en franjas de seguridad. Las líderes

del Foro propusieron una interpretación diferente para colocar una candidata mujer en cada tercer puesto de la lista. El modelo negociado estaba basado en el “control zeta” o el método “zigzag”, es decir, en vez de considerar las franjas de seguridad como listas separadas (ver Cuadro 4), el zigzag se aproximaba y contaría a través de la lista y luego abajo, como está indicado en el Cuadro 4.

Las mujeres líderes del Foro Político, con base en este esquema de inclusión de candidatas en las listas electorales, desarrollaron una estrategia de negociación e incidencia política para incorporar mujeres nombradas y posesionadas en la Corte Nacional Electoral. Se logró la incorporación de tres mujeres, de los siete miembros en la Corte Electoral, con el objetivo de lograr el apoyo para la propuesta en “zigzag”. Al final, sin embargo, sus esfuerzos fallaron. Seis días antes de la fecha límite para presentar las listas de candidatos para las elecciones nacionales de 2002, la Corte Nacional Electoral determinó asumir una interpretación “vertical” de la ley de cuotas.

La aplicación a nivel municipal en 1999

A partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular, y en concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades²⁴ y la Ley Electoral que incluye la ley de cuotas del 30%, se implementaron mecanismos de participación directa de la sociedad civil con el objetivo de dar las mismas oportunidades de participación y acceso a puestos de decisión a las mujeres en igualdad de condiciones.

En el Cuadro 1 se pueden observar comparativamente los resultados de los procesos electorarios municipales. En el caso de los años 1993 y 1995, elecciones que fueron anteriores a la implementación de la Ley de Cuotas, se puede evidenciar un decremento sustancial de representación de mujeres en estos espacios de decisión local/municipal. El porcentaje aumentó nuevamente en el año 1999 cuando se alcanzó un porcentaje del 32% de concejalas elegidas.

Este cambio brusco se explica porque al promulgarse la Ley de Participación Popular se fortalecieron los municipios con mayores recursos económicos, lo cual hizo del espacio de representación municipal un lugar deseado por los partidos políticos, conformados principalmente por hombres (Velásquez, 2003).

24 Los municipios son unidades territoriales, política y administrativamente organizadas. Están representados institucionalmente por las municipalidades, que son entidades autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El Gobierno Municipal está conformado por el Concejo Municipal y Alcalde o Alcaldesa Municipal. El número de representantes que componen los concejos varían de acuerdo con la densidad poblacional, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas de los Censos de Población.

CUADRO 5: ALCALDES Y PRESIDENTES DE LOS CONCEJOS DE BOLIVIA POR SEXO, 1999-2004

	Alcaldesas y Alcaldes		Total	Presidentas (es) de Concejo		Total				
	Mujer	Hombres		Mujer	Hombres					
Total Nacional	27	8,60%	287	91,40%	314	57	18,15%	257	81,85	314

Fuente: Datos procesados del Ministerio S.C. de Participación Popular. Bolivia: Febrero, 2004 (Sistema de Información para la Vigilancia Ciudadana desde una perspectiva de género – CIDEM)

Por otro lado, las elecciones de 1999, como lo refleja el Cuadro 5, lograron hacer visible la participación de las mujeres en los concejos municipales como presidentas. En el cuadro, de igual manera, se evidencia el porcentaje de alcaldesas elegidas para la gestión 1999 – 2004.

Como resultado de estas elecciones, un 18,15% de mujeres lograron ser elegidas como Presidentas de Concejo y un 8,60% como alcaldesas de los 314 municipios ²⁵.

Pese a las estrategias desarrolladas por las mujeres para ejercer vigilancia y control en las listas de candidatos presentadas a la Corte Nacional Electoral por los partidos políticos y garantizar el 30%, especialmente para las elecciones municipales de 1999, los partidos políticos han logrado transgredir las normas establecidas y el control ejercido por el Foro Político de Mujeres. Esta trasgresión la han hecho a través de la introducción de hombres con nombre de mujer²⁶, lo que ha permitido identificar los vacíos jurídicos y la falta de mecanismos de sanción en el Código Electoral.

Finalmente, la incorporación de la participación de los pueblos indígenas y las agrupaciones ciudadanas²⁷ permitió en las elecciones de 2004, por un lado, romper con el monopolio de los partidos políticos como único medio de participación como candidatos/as, y por otro, incorporar para estas agrupaciones ciudadanas la obligación del 50% (paridad) en las listas electorales para hombres y mujeres.

25 Las elecciones municipales dan como resultado la elección de concejales. Si es que el candidato/a consigue ganar por mayoría absoluta (50% + 1), es posesionado/a automáticamente como alcalde o alcaldesa. Sin embargo, en general, los resultados de las elecciones son para la conformación del concejo municipal con los candidatos más votados. Una vez instalado el concejo municipal elige a un/a presidente/a del concejo y se procede a la votación para elegir al alcalde, proceso que es definido sin la participación ciudadana sino que se realiza a través de la correlación de fuerzas políticas internas en el concejo municipal.

26 Aproximadamente 140 hombres en representación de distintos partidos se registraron como candidatas mujeres, insistiendo en que se llamaban "Juana" en vez de "Juan," por ejemplo. Estos concejales fueron denominados "travestis." El fraude se reveló después de las elecciones, cuando los hombres se presentaron para la acreditación como concejales en vez de las mujeres. Sin embargo, públicamente, no se conoce de ninguna sanción personal o al partido político.

27 Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.

De acuerdo con los datos publicados por la Corte Nacional Electoral, las candidaturas han estado distribuidas de la siguiente manera:

CUADRO 6: TIPO DE CANDIDATURAS POR SEXO, ELECCIONES 2004

Tipo de candidato/a	Mujeres	%	Hombres	%	Total	%
Partido Político	3.491	34.10	6.746	65.90	10.237	100
Agrupación Ciudadana	1.116	41.27	1.588	58.73	2.704	100
Pueblo Indígena	213	41.93	295	58.07	508	100
TOTAL	4.820	35.84	8.629	64.16	13.449	100

Fuente: Corte Nacional Electoral, enero 2005. Sistema de Información para la vigilancia ciudadana desde una perspectiva de género – CIDEM.

Como se puede ver en el cuadro 6, sólo los partidos políticos han cumplido con lo establecido en el Código Electoral²⁸, sobrepasando el 30% de candidaturas establecido al presentar en las listas un total de 34,10% de candidatas. En el caso de las agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas no se cumple con lo establecido en la ley 2771, en donde se exige el 50% de mujeres en las listas de candidaturas. Las agrupaciones ciudadanas a nivel nacional han incorporado un 41,27% y los pueblos indígenas un 41,84%. Adicionalmente, como resultado de las elecciones municipales 2004, tenemos a nivel nacional un 18,6% de concejales titulares (ver Cuadro 7).

CUADRO 7: NÚMERO DE CONCEJALES TITULARES ELECTOS POR SEXO, ELECCIONES 2004

Bolivia	Concejales/as Titulares				Total
	Hombres	Mujeres	SI	Total	
Total	1453	337	23	1813	
	80,1%	18,6%	1,3%		

Fuente: Corte Nacional Electoral, enero 2005. Sistema de Información para la vigilancia ciudadana desde una perspectiva de género - CIDEM

SI: Sin identificar

Por otro lado, el cuadro 8 nos muestra el resultado de concejales elegidos según sexo y organización política. Allí se evidencia que el 16,9% de las mujeres elegidas lo han hecho a través de la candidatura de un partido político; un 23,6% lo han hecho a través de una Agrupación Ciudadana y un 27,9% por Pueblo Indígena.

28 Como se analiza en el primer acápite de este documento, el Código electoral no ha modificado la cuota del 30% para los partidos políticos.

CUADRO 8: NÚMERO DE CONCEJALES POR ORGANIZACIÓN POLÍTICA, ELECCIONES 2004

Organización política	Concejales/ as titulares						
	Mujeres		Hombres		Si	Total	
Partidos políticos	234	16.9%	1137	82.0%	15	1.1%	1386
Agrupaciones ciudadanas	75	23.6%	240	75.5%	3	0.9%	318
Pueblos indígenas	29	27.9%	75	72.1%	0	0.0%	104
Sin datos	0	0.0%	0	0.0%	5	100.0%	5
Bolivia	338	18.6%	1452	80.1%	23	1.3%	1813

Fuente: Corte Nacional Electoral, enero 2005. Sistema de Información para la vigilancia ciudadana desde una perspectiva de género-CIDEM
SI: sin identificar

Estos resultados reflejan que las mujeres postuladas no han estado ubicadas en franjas de seguridad que aseguren su elección como concejalas. Por otro lado, hace evidente que las acciones de vigilancia y control realizado por el movimiento de mujeres, y particularmente por el Foro Político de Mujeres, no ha dado resultados positivos.

Conclusión

En términos de impacto, se puede afirmar que las cuotas políticas para las mujeres generó, a nivel nacional, un incremento del 8% en el número de mujeres elegidas para el Congreso. Este incremento es consistente con la tendencia de las cuotas para las mujeres en América Latina. De igual forma, la adopción de las cuotas ha llevado a que los partidos reconozcan la presencia de mujeres calificadas que militan en el interior de ellos, muchas de las cuales sirvieron durante años a su partido sin que nunca fueran nominadas como candidatas.

De la misma forma, se debe subrayar que en el proceso de adopción del sistema de cuotas en Bolivia han sido fundamentales los esfuerzos que las mujeres han realizado para exigir su cumplimiento a los partidos a fin de lograr que realmente se cumpla lo establecido en la normatividad. Por un lado, las mujeres han denunciado el incumplimiento de la Ley y le han exigido a la Corte Nacional Electoral (CNE) poner en marcha la obligatoriedad de la misma, aunque no se ha logrado sanciones reales. De igual manera, las diferentes expresiones del movimiento de mujeres junto con el Foro Político han organizado grupos de vigilancia del funcionamiento de la norma y de apoyo a las mujeres electas, en donde, entre otras cosas se les ha enseñado prácticas efectivas de cabildeo, lo cual fortalece el sistema democrático y político boliviano.

Por su parte, la existencia de las cuotas políticas para las mujeres ha incrementado y posibilitado la sensibilización de la población en su conjunto sobre la importancia de los temas de género en la arena política del país y ha cambiado la naturaleza del discurso sobre el rol de las mujeres en la política. Este proceso ha permitido que los parlamentarios reconozcan las capacidades de sus colegas parlamentarias, proceso que continúa. Así mismo, la experiencia del Foro Político de Mujeres y del movimiento de mujeres en negociación, incidencia política y control ciudadanos ha permitido mantener el tema en la agenda política y pública.

En el nivel local, las cuotas políticas para las mujeres también han tenido un impacto positivo ya que fueron adoptadas para contrarrestar el efecto negativo que tuvieron las reformas de descentralización en la elección de las mujeres en el nivel municipal. La medida de las cuotas a nivel local, estipulada en la reforma al Código Electoral que tuvo lugar en 1999, neutralizó el incremento de la competencia política creada por la descentralización.

Dentro de este contexto, se debe señalar, sin embargo, que las cuotas para las mujeres han encontrado obstáculos en su aplicación. Por un lado, han tenido un menor impacto si se les evalúa desde las medidas convencionales del comportamiento legislativo (por ejemplo, la votación legislativa, la presentación de proyectos de ley y el papel desempeñado en las comisiones del Congreso) (Costa Benavides: 2003). Al observar la dinámicas de las cuotas a través de estas medidas, se encuentra que el papel de las mujeres para adoptar una Ley de cuotas y obligar a los partidos políticos a cumplirlas es mayor en los procesos electorales que en los procesos legislativos.

De igual forma, uno de los problemas más difíciles que enfrentan las mujeres alcaldesas y concejales ha sido nombrado acoso político. El término se refiere a presiones que los concejales hombres realizan sobre las concejalas para que renuncien a sus concejalías y habilitar a sus suplentes varones. Por otro lado, el acoso político se da a través de los dirigentes de partidos políticos que presionan a las concejalas para que voten a favor de la línea política partidaria, obligándolas a renunciar a los principios éticos y políticos de las mujeres. Esto ha sido denunciado constantemente por la Asociación de Concejalas de Bolivia; sin embargo, no existen mecanismos legales que permitan a la Corte Nacional Electoral sancionar a los “acosadores”. Asimismo, las mujeres concejalas se han visto obligadas a renunciar por las presiones que las organizaciones de base sindicales y movimientos sociales han realizado por el “supuesto incumplimiento” de las promesas electorales de las mujeres. Estas presiones en muchos casos han terminado en el uso de violencia física e, incluso, en la amenaza de asesinato contra las mujeres.

En efecto, el acoso político en Bolivia es un fenómeno de complejas y amplias dimensiones que se manifiesta sobre todo en las secciones municipales rurales. No se trata de un hecho aislado sino que son conductas y actitudes permanentes que hacen de este fenómeno un problema social y político que la democracia y el sistema político boliviano deben encarar para buscar soluciones y sancionar con todo rigor de la ley a quienes cometen este delito (Machicao B: 2004).

De hecho, según el estudio realizado por Machicao, las líderes femeninas municipales han registrado más de cien quejas de abuso político. Estas quejas van desde abuso psicológico hasta extrema violencia física: cachetear, golpear y empujar. Quizás en el peor de los casos, asaltantes desconocidos secuestraron a una presidenta municipal y la llevaron a una localidad remota, donde la forzaron a firmar una carta de renuncia que otorgaba al concejal alterno a tomar su lugar. En respuesta a estos casos, ACOBOL convocó una audiencia pública con el Comité para la Descentralización y la Participación Popular en la Cámara de Diputados en noviembre del 2000.

¿Cómo vemos el futuro de las cuotas para las mujeres en Bolivia? La escena política boliviana ha entrado en una nueva fase durante los últimos años como resultado de las nuevas formas de poder que han ido obteniendo los grupos indígenas. La destitución del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y el éxito de los candidatos de “organizaciones autónomas”²⁹ legalizadas para competir en las elecciones municipales a finales del año 2004 han debilitado el poder de los partidos políticos y de la “elite” que dominó la esfera política del país en la década de los años ochenta y noventa. Tal vez es apresurado determinar el efecto que estos importantes cambios tendrán para la mujeres en el contexto político; sin embargo, una hipótesis es que las normas jurídicas desde el derecho positivo (occidental) en relación con las mujeres y la cultura tradicional de las comunidades indígenas y originarias en Bolivia, que afirman tener una “igualdad real” entre hombres y mujeres³⁰, sin embargo, las mujeres permanecen excluidas de los espacios de decisión municipal/local. Lo anterior puede significar que la llegada al poder de líderes hombres provenientes de las comunidades indígenas genere, más bien, una disminución del poder embrionario de las líderes femeninas.

Sin embargo, al mismo tiempo se constituye en un reto para las organizaciones de mujeres incorporar sus demandas de participación y representación

29 Plasmadas posteriormente en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.

30 En el discurso de los pueblos indígenas y originarios se hace referencia al chacha-warmi; es decir del acceso de las mujeres en igualdad de condiciones en espacios de decisión comunal. Sin embargo, las mujeres sólo son acompañantes del marido, padre, hijo, etc.

en la Convocatoria de la Asamblea Constituyente incluyendo el 50% de mujeres en los 3 niveles de representación, nacional, departamental y local. Y que éste 50% se plasme en la Asamblea Constituyente.

Por último, se debe señalar que es necesario recuperar las experiencias de las mujeres de organizaciones de base, donde han sido las propias mujeres quienes se han apropiado del instrumento o mecanismo de las cuotas políticas del 30%. Si bien no existen datos estadísticos, en la práctica cotidiana de las mujeres, en su interlocución con el mundo público político y de negociación en el interior de las organizaciones mixtas (sindicales y/o Organizaciones Territoriales de Base – OTB's y Juntas Vecinales), se ha incorporado la figura de la ley de cuotas exigiendo un 30% de participación y representación para lograr espacios de decisión. Sin embargo, se han visto enfrentadas al manejo masculino, vertical y patriarcal de las mismas.

Bibliografía

Albó, Xavier: *“La nueva correlación campesino – indígena en el Parlamento; Insurgencia democrática de la Bolivia clandestina.”* En: Revista de debate jurídico y social 6, Santa Cruz de la Sierra – Bolivia: CEJIS, 2002.

Ardaya Salinas, Gloria: *Participación Política y Liderazgos de Mujeres en Bolivia.* La Paz, Bolivia: CIDEM, 2001.

Asociación de Concejalas de Bolivia, *“Datos y estadísticas,”* ACOBOL. Disponible en: <http://www.enlared.org.bo/acobol/cgdefault.asp>

Astellara, Judith: *“La igualdad de oportunidades como condición de la democracia moderna.”* Hagamos un nuevo trato; Encuentro Internacional Políticas de Igualdad de Oportunidades, Santiago, Chile, 1994.

Brañez C. Patricia: *“Mujeres Rurales al Timón en Bolivia”.* La Paz, Bolivia: CIDEM, 2003.

Brockmann Quiroga, Erica: *“Mujeres en el Parlamento,”* disponible en: <http://www.virtualismo.com>.

Carey, John M.: *“Party Unity in Legislative Voting”.* Documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association. Washington, D.C., septiembre de 2000.

Correo del Sur: *“Mujeres hacen vigilia en la Corte Departamental Electoral.”* Marzo 21, 2002.

Corte Nacional Electoral. 2004: *“Democracia local en Bolivia: información comparada: 1999-2004.”* Corte Nacional Electoral. Disponible en: www.cne.org.bo/proces_electoral/municipales/municipales2004/sep6.pdf

Costa Benavides, Jimena: *“Women’s Political Participation in Bolivia: Progress and Obstacles.”* Documento presentado al taller internacional de IDEA *“Workshop on The Implementation of Quotas: Latin American Experiences”*, realizado en Lima, Perú, febrero 23-24, 2003.

- Ferrufino, Alfonso: "Las relaciones entre el parlamento y la ciudadanía." *En Camino al poder*. La Paz, Bolivia: FUNDAPAC/Konrad -Adenauer-Stiftung – Foro Político Nacional de Mujeres – UMPABOL, 2003.
- FUNDAPAC – Foro Político de Mujeres Bolivia. 2003: "Historia de los Foros Políticos de Mujeres Departamentales." *En Camino al poder*. La Paz, Bolivia: FUNDAPAC/Konrad -Adenauer-Stiftung – Foro Político Nacional de Mujeres – UMPABOL, 2003.
- Gaceta Oficial de Bolivia: Ley 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. La Paz, Bolivia, 2004.
- Grindle, Merilee Serrill: *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.
- Htun, Mala, and Mark P. Jones: "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America." *En Nikki Craske and Maxine Molyneux (eds.), Gender, Rights and Justice in Latin America*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, N. Y. : Palgrave, 2002.
- Lazarte R., Jorge: "Entre dos mundos: la cultura política y democrática en Bolivia." *En Democracia y cultura política en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Corte Nacional Electoral -PNUD- BID, 2001.
- Machicao B., Ximena: "Acoso político, un tema urgente que enfrentar." La Paz, Bolivia: PADEP/GTZ, 2004.
- Mayorga, Réne Antonio: "Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Proportional System" in Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.
- Montaño Virreira, Sonia: *Representación política de las mujeres*. La Paz, Bolivia: Mimeo, 1998.
- Van Cott, Donna Lee: *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- Vargas, Virginia: "Institucionalidad democrática y estrategias feministas en los años 90." *Exposición presentada en el II seminario regional de poderes y saberes: debates sobre reestructura política y transformación social*, Montevideo, Uruguay, 2000.
- Velásquez C., Gloria: "Participación política de las mujeres en los concejos municipales rurales. Empoderamiento, desempeño y liderazgo". *Programa de Investigación Estratégica en Bolivia – PIEB*. La Paz, Bolivia, 2003.
- Zabala, Ma. Lourdes, et. al: *Estrategia para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres en el parlamento*. La Paz, Bolivia: Honorable Congreso Nacional, Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL), USAID, RF/SUNY/Bolivia y Programa de Apoyo a la Representatividad Congresal (PARC), 2002.
- *Nos/otras en democracia : mineras, cholos y feministas (1976-1994)*. La Paz, Bolivia: ILDIS, 1995.
- *Mujeres, cuotas y ciudadanía en Bolivia*. La Paz, Bolivia: UNICEF, Coordinadora de la Mujer, 1998.

La cuota electoral en Ecuador: Nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador

Silvia Vega Ugalde

Introducción

El título escogido para este artículo pretende recoger el sentido de la lucha por la aplicación de la cuota electoral de las mujeres en Ecuador, desde 1997 hasta la fecha, caracterizado por grandes dificultades que se han interpuesto por parte de los organismos políticos y electorales para la plena aplicación de la ley, particularmente para su aspecto más sensible que constituye la obligatoriedad de ubicar a las candidatas bajo la modalidad de alternabilidad y secuencia en las listas pluripersonales. Junto con este esfuerzo de nadar contra la corriente dominante, masculina, que impregna el sistema político electoral ecuatoriano, divisamos un horizonte esperanzador marcado por las tendencias a la democratización de los espacios partidarios y privados que acarrearía la aplicación de esta medida de acción positiva, que han sido sacadas a la luz por algunas investigaciones recientes. El horizonte esperanzador se delinea también desde la reflexión sobre las potencialidades que tendría la incursión creciente de las mujeres en la arena política, si ésta se articula desde una posición crítica hacia los patrones dominantes de la política, haciendo valer la “diferencia” sexual como anclaje teórico político para interpelar los paradigmas de la ciudadanía universal construida al amparo del republicanismo occidental androcéntrico. Aprovechamos este artículo para insertarnos en una discusión necesaria para el movimiento de mujeres y para las mujeres políticas, sobre las intersecciones entre la representatividad de género y la representación general, que se pone a la orden del día al cuestionarnos sobre la cuota electoral desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa.¹

Ecuador es el primer país de la Región Andina que consagra una cuota electoral para las mujeres, a través de la llamada “Ley de Amparo Laboral” en enero de 1997. Su contenido se modifica en el año 2000 con una reforma a la ley orgánica de elecciones que establece su formulación vigente hasta hoy. A partir de entonces se aplica parcialmente, pues se cumple el porcentaje asignado pero no las condiciones de alternancia y secuencialidad que establece la ley.

1 Esta distinción entre representatividad de género y representación política aparece en el texto de Nérida Archenti que reflexiona sobre la aplicación de la cuota en Argentina. (2003).

En la primera parte del artículo describimos las vicisitudes de este proceso, refiriendo con algún detalle tanto las formulaciones expresas de la ley y sus reglamentaciones como los distintos recursos legales interpuestos por las organizaciones de mujeres para garantizar su cumplimiento. Para las ecuatorianas/os, esta síntesis supone conservar una memoria reciente del proceso, que nos recuerda los esfuerzos desplegados por las mujeres que hemos luchado por nuestros derechos políticos y las innumerables cortapisas halladas en este camino. Para lectores/as de otros países puede ser útil esta reseña para identificar el tipo de dificultades que encierra esta legislación particular y el andamiaje institucional que se ha puesto en juego en la disputa de interpretaciones que rodea la aplicación de la ley de cuotas.

No obstante que la aplicación de la cuota electoral no ha sido plena durante los siete años de su vigencia, los resultados electorales muestran interesantes perspectivas, no sólo por la evidencia de la creciente presencia de mujeres, sino porque los datos cuantitativos disponibles, que incluyen los procesos electorales del año 2000, 2002 y 2004, permiten plantear algunas hipótesis sobre la incidencia de los factores del sistema electoral en los efectos de la cuota, que en ciertos casos contradicen algunas aseveraciones realizadas en otros contextos latinoamericanos. Factores como el tamaño de las circunscripciones electorales, el método de asignación de escaños, el sistema de listas cerradas vs. la votación personalizada, entre otros, problematizados en la segunda parte del artículo.

En la tercera y última parte, nos centramos en las discusiones sobre los cambios cualitativos que se evidencian ya o podrían potenciarse a raíz de la incursión creciente de mujeres en la política pública posibilitada por la cuota electoral, que ha sido sin duda la palanca de este fenómeno, pues antes de su vigencia hubo algunas mujeres pioneras que se arriesgaron a intervenir en política, pero su presencia no alcanzó, ni de lejos, el nivel de generalización al que hoy asistimos.

Este artículo constituye una síntesis y un esfuerzo de sistematización de investigaciones propias y de otros/as autores/as² y se basa también en algunas entrevistas breves a líderes del movimiento de mujeres y en la revisión de un prolijo archivo documental facilitado por la Fundación Equidad y Desarrollo.

2 María Fernanda Cañete, Rafael Quintero, Elsa María Castro, Gioconda Herrera/ María Cristina Carrillo son las/os autores de las principales investigaciones consultadas. Instituciones como el Centro de Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME), la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas, la Fundación Equidad y Desarrollo y, recientemente, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), son las que han realizado un seguimiento sistemático del proceso político de las mujeres, de cuya perseverancia nos hemos beneficiado para este artículo.

Una tortuosa historia

La primera formulación de una cuota electoral para mujeres en el Ecuador se concibió en el marco de la Ley de Amparo Laboral³ junto con otras medidas tendientes a la equidad en el empleo, –no como medida referida a los derechos políticos– bajo el considerando de que el grado de preparación alcanzado por la mujer ecuatoriana, le capacita para participar en condiciones de igualdad con el hombre, en todas las actividades productivas. Así, se establecía la obligatoriedad de contratación de un porcentaje mínimo de trabajadoras mujeres en las empresas, según lo establezcan las comisiones sectoriales del Ministerio de Trabajo, se determinaba una cuota del 20% de candidaturas de mujeres en las listas pluripersonales de elecciones nacionales y seccionales y se incluía también la integración de las Cortes Superiores y del cuerpo de jueces, notarios, registradores y curiales con un mínimo del 20% de mujeres. La Ley de Amparo Laboral por tanto, planteó reformas al Código de Trabajo y a la Ley Orgánica de la Función Judicial, tanto como a la Ley de Elecciones.

Itinerario de la aplicación de la ley de cuotas electorales en Ecuador

Enero 1997: Ley de Amparo Laboral: 20% de participación electoral

Junio 1998: Constitución de la República: garantía de equidad en la participación política de las mujeres.

Febrero 2000: reforma a la Ley orgánica de elecciones: 30% como cuota mínima, con incremento del 5% en cada proceso electoral hasta llegar al 50%, forma alternada y secuencial de ubicación de candidaturas.

Marzo 2000: reglamentación de la Ley que incluye interpretación del Tribunal Supremo Electoral sobre alternancia y secuencialidad.

Demanda de inconstitucionalidad del art. 40 de la Ley de Elecciones y del Instructivo electoral, ante Tribunal Constitucional (TC) y Recurso Administrativo de Reposición ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE), por parte de Coordinadora Política de Mujeres y Diputada Anunziata Valdez.

Junio 2000: TSE deja sin efecto instructivo (luego de proceso electoral de mayo 2000).

3 Publicada en el Registro Oficial. N° 124 del 6 de febrero de 1997.

Julio 2000: TC contesta demanda indicando que un pronunciamiento sería inoficioso por cuanto el TSE suprimió el instructivo.

Agosto 2002: Nueva demanda de inconstitucionalidad de la Coordinadora Política de Mujeres y Diputada Anunziata Valdez, contra el art. 40 del Reglamento de la Ley de Elecciones.

Noviembre del 2002: Pronunciamiento del Tribunal Constitucional favorable a la demanda de las mujeres. (Posterior a proceso electoral de octubre del 2002).

Julio 2004: Resolución del Tribunal Supremo Electoral disponiendo que la alternabilidad y secuencia de las candidaturas de hombres y mujeres, será definida por los partidos políticos.

Agosto 2004: impugnaciones de listas por parte del movimiento de mujeres por no respetar alternabilidad y secuencia y otras acciones legales y políticas.

No había elecciones en el horizonte inmediato cuando esta ley se aprobó, pero, con la caída del gobierno de Abdalá Bucaram en febrero de 1997, ocurrida poco después de aprobada la Ley, se abrió un panorama político nuevo que concluyó con el nombramiento de un gobierno interino y la convocatoria a Asamblea Constituyente. El movimiento de mujeres se organizó para incidir en ese espacio tanto con propuestas de reforma constitucional como a través de la elección de mujeres asambleístas. Varias integrantes de las organizaciones de mujeres decidieron estructurar listas exclusivas de mujeres en Guayaquil y Quito para candidatizarse como Asambleístas y otras intervinieron como candidatas de partidos políticos reconocidos. En las elecciones para la Asamblea se aplicó por primera vez la cuota del 20% (Vega: 1998).⁴

Entre las propuestas de reforma constitucional que levantó el movimiento de mujeres se incluyó las de derechos políticos, consiguiendo que la nueva Constitución sancionada en 1998 consagrara el derecho a la equidad en la participación política de hombres y mujeres:

“El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos” (Art. 102)

“Se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados en leyes y tratados internacionales vigentes”. (Disposición constitucional transitoria décimo séptima)

4 Un análisis de este proceso se encuentra en Silvia Vega Ugalde: “Asamblea Nacional: Balance de la participación de las mujeres y reflexiones para el futuro” CPME-PNUID, Quito, 1998 (mimeo).

La norma constitucional ecuatoriana se refiere no solamente a la equidad entre hombres y mujeres en la participación electoral sino en otras instancias del ámbito público. No obstante, esa disposición no ha sido complementada con leyes específicas y las organizaciones de mujeres no han promovido su aplicación en esos otros ámbitos. La lucha se ha centrado en el terreno electoral.

El siguiente hito por la cuota electoral de mujeres fue el impulso de la reforma a la Ley de Elecciones, precedida de un extenso trabajo de las organizaciones de mujeres que fueron convocadas por la Comisión Parlamentaria de la Mujer y el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) para discutir propuestas legislativas en sendas mesas de trabajo sobre diferentes temas.⁵ Una de ellas, referida a los derechos políticos, concibió el texto de la reforma electoral que fue propuesto en el marco de la discusión general de reformas a la ley electoral que se aprobó en febrero del 2000, estableciendo las disposiciones que se hallan vigentes en la actualidad:

“Las listas de candidaturas pluripersonales deberán presentarse con al menos el treinta por ciento (30%) de mujeres entre los principales y el treinta por ciento (30%) entre los suplentes; en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural” (Art. 58 de la Ley Orgánica de Elecciones).

“Para los efectos determinados en el artículo anterior, se aplicará obligatoriamente la siguiente fórmula de representación en el proceso de inscripción de candidaturas.

En elecciones pluripersonales donde deban elegirse tres representantes se inscribirá, al menos, una candidata mujer como principal y una como suplente; en donde se elijan de cuatro a seis representantes, por lo menos dos candidatas mujeres principales y suplentes; en donde se elijan de cuatro a seis representantes, por lo menos dos candidatas mujeres principales y suplentes respectivamente; en donde deban elegirse de siete a nueve dignidades, al menos tres candidatas mujeres como principales y tres como suplentes; en elecciones de diez a doce representantes, cuatro candidatas mujeres mínimo como principales y suplentes, respectivamente; y, así sucesivamente.

En elecciones donde deban elegirse dos representantes, uno de los candidatos preferentemente será mujer, de igual forma en el caso de los suplentes.

5 Este proceso contó con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) según información proporcionada por la ex diputada Anunziata Valdez.

Esta proporción se incrementará en el porcentaje señalado en el artículo anterior hasta llegar a la representación igualitaria”. (Art. 59, Ley Orgánica de Elecciones).

“El Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, negarán, de oficio o a petición de parte, la inscripción de aquellas listas de candidaturas pluripersonales que no incluyan un mínimo de treinta por ciento (30%) de mujeres como candidatas principales y de treinta por ciento (30%) de entre los suplentes, de forma alternada y secuencial, en las listas presentadas por las organizaciones políticas y candidatos independientes”. (Art. 61, Ley Orgánica de Elecciones).

Como se ve, la norma incluye tres aspectos importantes: un piso del 30%, el aumento progresivo de un 5% en cada proceso electoral hasta llegar a la igualdad y el carácter de alternancia y secuencialidad en la ubicación de las candidaturas femeninas, aspecto este último que ha sido objeto de las más diversas interpretaciones, dando lugar a sucesivas acciones de algunas organizaciones de mujeres para hacer respetar el sentido de equidad que se buscaba con la mencionada ley.

Para las elecciones de mayo del 2000, el movimiento de mujeres y particularmente la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas⁶, impulsó una campaña activa por los derechos políticos de las mujeres, que incluyó la conformación de comités de vigilancia electoral en varias provincias para constatar la aplicación de la cuota y para impugnar listas que no la hubieran respetado. La campaña incluyó también la sensibilización y cabildeo con los partidos políticos para propiciar la inclusión de mujeres en sus listas, la producción de materiales comunicacionales de promoción del voto por mujeres, la capacitación de algunas candidatas en aspectos básicos de la campaña electoral y la difusión de un dossier con extractos de leyes favorables a la participación ciudadana y a las mujeres y con algunas propuestas de la agenda del movimiento de mujeres de las que se esperaba sean portavoces las candidatas. (Castro, s/f: 26-36). Organizaciones de mujeres de Imbabura, la Red de Mujeres de Loja, el Movimiento de Mujeres de El Oro, entre otras organizaciones también impulsaron acciones de veeduría, de capacitación a candidatas, de cabildeo con partidos políticos y de presencia pública en apoyo a la participación política de las mujeres en otras ciudades del país.

6 La Coordinadora Política de Mujeres es una de las organizaciones nacionales del movimiento de mujeres ecuatoriano.

Trampas y cortapisas: el tira y hala de la Ley

El Ecuador está dividido en 22 provincias, 219 cantones y 1162 parroquias urbanas y rurales (Quintero, 2004:2). El Prefecto/a Provincial es la autoridad de nivel provincial elegida por voto popular mientras que el Gobernador/a es designado por el Ejecutivo también como autoridad provincial. El Consejo Provincial constituido por diferente número de consejeros/as provinciales de acuerdo a la población provincial, es el órgano colectivo de gobierno provincial.

A nivel cantonal, se eligen alcaldes como autoridades locales, tanto en las ciudades capitales de provincia como en otros municipios. Los concejos cantonales son los entes colectivos de gobierno municipal, formados también por diferente número de concejales/as, según el tamaño de la población. Finalmente, en el nivel territorial más pequeño, las parroquias, se eligen las juntas parroquiales en el ámbito rural, conformadas por 5 miembros, independientemente del tamaño de la población parroquial.

Las autoridades provinciales, municipales y parroquiales se eligen cada cuatro años en periodos alternados a los de las autoridades nacionales (Presidente, Vicepresidente y Diputados) que también se eligen cada cuatro años. Concejales/as municipales y Consejeros/as provinciales duran cuatro años en funciones pero se renuevan por mayorías y minorías cada dos años, por lo que estas elecciones coinciden una vez con la de autoridades nacionales y otra vez con la de autoridades seccionales.

En las elecciones de mayo del 2000 en las que se eligieron Alcaldes, Prefectos, Concejales Municipales, Consejeros Provinciales y miembros de Juntas Parroquiales, fue la primera vez en la que se aplicó la cuota electoral de mujeres, luego de la reforma a la Ley de Elecciones. Su aplicación, sin embargo, fue parcial, ya que fue tamizada por un reglamento y un instructivo expedido por el Tribunal Supremo Electoral en el que interpretaba los conceptos de alternancia y secuencialidad, estableciendo modalidades de ubicación de las mujeres en las listas que perjudicaban su posibilidad de ser electas.⁷

El Reglamento de la Ley de Elecciones estipulaba:

7 Pese a que rige en el Ecuador el sistema de elección personalizada, por el cual, las/os electores pueden escoger candidatos/as ubicados en cualquier puesto de cualquier lista, no obstante predomina la costumbre de votar por plancha, y en ese caso la ubicación en los primeros puestos efectivamente favorece las posibilidades de elección.

“Las candidaturas pluripersonales deberán presentarse con, al menos, el 30% de mujeres entre los principales y el 30% entre los suplentes.

La alternabilidad y secuencia en la presentación de listas deberá seguir el orden par o impar.

Alternabilidad es la distribución en la lista en forma sucesiva, entre hombres y mujeres.

Secuencia es la serie de combinaciones que pueden realizarse en la lista, saltando los lugares de inscripción de la lista, al tratarse de representaciones de 3 a 5 dignidades, saltando uno o dos puestos; de 6 dignidades en adelante, pasando entre dos y tres puestos y así sucesivamente”. (Art. 40, Reglamento a la Ley de Elecciones⁸).

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) está conformado por siete vocales designados por el Congreso Nacional en representación de los partidos políticos con mayor votación nacional; no ha existido hasta el presente ninguna mujer como vocal de ese organismo. Mediante el instructivo dictado por el TSE se establecían ejemplos para concretar el reglamento, planteando como modalidades legalmente aceptables una lista conformada por cuatro hombres y cuatro mujeres, o por tres hombres y tres mujeres y no intercalando hombres y mujeres de uno en uno, como las organizaciones de mujeres interpretaban la secuencialidad garantizada en la ley.

Este instructivo fue objetado por la Coordinadora Política de Mujeres y la Diputada Anunziata Valdez, que presentaron una demanda ante el Tribunal Constitucional y un recurso administrativo de Reposición ante el Tribunal Supremo Electoral. Frente a estas acciones, el organismo electoral dejó insubsistente el instructivo, pero en fecha posterior a los plazos de impugnación establecidos, por lo que, en la práctica estuvo vigente para el proceso electoral del 2000. Entre las razones que el propio Tribunal reconoció para dejar insubsistente el instructivo señaló “que debió ser dictado, motivado por la urgencia de establecer normas para el efecto de este proceso”. La demanda de inconstitucionalidad del instructivo fue contestada también en fecha posterior a las elecciones, indicando que “si bien es evidente que en el instructivo objeto de la presente demanda, no se respeta la participación alternada y secuencial de las mujeres, no es menos cierto que, habiendo sido derogado el mismo, un pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional se tornaría inoficioso”.⁹

8 Resolución Tribunal Supremo Electoral No. 1. RO/ Sup 39, de 20 de Marzo del 2000.

9 Resolución N. 133-2000-TP del Tribunal Constitucional, 19 de julio de 2000.

Posteriormente, en enero del 2002, la Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional, el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), la Dirección Nacional de la Mujer de la Defensoría del Pueblo y la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas habían dirigido al Tribunal Supremo Electoral una petición para que deje sin efecto el art. 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones, por oponerse a la Ley de Elecciones. El TSE no dio respuesta a este pedido y más bien dictó un nuevo instructivo para el proceso electoral de octubre del 2002, en el que no se decía nada respecto de la aplicación de los principios de alternabilidad y secuencialidad, lo que también, por omisión, inducía a confusión.¹⁰

En abril del 2002, hubo el intento por parte del Congreso Nacional de modificar la Ley de Elecciones, afectando los artículos referidos a la equidad de género. La entonces Diputada Anunziata Valdez se opuso a que dichas reformas sean tratadas y este intento provocó una importante movilización de alrededor de 1000 mujeres al Congreso para oponerse a lo que en la práctica habría significado la derogatoria de la ley de cuotas garantizada en la reforma electoral del año 2000.¹¹ La diputada inició el trámite de un juicio político al Presidente del Tribunal Supremo Electoral, en septiembre del 2002, apoyada por 31 diputados y diputadas, que no se lo continuó porque se logró un convenio entre el Tribunal Supremo Electoral, la Comisión Parlamentaria de la Mujer y el Consejo Nacional de las Mujeres para que cualquier cambio referido a la cuota electoral se lo discuta y consensúe entre las tres instituciones, lo que no se cumplió posteriormente.

Previo al nuevo proceso electoral de octubre del 2002, en el que se elegiría Presidente, Vicepresidente, Diputados y minorías de Concejos Municipales y Consejos Provinciales, la Coordinadora Política de Mujeres y la Diputada Anunziata Valdez presentaron una nueva demanda de inconstitucionalidad, esta vez sobre el art. 40 del Reglamento de la Ley de Elecciones. El punto central de esta demanda objetaba la definición de alternabilidad y secuencia establecida en el reglamento y proponía otra derivada del “sentido natural y obvio” de las palabras definidas por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:

Alternar: “variar las acciones diciendo o haciendo ya unas cosas, ya otras y repitiéndolas sucesivamente. Hacer o decir algo por turno. Sucederse unas cosas a otras repetidamente. Acción o derecho que tiene cualquier persona o comunidad para ejecutar algunas cosas o gozar de ellas alternando con otras”.

10 El art. 13 del Instructivo señalaba: “Igualdad de género. En las elecciones pluripersonales las listas deberán contener al menos el 35% de candidatas mujeres entre los principales y 35% entre los suplentes, de conformidad con lo establecido en la Ley.”

11 Información proporcionada por la ex diputada Anunziata Valdez.

Secuencia: “pertenciente o relativo a la secuencia; continuidad, sucesión ordenada, serie o sucesión de cosas que guardan entre sí cierta relación; ordenación específica de cada una de las unidades; conjunto de cantidades u operaciones ordenadas de tal modo que cada una determina la siguiente”.

El Tribunal Constitucional se pronunció favorablemente a la demanda de las mujeres, el 12 de noviembre del 2002, es decir en fecha posterior al proceso electoral en el que la ley de cuotas se aplicó a medias.¹²

En el texto de esa Resolución en la que se declara “la inconstitucionalidad por el fondo del art. 40 del Reglamento a la Ley General de Elecciones”, el Tribunal Constitucional argumenta su decisión en los siguientes considerandos:

“Que el artículo impugnado realiza una definición de lo que es la alternabilidad y la secuencia, definiciones cuyo contenido no garantizan la participación equitativa entre varones y mujeres; mucho menos cuando al referirse a la secuencia regula la forma en que deben realizarse las combinaciones en serie, atentando a la igualdad de condiciones al establecer que una mujer podría ser ubicada en la papeleta electoral luego de haber sido ubicados dos o tres varones;

“Que en la comprensión de que el estado ha asumido el deber de eliminar las condiciones de desigualdad en la participación electoral entre hombres y mujeres, es necesario evitar los efectos de toda disposición que menoscabe este objetivo por cuanto resultarán inconstitucionales; y por el contrario, resulta una obligación de toda autoridad u órgano administrativo regular en beneficio de lo que se conoce como acciones positivas, ya explicado anteriormente”.¹³

Los partidos políticos: últimos dirimentes

Incapaces de aceptar la derrota jurídica, los miembros del Tribunal Supremo Electoral se inventaron otra salida para el proceso electoral de octubre del 2004¹⁴, esta vez fuera del terreno legal. Ahora su “gran jugada” fue remitir la interpretación de la Ley a la discrecionalidad de los partidos políticos, o mejor dicho de los líderes hombres de esos partidos.

12 Resolución N. 028-2002-TC, 4 de noviembre del 2002.

13 Agradezco a Jennifer Camacho de la Fundación Equidad y Desarrollo, el haberme facilitado copia de la resolución del Tribunal Constitucional y a Loly Valladares el proporcionarme información sobre esta fase del proceso.

14 En este proceso se eligió a Alcaldes, Prefectos y mayorías de Concejos Municipales y Consejos Provinciales.

En junio de 2004, la Fundación Equidad y Desarrollo había solicitado al TSE conformar una comisión conjunta con las organizaciones de mujeres para redactar un nuevo artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones, que sustituyera al que fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional. La Fundación incluso adjuntó una propuesta inicial de redacción para garantizar la alternabilidad y la secuencia.¹⁵

Veinte y siete diputadas y diputados se adhirieron al pedido de la Fundación Equidad y Desarrollo a través de una carta dirigida al máximo organismo electoral, así como la Comisión Permanente por los Derechos Políticos de las Mujeres, que se constituyó el 15 de junio por iniciativa de la misma Fundación e impulsó las acciones referidas al cumplimiento de la ley de cuotas en el proceso electoral del 2004¹⁶.

Un intenso cabildeo de esta Comisión con los miembros de los partidos políticos representados en el TSE se produjo durante el mes de junio y mediados de julio del 2004, para persuadirlos de aprobar una resolución que posibilite la aplicación de la alternabilidad y la secuencia en la conformación de las listas electorales. Se consiguieron tres de los siete votos de los miembros del TSE para la fórmula propuesta por las mujeres, que fue refrendada por uno de los informes jurídicos del Tribunal. Uno de esos votos fue del mismo ex Presidente del Tribunal Electoral que en periodos anteriores había defendido el instructivo y reglamento lesivo a estos principios. Los votos favorables fueron del Partido Democracia Popular, Izquierda Democrática y del Movimiento Pachakutik, ubicados en el espectro político de centro izquierda. Los votos contrarios fueron del Partido Renovador Institucional Acción Nacional, del Partido Social Cristiano y del Partido Conservador, ubicados en la tendencia de centro derecha. Uno de los miembros, del Partido Roldosista Ecuatoriano, no concurrió a la sesión en la que se votó el tema, pero fue el proponente del informe jurídico que finalmente se aprobó, contrario a los planteamientos de las organizaciones de mujeres¹⁷.

La nueva maniobra del Tribunal Supremo Electoral se consumó en una resolución del 16 de julio del 2004, en la que, por un lado dice acatar la resolución de inconstitucionalidad del art. 40 del reglamento de la Ley de

15 Agradezco a Alexandra Andrade de la Fundación Equidad y Desarrollo por haberme facilitado una amplia documentación sobre el proceso legal seguido en el año 2004.

16 Esta Comisión está conformada por mujeres de partidos políticos, organizaciones de mujeres y por mujeres en ejercicio de funciones públicas. Su carácter es más institucional y menos social y se expresa especialmente en Quito. En otras ciudades del país han actuado las propias organizaciones de mujeres existentes en el ámbito local.

17 Frente al empate que se produjo en la votación, el Presidente del Tribunal Supremo Electoral, perteneciente al Partido Renovador Institucional Acción Nacional, dirimió con su voto la propuesta contraria a la ley.

Elecciones, suprimiendo dicho artículo y, por otro se establece un nuevo texto para el art. 41 del mencionado reglamento, del siguiente tenor:

“La alternabilidad y secuencia en la ubicación de puestos de mujeres y hombres. será definida por la organización política el momento de la presentación de la lista, la que contendrá la aceptación de dicha ubicación por parte de todos y cada uno de los candidatos y candidatas”.¹⁸

Al dejar la aplicación de la alternancia y secuencia al arbitrio de los partidos políticos, el Tribunal se lavó las manos y tácitamente se declaró incompetente para garantizar un derecho ciudadano de las mujeres legalmente fundamentado, trasladando esa obligación a sujetos políticos particulares.

Más allá de las connotaciones legales, la decisión del Tribunal Supremo Electoral, revela la consumación del pacto masculino para impedir la igualdad de participación política de hombres y mujeres. Primero intentaron manipular la ley a su favor, y cuando el mecanismo legal les resultó contrario, escogieron el atajo de la discrecionalidad de los partidos políticos –organismos masculinos por excelencia-.¹⁹

No obstante esta evidencia, las mujeres continuaron usando los mecanismos legales para reclamar su derecho. Cuando se inscribieron las listas de candidatos en octubre del 2004, la Comisión por los derechos políticos de las mujeres, en Quito, impugnó, a través de mujeres candidatas, un total de 66 listas de consejeros provinciales y concejales municipales de la provincia de Pichincha, que representaban el 77% de las listas inscritas. En otras provincias como Guayas, Loja, Imbabura, El Oro se instalaron veedurías de las organizaciones de mujeres para el cumplimiento de la ley –similares a las que se habían realizado en los procesos electorales anteriores– y se hicieron también las impugnaciones a un alto porcentaje de listas que incumplían o el porcentaje establecido o la secuencia y alternancia.²⁰

Como era de esperar, los Tribunales provinciales de esas provincias desecharon las impugnaciones, que habían sido planteadas con abundantes argumentos jurídicos y especialmente por el incumplimiento a la Resolución del Tribunal

18 RJE-PLE-TSE-1-16-7-2004

19 Ningún Partido Político legalmente inscrito en el Ecuador, tiene a una mujer como autoridad máxima.

20 En el año 2002, el TSE había rechazado las impugnaciones realizadas por las organizaciones de mujeres por no considerarlas “sujetos políticos”. Con esta experiencia, en el proceso de 2004, fueron mujeres candidatas cercanas al movimiento de mujeres quienes realizaron la impugnación, y como tales no pudieron ser rechazadas.

Constitucional. En el caso del Tribunal Electoral de Pichincha, su decisión la tomó bajo el razonamiento de que *“la interpretación y alcance que se pretende dar a las normas que señala en la impugnación, son forzosas y salen del contexto legal que enmarca la representación de las mujeres”*²¹, por lo que habría que entender que la resolución del Tribunal Constitucional es calificada por el Tribunal Electoral de Pichincha, en esos mismos términos.

Las candidatas en Quito apelaron de esa decisión al Tribunal Supremo Electoral, y también como era de esperar, éste se pronunció desechando el recurso de apelación y ratificando lo resuelto por el tribunal inferior.

La Comisión por los derechos políticos de las mujeres acordó presentar nuevas acciones legales en contra de los miembros del TSE que desconocieron los derechos políticos de las mujeres. Una de ellas fue la solicitud al Presidente de la Corte Suprema de Justicia de levantamiento de la inmunidad de los vocales del Tribunal Supremo Electoral, como condición previa para realizar un juicio penal en su contra, por los delitos de desacato a la resolución del Tribunal Constitucional y de prevaricato. Otra acción legal fue un recurso de queja ante el Tribunal Constitucional en contra del TSE, interpuesto por las dos candidatas que impugnaron las listas de candidaturas de Pichincha que incumplían la norma de alternabilidad y secuencia. Finalmente, se planteó al Tribunal Constitucional un pedido para que exija el acatamiento de su decisión al TSE. Ninguna de estas tres acciones legales ha merecido el trámite pertinente.

Con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se logró la presencia de una comisión internacional de apoyo técnico conformada por representantes de IDEA (Instituto de Investigaciones Electorales), Asociación Civil Transparencia de Perú y una experta de Costa Rica, que visitaron el Ecuador y se reunieron con autoridades electorales nacionales y provinciales entre el 23 y 27 de agosto del 2004. Esta comisión ha emitido su informe con importantes recomendaciones que incluyen la necesidad de un esclarecimiento jurídico de la interpretación de los términos de alternancia y secuencia, así como una serie de estrategias que ligen la cuota electoral de mujeres con temas globales como la democracia y ciudadanía, interesando en su defensa a un amplio espectro de actores sociales y políticos. El informe recomienda también varias líneas de acción para fortalecer la presencia política de las mujeres y las labores de veeduría ciudadana electoral con enfoque de género, incluyendo la necesidad de interesar a la misión de observadores de la OEA para futuros procesos electorales.

21 Providencia notificada a las candidatas impugnantes.

Situación actual de la aplicación de la ley de cuotas

Del relato de este proceso, queda claro que las organizaciones de mujeres que han estado impulsando la vigencia de la cuota electoral en el Ecuador, han agotado todos los mecanismos legales a su alcance, pero han constatado también el manejo caprichoso de la Constitución, leyes, reglamentos e instructivos por parte de los organismos electorales y políticos, llamados a hacerlas cumplir. Este comportamiento institucional y de los actores políticos expresa las debilidades del sistema democrático ecuatoriano, donde no se puede hablar de reglas del juego claras ni de permanencia y respeto a las normas acordadas, situación que se evidencia también en otros aspectos del devenir político y electoral. Este marco general está impregnado intrínsecamente por un marcado androcentrismo que aún impera en el accionar político ecuatoriano, a lo que se suma la debilidad que han experimentado las organizaciones de mujeres, -pese a sus notables esfuerzos y movilización de varios años- para legitimar contundentemente el tema de las cuotas electorales, no sólo como una reivindicación por derecho propio de las mujeres, sino como una exigencia de la democratización general del sistema político.

La diversificación de estrategias además de las de tipo legal parece ser una exigencia urgente que deberán asumir las organizaciones de mujeres y los organismos estatales responsables de los derechos de las mujeres para hacer respetar la vigencia de la cuota electoral en los procesos electorales venideros. Lamentablemente, esta posibilidad se ve limitada porque el interés en el tema reaparece en las vísperas de cada proceso electoral y no se han podido generar hasta el momento estrategias más sostenidas que permitan mayor eficacia en los momentos críticos.

Para el propio movimiento de mujeres no es actualmente un tema prioritario; en ciertos sectores se lo ve como una reivindicación exclusiva del sector de mujeres políticas y no como una confrontación contra el androcentrismo imperante en la sociedad y esto tiene que ver, en cierta medida, con el distanciamiento del movimiento respecto de las mujeres ubicadas en los aparatos institucionales de poder, distanciamiento que se explica como una reacción de una parte del movimiento de mujeres a un periodo -el anterior durante la década del 90- en el que se priorizó, quizás con demasiado énfasis, la vinculación con el Estado. Para el movimiento de mujeres hay otros temas que concitan la atención y el interés, mucho más vinculados al mejoramiento de las condiciones de la vida cotidiana.

Más allá de lo que sigamos haciendo o no las organizaciones de mujeres en torno a la cuota electoral, hoy es un hecho visible la mayor presencia de

mujeres en el mundo político. El porcentaje de participación no ha podido ser eludido por los partidos y el crecimiento de este porcentaje en cada proceso electoral, que prevé la legislación ecuatoriana, ha provocado un amortiguamiento del efecto negativo de la no observancia de la alternabilidad y secuencia en la ubicación de candidaturas. En los dos siguientes capítulos intentamos dimensionar este hecho a través de los resultados electorales, para luego entrar en el análisis de los significados más trascendentes y de largo plazo.

La aplicación de la cuota en cifras

Igual que en otros países latinoamericanos donde se ha aplicado la cuota electoral de las mujeres, es significativo el incremento de la presencia femenina en organismos políticos como el Parlamento Nacional, los concejos municipales y los consejos provinciales.

CUADRO 1: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES COMO DIPUTADAS EN EL CONGRESO NACIONAL, 1978-2002

Año	Número de mujeres	Total de mujeres	% de diputados	mujeres
1978-79	0		69	0
1984	3		71	4,22
1988	5		71	7,04
1990	5		72	6,97
1992	4		77	5,19
1994	7		72	9,72
1996	5		82	6,09
1998	16		121	13,22
2002	17		100	17,00

Fuente y elaboración: Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo. *Las Mujeres en los Partidos Políticos en el Ecuador*. FLACSO, 2004, p. 26.

Desde el año 1998 –en que se aplicó una cuota del 20%– el porcentaje de mujeres se duplicó en el Parlamento. En el período siguiente, a partir del 2002 –en que la cuota electoral fue del 35%– el porcentaje de mujeres asciende a 17%, superior al porcentaje global de representatividad de las mujeres parlamentarias en América Latina y El Caribe, que llega al 14% (Guzmán: 2003,23).

También el incremento se evidencia en los poderes locales, en las concejalías municipales y consejerías provinciales:

CUADRO 2: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES COMO CONCEJALAS MUNICIPALES Y CONCEJERAS PROVINCIALES. TOTAL NACIONAL (1988-2004)

Año	Número de Mujeres	Concejales municipales		Consejeras Provinciales		
		Total de Concejales	% Mujeres	Número de Consejeros	Total de Consejeros	% Mujeres
1988	69	1076	6.41	0	151	0
1996	67	817	8.20	5	79	6.32
2000	266	887	30.00	16	89	18.00
2002	148	677	22.00	11	67	16.41
2004	285	919	31.00	29	91	31.87

Fuente y elaboración: 1998-2002: Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo. Las Mujeres en los Partidos Políticos en el Ecuador. FLACSO, 2004.

Procesos electorales con cuota: problematizando los resultados cuantitativos

Como explicamos antes, la cuota electoral de mujeres se aprobó en 1997, por lo que, su primera aplicación se dio para la elección de miembros de la Asamblea Constituyente. En ese entonces, con una cuota del 20% se postularon 191 mujeres sobre 908 candidatos, o sea el 21% (Vega, 1998: 29) y fueron electas 7 mujeres entre 70 escaños, es decir el 10%.

La introducción de la cuota electoral, tal como rige actualmente en la Ley Orgánica de Elecciones reformada en febrero del año 2000, se aplicó a partir del proceso electoral de ese año.

Un primer aspecto que llama la atención es que, desde el año 2000, se han superado las cuotas de candidaturas establecidas. En el 2000, hubo 36.4% de candidatas a consejeras, 42.4% de candidatas a concejalas y 37.9% candidatas a miembros de las Juntas Parroquiales, cuando la cuota vigente era del 30% (Quintero, 2002:92) 22. En el 2002, hubo 42.47% de candidatas principales a diputadas provinciales, 40.82% de candidatas a consejeras y 39.54% de candidatas a concejalas, cuando la cuota era del 35% (TSE-CIDE; 2002, 10). En el 2004, se postularon 47.6% de candidatas a concejalas, 44% a consejeras y 43.24% a juntas parroquiales, cuando la cuota vigente era del 40%. (F. Equidad y Desarrollo).

Este hecho puede explicarse, porque si bien está establecida una cuota, ésta se calcula de distinta manera de acuerdo al número de dignidades a elegirse. Así por ejemplo, en el proceso electoral del 2004, en aquellas circunscripciones pequeñas donde se elegían 3 dignidades debía haber al menos una mujer candidata, es decir el porcentaje llegaba a menos del 40%, que fue la cuota vigente para ese proceso, igual que en donde el número de candidatos a elegir era 6 debían ser al menos 2 mujeres (33%) o si eran 8 o 9 debía elegirse al menos 3 (38% y 33% respectivamente). En cambio donde se elegían 4 o 5, el porcentaje fue superior o igual al 40%, porque se debían elegir al menos 2 mujeres (50% y 40% respectivamente).

También podría pensarse, por otra parte, que hay voluntad de las mujeres por participar y hay capacidad de los partidos por captar candidatas mujeres, aún por encima de la cuota establecida, lo que quita evidencia a la dificultad que dicen enfrentar los partidos para cumplir con la cuota electoral femenina.

CUADRO 3: MUJERES POSTULADAS COMO CANDIDATAS. TOTAL NACIONAL (2000-2004)

Procesos electorales	Cuota vigente	Concejalas Municipales	Consejeras Provinciales	Diputadas
2000	30%	42.40%	36.40%	No se eligió
2002	35%	39.54%	40.82%	42.47%
2004	40%	47.60%	44.00%	No se eligió

Fuente: Rafael Quintero (2000), TSE (2002), F. Equidad y Desarrollo (2004). Elaboración: Autora

Analizando los resultados de las elecciones, se tiene que en el 2000, fueron electas un 18% de consejeras, un 30% de concejales y un 24.5% de miembros de juntas parroquiales²³. Estos resultados indican que un 7.3% de candidatas a consejeras, un 12.5% de candidatas a concejales y un 19.8% de candidatas a juntas parroquiales, recibieron la preferencia del electorado.

En las elecciones del 2002, fueron electas un 16.33% de consejeras, un 22% de concejales y un 23.26% de diputadas, en los casos en que se aplicó la cuota electoral, es decir, menos mujeres que en el 2000 a las dignidades seccionales.²⁴ Hubo provincias donde se elegían solamente dos puestos y no se aplicó la cuota. En esos casos, se eligieron 16.67% de mujeres consejeras, 23.53% de concejales y ninguna diputada. Salvo el caso de las diputaciones,

23 Por primera vez en el Ecuador, se eligieron en el año 2000 con votación universal a los miembros de 786 Juntas Parroquiales rurales. Fueron electas 963 mujeres sobre 3.930 miembros.

24 En las elecciones del 2000 no se eligieron diputadas, pues se elige esta dignidad cada cuatro años.

se observa un porcentaje levemente mayor de mujeres electas a dignidades seccionales en estas provincias donde no estuvo vigente la cuota, porque es obvio que la cuota no actúa sola, sino en conjunción con otros factores de incidencia en los procesos electorales.²⁵ En el proceso de 2004, se eligieron un 31% de mujeres concejales y un 31.8% de mujeres consejeras provinciales.²⁶

La baja de mujeres electas en el proceso electoral intermedio del año 2002, en ambas dignidades seccionales, podría explicarse porque en él se eligieron minorías de concejales y consejeros, por lo que hubo menos escaños a repartir. “La experiencia reciente demuestra que un mayor número de escaños por distrito favorece, sin lugar a dudas, la representación femenina. En este sentido, cuánto más grande sea la magnitud del distrito, mayor proporcionalidad se obtendrá y, por tanto, mayores serán las probabilidades de que un partido consiga un número mayor de escaños en una circunscripción. Con circunscripciones pequeñas se reduce drásticamente la efectividad del sistema de cuotas” (Bou, 2003:5). También podría explicarse porque en la elección del año 2000 hubo un menor porcentaje de mujeres candidatas ubicadas en los tres primeros puestos de listas, como se refleja en el Cuadro 4, lo que podría haber incidido en una menor oportunidad de resultar electas.

En el año 2004, que comparativamente es el mismo tipo de proceso electoral del año 2000, el porcentaje de concejales electas es igual al del año 2000 (30%), pero crece significativamente el porcentaje de consejeras provinciales electas, que llega al 31.87% frente al 18% del año 2000. En el 2004, varió el sistema de asignación de escaños, bajo el denominado método “Imperiali”²⁷ que favoreció a los partidos políticos más votados, lo que podría haber beneficiado a la elección de un mayor número de mujeres, puesto que, en un sistema proporcional, la asignación de escaños es más distribuida entre listas y, generalmente son electos los candidatos que se ubican en los puestos principales de éstas. Dado que las mujeres generalmente no ocupan esos puestos principales, tienen menos opción de ser elegidas bajo el método de proporcionalidad.²⁸

25 En América Latina, Nicaragua, que no tiene vigente una cuota electoral para mujeres, ocupa el tercer lugar en número de diputadas (20.7%), después de Costa Rica y Argentina.

26 Hasta la fecha de cierre de este artículo el TSE no publicaba aún los resultados electorales de Juntas Parroquiales.

27 En los procesos electorales anteriores estuvo vigente el sistema de Hont, que establecía divisores amplios que posibilitan un reparto de escaños con mayor proporcionalidad entre listas. El método Imperiali, en cambio, establece divisores más pequeños, lo que redundó en una asignación de escaños que favorece a las listas más votadas, en perjuicio de la proporcionalidad de la representación.

28 Esta hipótesis debe ser confirmada con un análisis más pormenorizado de los resultados electorales, haciendo el ejercicio de calcular el reparto de escaños con los dos métodos.

María Fernanda Cañete ha demostrado que la ubicación de las mujeres en los tres primeros puestos de las listas resulta definitiva para garantizar su posibilidad de elección, ya que la mayor parte de mujeres electas desde 1998 han provenído de esas ubicaciones. Esto muestra la preeminencia del voto en plancha que rige en el Ecuador.

CUADRO 4: RELACIÓN DE MUJERES ELECTAS CON SU UBICACIÓN EN LAS LISTAS, 1998-2002.

Proceso	Cuota	% de mujeres candidatas ubicadas en los tres primeros puestos de listas	% de mujeres candidatas ubicadas en los tres primeros puestos de listas
1998	20%	64.79%	75.35%
2000	30%	53.61%	85.14%
2002	35%	75.29%	93.99%

Fuente: Cañete, MF: junio 2004: 5 (Mimeo). Elaboración: Autora

Los datos del cuadro nos muestran que la ubicación de mujeres candidatas en los tres primeros puestos de las listas ha sido superior al 50% en todos los procesos electorales, incluso en el de 1998 cuando no estaba vigente la norma de la alternabilidad y la secuencia. El cuadro revela con elocuencia la efectividad de la elección en relación con esa mejor ubicación, pues, más de las tres cuartas partes de las mujeres electas provienen de ese tramo de la lista, llegando casi a la totalidad en el proceso electoral del 2002.

Comparando a los hombres y mujeres postulados como candidatos y electos en los comicios del año 2004 se observa que, salvo el caso de las Prefecturas, en todas las demás dignidades existe una mayor proporción de hombres electos en relación con el porcentaje de postulados. Habría que indagar si este resultado se explica por una mayor preferencia electoral por los hombres o deviene directamente de su mejor ubicación en las listas. Parece ser este último aspecto el determinante, puesto que el voto personalizado es todavía minoritario en el comportamiento electoral ecuatoriano y, como veremos más adelante, se ha expresado más bien en un sentido favorable a las mujeres.

En el Ecuador, la mayoría de votos se consignan por listas cerradas, pero no deja de haber un pequeño margen de votos que obedecen a la selección individual, y que, al menos en el último proceso electoral, evidenció una preferencia del electorado femenino por candidatas mujeres que pudieron sortear la ubicación en las listas y colocarse como electas por encima de sus colegas hombres.

CUADRO 5: PROPORCIÓN DE HOMBRES Y MUJERES ELECTOS/AS EN RELACIÓN CON EL PORCENTAJE DE CANDIDATURAS. ELECCIONES 2004

Sexo	Prefectos				Alcaldes				Concejales				Consejeros			
	Cand	%	Elect	%	Cand	%	Elect	%	Cand	%	Elect	%	Cand	%	Elect	%
Hombres	118	90.7	18	81.8	1124	89.1	206	94	3250	52.4	634	68.9	395	55.9	62	68.1
Mujeres	12	9.23	4	18.8	137	10.8	13	5.9	2952	47.6	285	31.1	311	44	29	31.8
Total	130	100	22	100	1261	100	219	100	6202	100	919*	100	706	100	91	100

Fuente: Fundación Equidad y Desarrollo. Elaboración: Autora

*Existe un desfase en la fuente consultada respecto al resultado de concejales electos que deben ser 893. Sin embargo, dada la notable brecha entre hombres y mujeres electos para esa dignidad, el desfase no altera la tendencia que muestra el cuadro.

En efecto, en el proceso de 2004, una candidata ubicada en el último puesto de su lista, se ubicó quinta y ganó un escaño como concejala de Quito.²⁹ Otra candidata, de otra lista, ubicada tercera, llegó como primera y también ganó un escaño en el Concejo Municipal de Quito.³⁰ En las consejerías provinciales, una candidata ubicada tercera en su lista, llegó primera y ganó un escaño en el Consejo provincial de Pichincha³¹; otra candidata ubicada segunda en su lista de consejera del Guayas, se ubicó con la más alta votación de la provincia³².

En todos estos casos, existió entre un 2 y 3% de votos de mujeres que exceden a los votos válidos femeninos de las respectivas circunscripciones, por lo que es evidente una mayor preferencia de mujeres por mujeres, haciendo uso del sistema electoral personalizado, de listas abiertas.

Este hecho, pone en entredicho una afirmación de algunos autores/as citados por Bou, en el sentido de que “las listas abiertas y desbloqueadas, acentúan el protagonismo de determinados líderes ya consolidados y presentes en la arena política, en detrimento de las mujeres recién llegadas. Por el contrario, las listas cerradas y bloqueadas, siempre y cuando existan disposiciones que aseguren una distribución coherente por razón de género, favorece la inclusión de las mujeres” (Bou: 2003, 4).

En los casos referidos del proceso electoral del 2004, dos de las candidatas electas en forma preferencial eran mujeres conocidas: una por haber sido ya concejala y otra por ser presentadora de televisión. Las otras dos mujeres, en cambio, eran desconocidas en la arena política, por tratarse de su primera participación electoral, y sin embargo obtuvieron triunfos, por encima de

29 Patricia Ruiz, de la Izquierda Democrática.

30 Luz Elena Coloma, de la alianza Movimiento Quito en Acción-Partido Socialista-Frente Amplio.

31 Ximena Toro, de la alianza Movimiento Quito en Acción-Partido Socialista-Frente Amplio.

32 Soledad Diab, del Partido Social Cristiano.

sus colegas hombres, en algunos casos más conocidos que ellas. Esto nos hace pensar, que el voto preferencial de mujeres por mujeres, si bien no alcanza índices mayoritarios,³³ se expresó como reacción al desacato de los partidos de la alternabilidad y secuencialidad de hombres y mujeres, que fue inobservada por el Tribunal Supremo Electoral al entregar a los partidos la potestad de interpretación de esta norma.³⁴

De hecho, la lucha por la aplicación de la alternancia y secuencialidad, trascendió en los medios de comunicación colectiva, en los meses previos al proceso electoral. Según el reporte de cobertura informativa del equipo de comunicación de la Comisión por los Derechos Políticos de las Mujeres, en julio y agosto del 2004, hubo 80 minutos dedicados por los canales de televisión a difundir las posiciones de las mujeres, sea mediante entrevistas y reportajes; 123 minutos, dedicados por las radiodifusoras y 15 páginas de periódicos en Quito y Guayaquil. Según información de mujeres de otras ciudades del país, los medios de comunicación dieron una amplia cobertura a sus acciones de veeduría e impugnación de listas. La tónica de la comunicación difundida fue más bien positiva, es decir se dio espacio para la expresión de la posición de las organizaciones de mujeres, aunque los medios de comunicación no tomaran posición abiertamente, salvo el caso de algunos/as periodistas prestigiosos. Sin embargo, el tema de la cuota electoral de las mujeres, fue el menos tratado por los medios de comunicación en comparación con la polémica surgida en torno al método de distribución de escaños y la aplicación de la ley de gasto electoral, dos aspectos que cruzaron las discusiones durante el reciente proceso electoral.

El contraste en las elecciones unipersonales

La postulación de mujeres a las funciones de Alcaldías y Prefecturas contrasta notablemente con la participación en listas pluripersonales. En forma “espontánea” sin mediar la cuota electoral, el incremento de participación femenina en candidaturas unipersonales locales y provinciales es de 3% y 1% respectivamente, lo que haría necesarios 52 años para lograr la igualdad entre hombres y mujeres que se postulen a alcaldes y 164 años para lograrla en la postulación de prefectos, al ritmo de crecimiento observado en este cuatrienio.

33 El 2 o 3% de diferencia de la votación femenina preferencial en las jurisdicciones mencionadas representaba alrededor de 3000 votos.

34 Ya antes, en el proceso electoral del año 2002, se constató también que, en todos los casos de binomios presidenciales que incorporaron presencia de mujeres, obtuvieron una mayor proporción de electorado femenino. Por ejemplo, el binomio de Ivonne Juez y Cesar Frixone, obtuvo el 66% de votos de mujeres frente al 34% de votos de varones; el binomio de León Roldós y Dolores Padilla obtuvo el 56% de votos de mujeres frente al 44% de votos de hombres, entre otros casos. (FLACSO, 2004: 46).

CUADRO 6: MUJERES POSTULADAS Y ELECTAS A ALCALDESAS Y PREFECTAS. 2000-2004

Dignidades	Elecciones 2000						Elecciones 2004					
	Candidatas			Electas			Candidatas			Electas		
	Mujer	Total	%	Mujer	Total	%	Mujer	Total	%	Mujer	Total	%
Alcaldes	80	1000	8%	6	215	2.8%	136	1261	11%	13	219	6%
Prefectos	8	102	8%	0	22	0	11	126	9%	4	22	18%

Fuente: Rafael Quintero (2000), TSE (2004). Elaboración: Autora

El incremento de mujeres electas para las dignidades locales y provinciales aumenta significativamente en términos relativos entre las dos elecciones: se duplica el número de alcaldesas y se cuadruplica el de prefectas. Sin embargo, en términos absolutos, la presencia de mujeres continúa siendo muy pequeña en las dignidades unipersonales.

CUADRO 7: CONTRASTE DE PARTICIPACIÓN FEMENINA EN DIGNIDADES PLURIPERSONALES Y UNIPERSONALES CON Y SIN LA CUOTA ELECTORAL (2000-2004)

Elecciones	Mujeres Candidatas				Mujeres Electas			
	% Mujer Alcaldesas	% Mujer Concejalas	% Mujer Prefectas	% Mujer Consejeras	% Mujer Alcaldesas	% Mujer Concejalas	% Mujer Prefectas	% Mujer Consejeras
2000	8	42.40	8	36.40	2.8	30	0	18.00
2004	11	47.60	9	44.00	6	31	18	31.87

Fuente: Rafael Quintero (2000), TSE (2004). Elaboración: Autora

La cuota electoral más allá del número

Nos interesa reflexionar aquí, por una parte sobre la cuota electoral de las mujeres en el contexto del sistema político democrático ecuatoriano, tanto desde el punto de vista de cómo éste influye en la vigencia de la cuota como en relación a los potenciales cambios que ella puede generar en las prácticas y culturas democráticas. Nos interesa señalar, por otra parte, algunas líneas de análisis sobre la incidencia y transformación del sistema de género que puede asociarse a la incursión generalizada de las mujeres en la política pública.³⁵

35 Me baso para este acápite en los hallazgos de investigaciones realizadas por CEIDIME y FLACSCO.

La cuota electoral en el sistema político ecuatoriano

Gioconda Herrera, tomando los estudios realizados sobre el sistema político ecuatoriano, menciona algunas de sus características fundamentales: “su fragmentación, su carácter regional, la débil institucionalidad; prácticas clientelares y corporativas presentes en la gran mayoría de los partidos; la auto reproducción de las elites políticas y la desconfianza ciudadana” (FLACSO, 2004: 8).

La fragmentación hace alusión a la diversidad de los numerosos partidos existentes en el Ecuador, algunos de ellos con efímeros periodos de existencia y otros más estables, que impide la consolidación de alianzas y bloques políticos más sólidos y duraderos. A esta fragmentación se une el carácter regional de los partidos políticos, unos con mayor peso en la costa y otros en la sierra y prácticamente ninguno con representatividad nacional. La incidencia de este hecho sobre la participación política de las mujeres es que potencia la presencia de mujeres pertenecientes a los partidos más votados con un peso regional centrado en la costa y con un signo ideológico ubicado en el centro y la derecha. Es decir, la presencia política de mujeres se inscribe en el panorama político existente y no puede por sí misma alterarlo en lo más mínimo.

Ciertamente, el cuadro muestra la presencia de mujeres en un relativamente largo periodo de tiempo (20 años), en el que ha variado la proporcionalidad de representación regional de diputados y en el que han variado también los matices ideológicos de los partidos políticos; especialmente los que hemos ubicado en el centro político, han tenido, a lo largo de este periodo, un comportamiento más apegado a la derecha o a la izquierda, conforme los vaivenes políticos coyunturales.

Si este mismo cuadro lo repetimos exclusivamente para el actual periodo parlamentario, tendríamos la presencia de mujeres diputadas de sólo las dos regiones más pobladas del país, con un leve predominio de la costa, pertenecientes a siete de los nueve partidos con representación parlamentaria actual, principalmente del centro político.

Los partidos de mayor influencia electoral en la costa (PSC y PRE) no contemplan en sus estatutos ningún criterio específico de promoción de la participación de las mujeres (FLACSO, 2004: 31). Es más, militantes del Partido Social Cristiano consideran que “no necesitan medidas especiales porque sus mujeres están participando en igualdad de condiciones”³⁶. Por efecto de la obligatoriedad introducida por la cuota electoral de mujeres, han tenido que incluirlas y hoy representan el mayor porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional.

36 Información proporcionada por Gioconda Herrera.

CUADRO 8: DIPUTADAS POR PARTIDOS, REGIONES Y SIGNO IDEOLÓGICO. 1984-2004.

PARTIDOS COSTA POLITICOS	SIERRA		AMAZONIA			GALAPAGOS			TOTAL			TOTAL PARTIDOS	TOTAL IDEOLO	
	DER	CEN	IZQ	DER	CEN	IZQ	DER	CEN	IZQ	DER	CEN			IZQ
SOCIAL														
CRISTIANO	7			3									10	DERECHA
CONSERVADOR														
ECUATORIANO				2									2	
DEMOCRACIA														
POPULAR	3				4						1		8	CENTRO
ROLDOSISTA														
ECUATORIANO	6				1								7	
IZQUIERDA														
DEMOCRATICA	2			3			1					6		
SOCIEDAD														
PATRIOTICA					1									1
RENOVADOR														
INSTITUCIONAL	2											2		
RADICAL														
ALFARISTA	1							1					2	
SOCIALISTA														
ECUATORIANO						2							2	IZQUIERDA
POPULAR														
DEMOCRATICO	1				1							2		
PACHAKUTIK						1							1	
TOTAL	7	14	1	5	9	4	0	2	0	0	1	0	43	
TOTAL POR REGIONES	22				18			2			1		43	

Fuente: Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo. *Las Mujeres en los Partidos Políticos en el Ecuador: FLACSO, 2004 (corregido)*, 2004, pp. 27-28. Elaboración: autora

Los partidos con mayor influencia electoral en la sierra, contemplan algunas referencias a la promoción de la equidad de género³⁷ y en algunos de ellos, sus militantes mujeres están promoviendo acciones de empoderamiento, pese a que, en términos numéricos tienen una presencia algo menor en la representación electoral. Es por eso que hablamos de la incidencia de la cuota más allá del número.

37 La Izquierda Democrática, introdujo en 1997 un artículo estatutario que plantea el objetivo de la participación "equivalente y alternada" en las elecciones internas y externas. El Movimiento Plurinacional Pachakutik establece una cuota del 40% de mujeres para la conformación de su Congreso Nacional. La Democracia Popular reformó sus estatutos en el 2003, estableciendo la garantía de "participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos electivos". (FLACSO, 2004:49-50).

CUADRO 9: DIPUTADAS POR PARTIDOS, REGIONES Y SIGNO IDEOLÓGICO (2002-2006)

PARTIDOS POLÍTICOS	COSTA			SIERRA			TOTAL	TOTAL
	DER	CEN	IZQ	DER	CEN	IZQ	PARTIDOS/IDEOLOGIA	
SOCIAL								DERECHA
CRISTIANO	4			1			5	5
DEMOCRACIA								CENTRO
POPULAR		1			1		1	11
ROLDOSISTA								
ECUATORIANO		3			1		4	
IZQUIERDA								
DEMOCRATICA					3		3	
SOCIEDAD								
PATRIOTICA					1		1	
RENOVADOR								
INSTITUCIONAL		2					2	
SOCIALISTA								IZQUIERDA
ECUATORIANO						1	1	1
TOTAL	4	5	0	1	6	1	17	17
TOTAL								
POR								
REGIONES	9			8			17	

Fuente: FLACSO, 2004: 28. Elaboración: autora

Tomando como base al partido Democracia Popular, María Fernanda Cañete sostiene la hipótesis de que “la aplicación de la cuota electoral está incidiendo, particularmente en determinados partidos, en la constitución de una dinámica que tiende a modificar la situación interna de sus militantes femeninas (sic), tanto con respecto a su propio rol como al de sus agrupaciones. Las mujeres han debido asumir e insertarse con mayor intensidad en la dinámica del poder debido a la competencia en la cual ahora se encuentran para convertirse en elegibles, lo cual pasa por tener mayor participación en las funciones de su organización y ocupar puestos internos considerados claves” (Cañete, 2004 (1): 3-4)

En efecto, Cañete identifica un cambio en la autoimagen de las militantes partidistas que hoy, por efecto de la cuota, están concientes de su posibilidad de terciar como candidatas, cuestión que hasta hace pocos años, estaba fuera de sus horizontes. Ello ha provocado, según la autora, un cambio actitudinal de las mujeres dentro de los partidos, que se plasma en su interés por entrar al juego político, disputando espacios de dirección, asumiendo la responsabilidad de estar informadas y de formarse políticamente e involucrarse

en las reuniones partidarias. De hecho, en la Democracia Popular, cuatro de sus siete máximos dirigentes nacionales son mujeres³⁸ y han desarrollado estrategias como la captación de la Secretaría de Capacitación o la realización de Congresos de mujeres previos a la reunión de asambleas generales del partido, para potenciar una participación más cualificada y con conciencia de género en los espacios mixtos.

La pregunta que cabe es si esta experiencia de un partido político es generalizable y podría expresar una tendencia que se estuviera incubando a nivel general, o por lo menos de varios otros partidos. Podría ser que la crisis del Partido Democracia Popular tras el derrocamiento del Presidente Mahuad, afiliado suyo, en el año 2000, creó un vacío que posibilitó una mayor presencia de las mujeres.

Según la misma autora, en otro artículo, muestra que la tendencia general, hoy vigente, es la incorporación inorgánica de candidatas para cumplir con la norma de la cuota electoral. Los partidos proponen a último momento, a mujeres populares o conocidas (reinas de belleza, presentadoras de televisión, artistas o mujeres que han logrado representatividad pública fuera del partido), de igual forma que lo hacen con algunos hombres (deportistas famosos o periodistas conocidos). Generalmente vinculan a mujeres parientes o amigas de los líderes principales y reposa en ellos la decisión de su ubicación, con criterios poco explícitos. (Cañete, 2004 (2)).

Aquellas mujeres –y hombres- se mantienen por lo general, al margen de la vida partidaria, que, por otra parte, se activa casi exclusivamente en los periodos electorales, evitando “la puesta en marcha de estrategias para potenciar políticamente a las militantes de los partidos” (62) y más bien, en muchos casos, generan resistencias de éstas que se sienten desplazadas por candidatas consideradas por ellas como “advenedizas”.³⁹

Este proceder de los partidos se inscribe en las características del sistema político que se mencionaron antes; se trata de estructuras con poca institucionalización donde “los procesos de intercambio y de negociación política tienden a ocurrir fuera de las instituciones propias del sistema político” y

38 Es de anotar que, algunas de ellas han sido miembros activos de la Coordinadora Política de Mujeres, organización del movimiento de mujeres comprometida con el impulso de sus derechos políticos.

39 “Entre las militantes parece estarse propiciando la tendencia a unirse con la finalidad de bloquear el paso de mujeres que, sin pertenecer a su agrupación ni haber trabajado por ella, pretenden incursionar directamente como candidatas al amparo de uno o varios dirigentes....Entre las militantes empieza a predominar la lógica de la defensa de su derecho a ser postuladas como reconocimiento de sus aportes y capacidades” (Cañete, 2004 (1): 11-12).

donde “las prácticas clientelares y corporativas, hacen que los sectores ciudadanos accedan al estado no a través del juego de la representación política sino a través de canales corporativos que privilegian a los que tienen poder” (FLACSO, 2004: 10). En ese escenario, las mujeres –como otros grupos excluidos– tienen la desventaja de estar fuera de los circuitos de toma de decisiones, por lo que su incorporación como candidatas, en ciertos casos, suele estar al margen de consideraciones de calidad de las/os postulantes. Priman criterios como la popularidad, la capacidad de aporte financiero a las campañas más que la preparación e idoneidad ética de las personas. De allí que, es totalmente deleznable la “crítica” que algunos sectores políticos hacen a la utilidad de la cuota electoral señalando que se potencia la presencia de mujeres que no realizan ningún aporte a la política, o que, en el peor de los casos, se inscriben en las corruptelas y vicios de la política tradicional. Este hecho, –igual para los hombres como para las mujeres– no es atribuible a la cuota, sino a las debilidades del sistema político ecuatoriano; por lo que, “ser hombre o ser mujer no hace al buen político/a, al patriota servidor/a público, y se hace mal en cuestionar la cuota electoral a cuenta de pedirle lo que no puede dar” (Vega, 2004 (2): 17).

Podríamos señalar que la tendencia de la cuota electoral de mujeres sí parecería potenciar una democratización de los partidos políticos en aquellos casos en que exista de parte de las mujeres candidatas una adscripción más orgánica a los partidos que las postulan y un trabajo de articulación interna entre las mujeres militantes y las mujeres electas. El tipo de acciones que ellas llevarían adelante apuntan a modernizar las estructuras partidarias, institucionalizando ciertas prácticas democráticas en la capacitación y formación de cuadros políticos, en los procedimientos de designación de dirigencias y candidaturas⁴⁰, entre otros aspectos, que no sólo beneficiarían a las mujeres en particular, sino a otros grupos excluidos de la acción política pública. Existe la percepción de que se está produciendo “un cambio de brújula de los núcleos y frentes femeninos, de una actitud más apegada a lo social, lo festivo y lo cultural, se pasa a reflexionar sobre la participación, sobre las líneas del partido. Hay un paso de la rifa a los derechos” (FLACSO, 2004: 55).

Depende, por otra parte, de la voluntad de los partidos políticos de asumir los retos de su democratización, administrando la obligación de la cuota impuesta desde fuera a favor de cambios internos que mucha falta les hace. Quizás uno

40 Un aspecto que resaltan las mujeres militantes de la Democracia Popular como favorable para la inclusión de mujeres “probadas” en candidaturas partidarias es la descentralización en la designación de candidaturas que ha promovido su partido a raíz de una reforma interna, pues es más fácil negociar con las dirigencias provinciales, que, por lo general, son más accesibles que la dirigencia nacional, a la promoción de nuevas figuras (FLACSO, 2004: 47).

de los mecanismos que aceleraría este proceso sería la inclusión de una reforma legal en la ley de partidos que los obligue al establecimiento de una cuota interna de mujeres en los puestos de dirección partidaria. Por otra parte, el movimiento de mujeres podría también jugar un papel importante si se plantea ejercer una influencia social externa para la selección de mujeres que se ajusten a un perfil deseable de una “nueva política”. En algunas provincias donde se ha intentado esto por la vía de ofrecer a los partidos capacitación política para sus militantes mujeres, la experiencia de las organizaciones de mujeres ha sido un tanto desalentadora pues a la hora de escoger las candidatas, generalmente los partidos han postulado a otras mujeres, dejando de lado a aquellas más formadas y que han trabado lazos de relación con el movimiento de mujeres. Como ya mencionamos antes, priman los criterios de popularidad de las candidatas, y aunque “pueden asumir durante la campaña el discurso de género, cuando ganan un espacio, lo archivan y olvidan, volviéndose muy difícil mantener una relación consistente entre movimiento y mujeres políticas electas”.⁴¹

Entre la representatividad y la representación política

Experiencias como la indicada han creado en el seno del movimiento un cierto escepticismo sobre la utilidad de la cuota electoral de mujeres, cuestionando el hecho de que las que resultan electas “no representan los intereses de las mujeres” cuando es común la expectativa de que las diputadas, concejalas o consejeras se comprometan con la agenda del movimiento de mujeres. Sin embargo, actores diferentes a las mujeres organizadas, aspiran poder votar por mujeres esperando que ellas respondan a intereses más generales que las de su propio género. Este dilema entre representación general y representatividad de género es el que buscamos problematizar en este acápite.

Veamos primero, desde un acercamiento más empírico, ¿cuáles son las áreas de intervención de las mujeres que incursionan en política, para inferir de ello el tipo de intereses que defienden en sus iniciativas?

Parece existir en las propias mujeres y en los políticos varones la idea de que las áreas que obligatoriamente se deben asignar a las mujeres electas son las sociales y aquellas vinculadas “a los niños y la familia”, áreas de las que ellos se auto-excluyen por considerarlas de menor importancia. Estudios realizados en otros países muestran patrones diferentes de actividad política de mujeres parlamentarias.⁴² En Perú, Eliana Villar encontró que las diputadas que ejercieron sus

41 Opinión expresada por Nivea Vélez, dirigente de la Red de Mujeres de Loja.

42 Son todavía escasos los estudios sobre el accionar político de las mujeres en los espacios locales.

funciones entre 1980 y 1990 -antes de la vigencia de la cuota electoral- participaron en comisiones e impulsaron proyectos de ley en “temas que se ajustan a los roles tradicionales de las mujeres, aquellos ligados a la familia, la esfera reproductiva y los servicios a la comunidad; no así a las comisiones destinadas a las esferas productivas. También es interesante constatar su presencia en aquellas ligadas a la moral pública, lo que parece confirmar la convicción de otros estudios sobre la preocupación de las mujeres por la ética. Finalmente, se ha evidenciado una creciente preocupación de las mujeres por las comisiones ligadas a cuestiones ecológicas, conservación del medio ambiente. A través de ellas se consolida la preocupación de las mujeres por la vida, mediante el cuidado del entorno” (Villar, 1994: 97).

En cambio, en Argentina, según el estudio de Nérida Archenti, “las diputadas electas no orientaron principalmente su actividad legislativa a proyectos vinculados a la defensa de intereses femeninos, legislaron en relación a todos los aspectos de la vida nacional. Durante el periodo 1993-1997, el número de firmas de legisladoras en proyectos con contenido de género es sustancialmente menor que en proyectos no referidos específicamente a mujeres, y hubo algunas diputadas que no auspiciaron ninguna iniciativa relacionada con mujeres. No obstante, “entre 1993 y 1997, primer periodo legislativo con vigencia de la cuota, las diputadas presentaron 323 proyectos con contenidos de género referidos a diversos temas” (Archenti, 2003: 8-9).

En el caso ecuatoriano, según la información proporcionada por el estudio de FLACSO, las pocas diputadas que actuaron en los años en que no estuvo vigente la cuota electoral, tuvieron participación en las comisiones de presupuesto y de lo económico, en la de lo civil y penal, en la de lo laboral y social y en la de gestión pública y seccional que tuvo un importante rol en la aprobación del marco legal de la descentralización. En el primer periodo de vigencia de la cuota, la presencia de mujeres se ubicó en las comisiones de gestión pública, en la de descentralización, de asuntos internacionales y defensa nacional, en la de la mujer, el niño, la juventud y la familia, en la de salud y medio ambiente, en la de educación, cultura y deportes, en la de asuntos indígenas y en la de desarrollo urbano. En el último periodo, han participado en las comisiones de asuntos amazónicos y desarrollo fronterizo, en la de asuntos constitucionales, asuntos internacionales y defensa nacional, en la de lo civil y penal, de lo laboral y social, en la de derechos humanos, desarrollo urbano y vivienda, descentralización, educación, cultura y deporte, fiscalización, gestión pública y seguridad y en la de la mujer, el niño y la familia.⁴³

43 No existe en el Ecuador un estudio que de cuenta de las iniciativas legislativas de las mujeres diputadas.

Interpretando esta información, podría decirse que, en la etapa precuota, se impuso el perfil profesional personal de las pocas diputadas en comisiones de importancia macro económico y social. Con la inserción más numerosa de mujeres, se diversifica su participación en comisiones mayoritariamente referidas a temas sociales, en el primer periodo (1998-2002) y se evidencia un mayor equilibrio de temas en el segundo periodo (2002-2006), a tono con la ampliación del número de diputadas. Es probable que, la primera oleada de mujeres que llegaron al ejercicio de la diputación por efecto de la cuota electoral, se hayan visto impelidas moralmente a asumir en primer lugar las reivindicaciones de las mujeres y las de carácter social con prioridad a otras y que, a la vez, hayan sido orilladas a esos temas por sus colegas varones.

De estos tres ejemplos reseñados podría establecerse una conclusión provisional referida a que los campos de acción política de las mujeres diputadas varían por dos factores principales: la experiencia personal y el número de participantes en una instancia política. De no mediar estos factores se impone la asignación de funciones tradicionales, que constituyen una extensión de los roles domésticos y de temas vinculados a su socialización femenina. Cuando hay mujeres individualmente destacadas en un campo profesional consiguen su ubicación en comisiones afines a ese perfil, incluso en aquellas consideradas “importantes” por los políticos varones⁴⁴; cuando son numerosas las mujeres que ejercen una función política, por fuerza se diversifica su presencia en varios temas. Cuando no ocurre ni lo uno ni lo otro, la presencia de mujeres tiende a ligarse con prioridad a los temas considerados tradicionalmente como de interés femenino.

Desde un acercamiento más teórico, la disyuntiva que plantea la representación y la representatividad de género nos remite a las nociones de ciudadanía liberal y al cuestionamiento que puede hacerse a ella desde nociones de diferencia e identidad.

En el pensamiento republicano, se supone que “al participar en la discusión pública y en las decisiones colectivas, los ciudadanos trascienden sus vidas autointeresadas particulares...para adoptar un punto de vista general....La ciudadanía es una expresión de la universalidad de la vida humana; es un dominio de racionalidad y libertad como algo opuesto al dominio de las necesidades, deseos e intereses particulares” (Young: 1996:102). “Este ideal de ciudadanía universal conlleva al menos dos significados:... a) la universa-

44 En el caso ecuatoriano, las diputadas que ejercieron en el periodo previo a la vigencia de la cuota fueron dos economistas prestigiosas: Cecilia Calderón y Teresa Minuche y mujeres con trayectorias políticas consolidadas: Floripa Mejía, Elsa Bucaram, María Eugenia Lima, Susana González, Monserrate Butiñá y Aracelly Moreno.

lidad definida como general en oposición a lo particular, es decir, lo que los ciudadanos/as tienen en común como antítesis de aquello en que difieren; y b) la universalidad en el sentido de leyes y reglas que enuncian lo mismo para todas las personas y que se aplican a todas de idéntica forma, o lo que es lo mismo, leyes y reglas ciegas a las diferencias individuales” (99).

La incursión de las mujeres en el espacio político, reclamando la vigencia de uno de sus derechos: el ser elegidas y representar a otras ciudadanas y ciudadanos, podría contravenir este sentido histórico, si se afirma la necesidad de un ejercicio de la igualdad política que no se traduzca en la exclusión de la diversidad y las diferencias y que permita construir un escenario democrático que amplíe los horizontes de sentido de la identidad y posibilite el ejercicio político de diversos conglomerados sociales. Podría suponer también otra interpelación a la noción liberal de ciudadanía, que se basa en el individuo como unidad central de la vida democrática defendiendo un individualismo abstracto si las mujeres, a través de su organización como movimiento social y su proyección como actoras políticas, ejercieran su ciudadanía reconceptualizándola como ejercicio colectivo, basado en las identidades –cambiantes y múltiples– de género.

Esta incursión crítica de las mujeres en la arena política no ha madurado todavía en el Ecuador, tanto porque no se la ha problematizado teóricamente entre las mujeres políticas y entre las organizaciones del movimiento de mujeres, como por las propias condiciones del sistema político que constituye el escenario de acción.

Según Felipe Burbano, la lógica de la representación política liberal, basada en un distanciamiento de los elegidos respecto de sus electores, en aras de superar el particularismo y constituir una “voluntad colectiva”, un “interés general”, no se aplica a sistemas políticos como el ecuatoriano, en el que, a su juicio, “la política no encarna ni crea valores colectivos...sino que se convierte en la defensa de los intereses particulares de una variedad de grupos...; las mujeres entran en un escenario de disputa de elites y en esa disputa, su lealtad se juega más con un partido y un caudillismo político que con su propia condición de género... Lucha de intereses, lucha de clases, lucha regional, lucha de partidos, lucha de liderazgos personales. Las mujeres no pueden escapar a este juego; quedan atrapadas en él”. (Burbano de Lara: 2004:92).

Este destino, aparentemente trágico, debería tener una alternativa que no condene a todos los hombres y mujeres que incursionan en política a reproducir los mecanismos perversos de una representación en el fondo antidemocrática. Archenti señala que “es en el encuentro entre la voluntad representativa y el reconocimiento del vínculo de representación donde se dan las condiciones para

la constitución de un sistema de representación que se caracterice por su pluralismo y por la coexistencia y el entrecruzamiento de intereses diversos” (Archenti, 2003: 13). O sea que, lo deseable sería que las mujeres políticas no abandonen su voluntad representativa de los intereses de las mujeres y reconozcan en ella el vínculo de su representación general, combinándola con las distintas fuentes de identidad que las constituyen como sujetos políticos. No hay que olvidar sin embargo que “la representatividad es una construcción social” (5) y supone la interlocución desde dentro y fuera del sistema político formal, entre las mujeres políticas y el movimiento o grupos organizados de mujeres.

El movimiento de mujeres ecuatoriano tiene la evidencia de que la articulación entre la presión social agitacional y la alianza con legisladoras/es sensibles a los temas de género, constituye una fórmula exitosa para posicionar los derechos de las mujeres y lograr su reconocimiento político. Leyes como la de violencia contra la mujer (1995), maternidad gratuita (1998) y de cuotas electorales (2000) fueron fruto de esa alianza y se hicieron posibles por el proceso de construcción social de representatividad de género, que en su momento fue asumido por las legisladoras en funciones.⁴⁵ Lamentablemente hoy, cuando el número de parlamentarias ha crecido, ha sido difícil sostener este proceso, tanto por el reflujo que se observa en el movimiento social de mujeres, como por el distanciamiento conciente que una parte de organizaciones han interpuesto con el estado, para marcar contrastes con la estrategia predominante en la década del noventa.

Para Burbano, el problema para salir del entrapamiento de la representación “es cómo volver a conectar esta presencia de las mujeres en la política de la representación con una agenda feminista; cómo acompañar la conquista y redefinición de los espacios ciudadanos, públicos, con una política de la diferencia que siga deconstruyendo las formas hegemónicas de la política que condenan a las mujeres a mayor pobreza, desempleo y violencia....Este es el gran reto de la política contemporánea: no abandonar las particularidades, sino tratar de satisfacer esa diversidad de intereses desde formas más convenientes para todos” (93-94).

El potencial democratizador de la cuota electoral de mujeres no estaría entonces solamente ni principalmente en la apertura de puertas para el ejercicio práctico de la “igualdad” política, sino en la posibilidad que esta igual participación crea para la exteriorización de las características de diferencia sexual y social de las ciudadanas y ciudadanos y el potencial crítico de esta perspectiva diferente respecto de la política hegemónica.

45 Ruth Moreno, Mónica Cevallos y Anunziata Valdez, respectivamente.

En una época de vibrante eclosión de identidades, es un imperativo redefinir las nociones de ciudadanía, como lo pretende el feminismo, para dar cabida a esa multiplicidad social que interpela las nociones universales construidas desde un paradigma único de politicidad de los hombres blancos y occidentales. La cuota electoral de mujeres, ideada desde el paradigma de la “igualdad de oportunidades”, podría paradójicamente contribuir a redefinir el concepto liberal de ciudadanía, si junto con el “acceso” al espacio masculino de la política, las mujeres políticas asumieran su representatividad de género intersectándola con otras fuentes de representación. Será más difícil que lo hagan solas; se requiere espacios para la retroalimentación feminista de la práctica política y la presencia vigorosa de un movimiento social de mujeres que sostenga socialmente la agenda feminista.

Cambios en el sistema de género

La participación política de las mujeres no se da, ni mucho menos, en un lecho de rosas. Está plagada de dificultades, temores y tensiones que, en gran medida provienen de la lenta modificación –mucho más lenta que la incursión en la política– de los sistemas de género prevalecientes en nuestra cultura,⁴⁶ que son bien caracterizados por Jutta Marx.

La incursión de las mujeres en política se da, según esta autora, dentro de los patrones establecidos por la hegemonía masculina; la predominancia masculina se traduce “en la vigencia de un código de conducta que a las mujeres les resulta parcialmente desconocido, que se opone a la vez en gran medida a sus propias escalas de valores y a las expectativas de roles sociales que les corresponden...Dicho código genera en muchas de ellas contradicciones y rechazo....El lenguaje y los horarios de la política y los mecanismos de la competencia se contraponen a las necesidades del contexto familiar que les fue encomendado a las mujeres; las cualidades tradicionales necesarias para participar en el juego del poder –agresividad, impulso de dominación, lograr imponer una postura–están excluidas en la socialización femenina y son aceptadas sólo para varones”. (Marx: 126)

Los hombres políticos actúan de manera hostil a través de actitudes como no escucharlas, no valorar sus aportes, ridiculizarlas y, al no haberse transformado o redistribuido las obligaciones domésticas, las mujeres políticas están some-

46 Por sistema de género nos referimos a “los conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatómico-fisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana y en general, al relacionamiento entre las personas” (De Barbieri: 1992: 114).

tidas a la presión de adecuarse a los códigos vigentes para ser aceptadas, y al mismo tiempo no dejar de ser “femeninas” y cumplir los roles que se esperan de ellas. La tensión entre el mundo doméstico y el público supone una sobrecarga de trabajo para las mujeres, y un traslape entre uno y otro que genera sentimientos de extrañamiento con ambos espacios y sentimientos de culpa o insatisfacción por no cumplir bien sus roles preasignados culturalmente.

Los estudios sobre la participación política de las mujeres ecuatorianas, confirman esta realidad, a través de las percepciones y testimonios de las propias mujeres protagonistas, que señalan como obstáculos: el poco tiempo disponible para el quehacer político al continuar de responsables principales de sus hogares, el poco apoyo de sus familias, la imposibilidad de dejar de trabajar durante los periodos de campaña, la falta de dinero para afrontar campañas electorales, su falta de experiencia para desenvolverse en espacios políticos y el temor de ser objeto de insultos y maltratos (Cañete, 2004 (2): 66). La deslegitimación social de la actividad política partidaria debido a las debilidades del sistema político ecuatoriano, adiciona otros elementos de recelo para incursionar en política, sumado a la sutil resistencia de los círculos masculinos a “ser invadidos” por mujeres ajenas a ellos (FLACSO, 2004: 49).

De todos estos obstáculos, que en algún grado pueden estar presentes en otros actores políticos, la oposición del mundo público y privado –y las desigualdades que de ello se derivan– es el que caracteriza significativamente la experiencia política de las mujeres. Ellas ven constreñida su participación política activa por sus ocupaciones domésticas y reproductivas que no las asumen los hombres. Desde las activas democracias griegas, los ciudadanos varones estaban liberados para la política gracias a la labor de las mujeres, los extranjeros y los esclavos. El espacio privado debía resolver los problemas emanados de “la necesidad” para hacer posible el ejercicio de “la libertad” en el espacio público.

En los orígenes de la modernidad occidental, los argumentos que se esgrimieron para defender el derecho al sufragio femenino, cuando sus opositores decían que ellas no combaten por el reino, fue que las mujeres como “madres” cumplían una actividad tan vital para la nación como la guerra. Mientras los hombres lograron su ciudadanía como soldados y trabajadores, las mujeres lo hicieron como madres, y por eso, desde sus orígenes, el pacto político que fundó la democracia, sancionó o legitimó la división sexual del trabajo (Phillips: 1996).

Para las mujeres “ambicionar una candidatura no siempre es una opción clara; prefieren adoptar posiciones y roles secundarios que les permitan entrar y salir de la vida del partido en las diferentes etapas de su vida sin causar mucho revuelo en la tradicional división sexual del trabajo que les coloca la responsa-

bilidad del cuidado de la familia” (FLACSO, 2004: 47). Eliana Villar documenta las estrategias que asumían las parlamentarias peruanas para compatibilizar sus “responsabilidades domésticas” con su actividad política: desde pagar servicio doméstico remunerado, hasta encargar a otras mujeres de la familia el apoyo para la administración de la casa, pasando, en más bien pocos casos, por la colaboración e involucramiento mayor de sus esposos en el ámbito privado.

¿Cuánto durará este dilema? es la pregunta que se impone cuando esta realidad ya no es de unas pocas mujeres sino de un creciente número de ellas que incursionan en la actividad pública por efecto de la cuota electoral. El efecto cuantitativo de generalización de una situación puede provocar cambios cualitativos en los sistemas de género? Villar sostiene que “salir al mundo público implica una negociación y redefinición de las responsabilidades domésticas y no hay salida que no tenga repercusiones sobre la estructura interna del hogar” (Villar, 1994: 90-91). El efecto demostrativo de carreras de mujeres políticas exitosas es otro factor coadyuvante para impulsar a más mujeres a asumir los retos que entraña la incursión política pública (Cañete, 2004 (2), 65) y a sortear las consecuencias que ella acarrea: “una aprende con el tiempo que si le insultan no me pasa nada a mi, ni les pasa nada a mis hijos”, es un testimonio revelador de esa nueva predisposición de las mujeres (FLACSO, 2004: 48).

De allí que sostenemos que la vigencia de la cuota electoral provocará modificaciones importantes no sólo en el sistema democrático ecuatoriano sino también, aunque a mediano plazo, en los patrones culturales de género. La situación planteada supone la claridad y la decisión de las mujeres para lograr modificar las actuales relaciones de poder de género en el mundo público y privado y la sabiduría y generosidad de los hombres para hacer menos difíciles estos cambios, que tienen un empuje histórico incontestable.

Bibliografía

Archenti, Nélica: *“Premisas y criterios para evaluar los alcances y limitaciones de la Ley de Cuotas en Argentina.”* En: *Estrategias políticas de género. Reformas institucionales, identidad y acción colectiva.* Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Agosto 2003. www.escenariosalternativos.org

Bermúdez Valdivia, Violeta: *“Mecanismos legales de promoción de la participación política de la mujer en la región andina.”* En: *Memorias de la Cumbre Parlamentaria Andina sobre la Mujer.* Guayaquil, Ecuador, julio 1998. Parlamento Andino, Congreso de la República del Ecuador, Coalición Política de Mujeres Andinas, Quito, noviembre 1998.

- Bou, Marc: "La participación de las mujeres en la política. El caso de América Latina." Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Boletín DHIAL, 48, 25 noviembre 2003. (www.iig)
- Burbano de Lara, Felipe: "El impacto de la cuota en los imaginarios masculinos de la política." En: *Reflexiones sobre mujer y política*. Cedime, Unifem, F. Konrad Adenauer, Quito: Ed. Abya Yala, julio 2004.
- Camacho Granados, Rosalía, et.al.: *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. San José de Costa Rica: Centro Nacional para el desarrollo de la mujer y la familia, 1996.
- Cañete, María Fernanda (1): "El impacto de la ley de cuotas en los partidos políticos: percepciones de las militantes, límites y cambios partidarios." Ponencia presentada en el Segundo Encuentro de LASA sobre estudios ecuatorianos. Quito, junio 2004.
- "Las vicisitudes de la aplicación de la cuota electoral en los partidos políticos." En: *Reflexiones sobre mujer y política*. Cedime, Unifem, F. Konrad Adenauer, Quito: Ed. Abya Yala, julio 2004.
- Castro, Elsa María: *Liderazgos Alternativos, lecturas de la campaña por los derechos políticos de las mujeres*. Quito: Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas, s/f.
- Congreso Nacional de la República del Ecuador: *Solicitud de Juicio Político al Dr. Carlos Aguinaga, Presidente del TSE, iniciativa de la Diputada Anunziata Valdez. N° de trámite 1-28149*. Septiembre 19 de 2002.
- Constitución Política de la República del Ecuador. Ecuador: Gaceta constitucional República del Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, junio 1998.
- De Barbieri, Teresita: "Sobre la categoría género. Una introducción teórico metodológica." En: *Ediciones de las Mujeres*, Santiago de Chile: N° 17, Isis Internacional, 1992.
- Fundación Equidad y Desarrollo: *Reporte comunicacional de la campaña por los derechos políticos de las mujeres*, Quito: julio-agosto, 2004.
- *Solicitud de varias mujeres de la Comisión por los derechos políticos de las mujeres al Presidente de la Corte Suprema de Justicia para el levantamiento de la inmunidad de los miembros del TSE. Agosto 11 de 2004*. Fundación Equidad y Desarrollo: Resultados electorales 2004. Mimeo.
- Guzmán, Virginia: "Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible." Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, N° 48, 2003.
- Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo: "Las mujeres en los partidos políticos en el Ecuador." *Informe de investigación proyecto Asistencia recíproca para la promoción de la participación política de las mujeres*. FLACSO, septiembre 2004. (Mimeo)
- Ley de Amparo Laboral. Registro Oficial N. 124, Quito, febrero 6 de 1997.

Ley Orgánica de Elecciones, Quito, 2000.

Marx, Jutta: *"Mujeres, participación política y poder."* (Fotocopia, sin referencias).

Phillips, Anne: *¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal? En: Perspectivas feministas en teoría política.* Barcelona: Piados, Estado y Sociedad, 1996.

Quintero López, Rafael: *Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en el Ecuador 2000-2002.* Quito, Ed. Abya Yala, 2002.

——— *"Las elecciones regionales de 22 consejos provinciales del 17 de octubre de 2004: elementos para un análisis."* Ponencia presentada en seminario de la Revista *Tendencia.* Quito, noviembre 2004. (Mimeo)

Tribunal Constitucional, Secretaría General. Resolución N. 133-2000-TP, 19 de julio de 2000.

Tribunal Constitucional, Secretaría General. Resolución N. 028-2002-TC, 4 de noviembre del 2002.

Tribunal Electoral de Pichincha: Notificación de la resolución sobre las impugnaciones de listas por parte de la candidata Margarita Carranco en el proceso electoral del 2004, 25 de agosto, 2004.

Tribunal Supremo Electoral: Resolución No. 1. RO/ Sup 39, de 20 de Marzo del 2000.

Tribunal Supremo Electoral-Centro de Información y Documentación Electoral. Resultados Electorales 2002. Quito, diciembre 2002.

Tribunal Supremo Electoral: Resolución RJE-PLE-TSE 1-16-7-2004, sobre aplicación de alternancia y secuencialidad de hombres y mujeres en las listas pluripersonales.

Tribunal Supremo Electoral: Resultados electorales 2004. www.tse.gov.ec

Vega Ugalde, Silvia: *"Asamblea Nacional: Balance de la participación de las mujeres y reflexiones para el futuro."* Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas-PNUD, Quito, marzo de 1998. (Mimeo)

——— *"La cuota electoral de las mujeres: elementos para un balance."* En: *Reflexiones sobre mujer y política.* Cedime, Unifem, F. Konrad Adenauer, Quito: Ed. Abya Yala, julio 2004.

——— *"Sin las mujeres, la democracia no va!"* En: *Revista Renovación, N° 5,* Cuenca, noviembre-diciembre 2004.

Villar Marquez, Eliana: *Por mérito propio. Mujer y Política.* Lima: Ediciones Flora Tristán, 1994.

Young, Iris Marion: *Vida política y diferencia de grupo: una crítica al ideal de ciudadanía universal.* En: *Perspectivas feministas en teoría política.* Barcelona: Piados. Estado y Sociedad, 1996.

Las Cuotas de Mujeres en el Area Andina: Inferencias de una Comparación

María Emma Wills Obregón

En muchos rincones del mundo, organizaciones de diversa índole vienen luchando por alcanzar un trato paritario para las mujeres en el campo político. Estos esfuerzos por lograr una real inclusión femenina adquieren visibilidad internacional en los setenta del siglo pasado, cuando entidades nacionales e internacionales y la Organización de Naciones Unidas¹ ponen de presente los datos que sobre participación de las mujeres en política se han compilado. Las cifras, casi sin excepción, son descorazonadoras² y demuestran de manera fehaciente que las mujeres, a pesar de haber obtenido el derecho a sufragar y a ser elegidas desde tiempo atrás, continúan siendo en política abrumadoramente una minoría.

En la misma década, en los países escandinavos, bajo la presión de organizaciones de mujeres, algunos partidos, primero de izquierda y luego de otras tendencias políticas, aprobaron la aplicación de cuotas en sus niveles directivos o en listas para elecciones. Los países de la entonces llamada Europa Oriental, cobijados bajo regímenes comunistas, implementaron también cuotas exclusivamente reservadas para las representantes de las organizaciones oficiales de mujeres (Dahlerup, 2002).

Durante esa década, en el continente latinoamericano, la situación era otra. Mientras unas corrientes feministas optaban por buscar la transformación de la discriminación femenina en política a través de acciones emprendidas básicamente en el terreno socio-cultural, otras por el contrario impulsaban estrategias que combinaban iniciativas en el terreno de los partidos y

1 En 1975, las Naciones Unidas lanzan el Año Internacional de la Mujer, con una Conferencia Mundial que se llevó a cabo en la Ciudad de México. Durante su realización, se declara la siguiente década 1975-1985, la Década de Naciones Unidas sobre Igualdad, Desarrollo y Paz de las Mujeres. En http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/oit_igu/inst_int/inst_int2.htm

2 En 1970, por ejemplo en Canadá, no había ni una sola mujer electa al parlamento, y sólo 2 de 98 congresistas eran mujeres en EEUU y en Francia, 3 de 97 en Bélgica, 1 de 99 en España y Bolivia. Para 1995, veinticinco años después en los Estados Unidos, sólo había un 10% de mujeres en el parlamento y un 15% en el gobierno; en Bélgica, 9% en el parlamento y 11% en el gobierno; en Francia, 6% en el parlamento y 7% en el gobierno; en el Reino Unido, 9% en parlamento y gobierno. Ver Uriarte, Edurne y Arantxa Elizondo, 1997: 330-331. Para el 2002, en EEUU, la cifra en Cámara era apenas de 14.3% y en senado de 14%; y en Francia, del 12% y el 16.9% respectivamente. Para el 2001, en el Reino Unido, el porcentaje en la Cámara Baja era de 17.9 y en la Alta de 16.7% en <http://www.ipu.org/wmnw-arc/classif300904.htm>

la sociedad civil³. Sin embargo, quienes defendían esta última posición no lograron introducir en sus propios partidos sistemas de cuotas. Por esta razón, se puede afirmar que en ese momento, el mecanismo de las cuotas para aumentar la presencia de las mujeres en política no logró irradiarse y convertirse en una herramienta avalada por una agenda global compartida.

Como lo mencionan los artículos en este libro, las cuotas para impulsar una presencia más sustancial de mujeres en política recibieron un primer espaldarazo a nivel internacional en 1979 con la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Esta convención en su artículo cuarto estipula que los Estados parte podrán adoptar “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de fácto entre el hombre y la mujer” y en su artículo séptimo conmina a esos mismos Estados a que tomen “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país”.⁴ A partir de ese momento, en las conferencias mundiales sobre la condición femenina, y en particular en la de Beijing celebrada en 1995, se empieza a hacer hincapié en la necesidad de que las mujeres estén, en condiciones paritarias con los hombres, en todos aquellos lugares donde se toman las decisiones políticas cruciales de una sociedad (León y Holguín, este libro).

Hacia finales de los noventa, en Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, en un clima internacional propicio, se aprueban e implementan distintas versiones de cuotas. ¿Es esto una mera coincidencia? ¿Quiénes son los y las promotoras de las cuotas en cada país? ¿Qué ingeniería institucional caracteriza las distintas fórmulas adoptadas? ¿Qué procesos se desencadenan a raíz de su aprobación? ¿Qué eficacia tiene su aplicación? ¿Cómo explicar la variación en los desenlaces?

Justamente, los cuatro estudios que componen este libro son los que permiten en las siguientes páginas formular respuestas a las preguntas anteriores. Cada uno de ellos describe las trayectorias de aprobación de estas medidas, las demarcaciones entre opositores y promotores, las luchas a las que su aprobación y luego implementación dieron lugar, los recursos con los que cada campo contó, los efectos cuantitativos y en algunos casos cualitativos que se desencadenaron a partir de su promulgación. Más que repetir sus aportes, las reflexiones que siguen ponen a dialogar los cuatro artículos y comparan trayectorias y desenlaces con el fin de responder a una pregunta central sobre las cuotas: ¿qué

3 Este debate se cristalizó en los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe realizados a partir de 1981 y dividió a las feministas en las “pro-doble militancia” y las feministas radicales. Ver Jaramillo, 1982; y los artículos de Navarro, Saporta, Churchryck y Álvarez. 1992. 2002.

4 http://www.geocities.com/rima_web/cedaw.html

factores del contexto y de los procesos de aprobación e implementación explican los distintos grados de eficacia alcanzados por estas medidas en cada país?

Pero ¿cómo medir los grados de eficacia alcanzados por la aplicación de las cuotas? En primer término, es necesario precisar que las cuotas objeto de evaluación de este libro pretenden transformar una esfera en particular, la política, de tal suerte que miembros de un grupo históricamente excluido de ella, el de las mujeres, tenga garantizado un mínimo acceso. Siendo la política un escenario complejo, es además necesario aclarar que las cuotas son una herramienta que sólo pretende transformar algunos de sus aspectos. En particular, las cuotas aquí evaluadas buscan intervenir en los procesos de reclutamiento y nominación de las dirigencias políticas para que las mujeres se abran paso hacia su interior y por sobre todo hagan parte de los círculos que toman las decisiones y que por tanto concentran mayor poder. Es decir que las cuotas aquí investigadas buscan pluralizar la composición de las élites políticas en términos de género. Para lograr este cometido, las cuotas pretenden influir sobre los procedimientos de designación a cargos de autoridad en el Estado o/y, en caso de regímenes democráticos, en los procesos de conformación de las directivas de los partidos o de listas para la competencia política. Desde este ángulo, el grado de eficacia de las cuotas diseñadas para incluir a las mujeres en política se mide, como bien lo señalan los artículos, en términos de un aumento numérico de la presencia femenina en los órganos representativos, en las directivas de los partidos o en los cargos de designación.

Por otra parte, en la evaluación de esta herramienta se requiere también tener en cuenta el marco histórico en el que emergieron las luchas por la ampliación de la ciudadanía femenina en América Latina. Las cuotas, para muchos feminismos y organizaciones de mujeres nacidos al calor de las movilizaciones antidictatoriales y de la nueva izquierda de los setenta del siglo pasado⁵, tienen sentido dentro de un proyecto mayor de sociedad y Estado que le apueste a una ampliación de la ciudadanía femenina y a una profundización de la democracia. Esta expectativa, ligada a los orígenes de la

5 Los feminismos de segunda ola, en contraste con los de primera ola que buscan prioritariamente la aprobación del sufragio de las mujeres, se centran en sus orígenes en luchas por la identidad y el derecho a la diferencia. En América Latina, estas corrientes surgen además como fuerzas contestatarias que abogan por un retorno a la democracia en contextos muchas veces represivos. Además emergen cuando la izquierda clásica, apoyada en concepciones de antagonismos de clase, se está renovando bajo el impacto de los nuevos movimientos sociales que demuestran que otros conflictos irrigan las sociedades capitalistas y que por lo tanto el campo de los antagonismos sociales es mucho más complejo y plural. Es también el momento en el que se cuestiona la "dictadura del proletariado" por el autoritarismo que la inspira y se recuperan las bases emancipadoras de una democracia que como régimen y orden social ya no se quiere desechar sino ampliar. Por esa filiación histórica es que siempre se ha asumido en el continente que feminismos y democratización van de la mano. Una de las voces más lúcidas al respecto fue Kirkwood, Julieta (1984).

segunda ola de feminismos y movilizaciones femeninas en el continente, hace que las cuotas sean percibidas por los grupos que impulsan su aprobación como medidas que coadyuvan a una profundización democrática en sus países. Por esta razón, estas medidas, en nuestro contexto, deben ser evaluadas no solo en términos de eficacia numérica sino también en términos de construcción democrática de la representación política.

Desde un punto de vista democrático, la representación política se entiende no solo como resultado de una elección sino también como la culminación de un proceso complejo donde intervienen, por un lado la esfera pública y los contrapúblicos⁶, terrenos de expresión de múltiples y muchas veces encontradas visiones sobre la diferencia de género; por otra parte, la sociedad política encargada, vía partidos y movimientos políticos, de articular la pluralidad de voces, conflictos y diferencias en torno a proyectos mayores de nación y Estado; y finalmente un Estado sólido, capaz de garantizar los derechos asociados al pluralismo político, cultural y social y a los disensos, y de implementar las políticas defendidas por los gobiernos electos (Wills, 2004). Así, la representación política democrática, para darse, debe ser el resultado de una serie de dinámicas sociales, políticas y estatales, que no obstante los conflictos y la competencia que las nutre, se alimentan y enriquecen entre sí. Desde un punto de vista de profundización democrática, evaluar las cuotas implica entonces también medir qué tanto estas normas han servido como oportunidad para dinamizar los movimientos y redes de mujeres (momento de pluralización de la esfera pública) y para impulsar la conformación de escenarios de encuentro entre partidos, organizaciones civiles e instituciones públicas (momento de la articulación política).

Más concretamente, se trata de ver a partir de la reconstrucción que los cuatro artículos hacen de la trayectoria de las cuotas en Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, qué tanto su aprobación y luego aplicación alienta un debate de resonancias públicas; qué tanto mujeres líderes sociales se animan a competir en el campo político y encuentran en las estructuras partidistas los incentivos para hacerlo; qué tanto organizaciones, redes y movimientos sociales, vigilan su cumplimiento porque consideran importante para sus vidas que otras mujeres lleguen a cargos de dirección política; qué tanto las instituciones encargadas de hacer cumplir las cuotas se comprometen con esta nueva responsabilidad; y qué tanto, gracias al debate y a la visibilización de las organizaciones y movimientos femeninos, las mujeres electas o designadas agencian discursos que politizan

6 Por contrapúblicos se entienden los circuitos de comunicación por donde circulan discursos e interpretaciones alternativas y disidentes de orden social, buena vida, buen gobierno, justicia, y de las concepciones tradicionales sobre identidades de género, raza, opción sexual, por poner algunos ejemplos. Son "contra" públicos en la medida en que desde ellos es que se gestan resistencias sociales y políticas al orden establecido. Para mayor detalle, ver Fraser, 1997.

las distintas necesidades, expectativas, valores, e intereses de las mujeres, y de esta manera representan una diferencia de género en el campo político.

Por las razones anteriores, la comparación de los grados de efectividad alcanzados por las cuotas en Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador basada en los artículos que componen este libro, elabora primero una descripción del tipo de dispositivo de cuotas que se aprobó en cada país (ingeniería institucional y electoral), luego hace un sucinto balance de los desenlaces en términos cuantitativos; para en un tercer punto abordar la pregunta por los efectos desencadenados por las cuotas en términos de las dinámicas de la representación política; y en un último punto señalar los factores que explican los diferentes resultados. Finalmente, en las conclusiones se hacen unas reflexiones sobre los aprendizajes y los interrogantes que estos estudios comparados aportan no sólo a las mujeres y a otros grupos tradicionalmente discriminados sino a los estudiosos de la democracia en general y de la representación política en particular.

Las Cuotas: las distintas ingenierías

Curiosamente y no obstante las grandes diferencias en términos de contextos políticos, en el mismo año (1997), los parlamentos de Perú, Bolivia y Ecuador aprueban algún tipo de cuota; y en Colombia ocurre lo propio dos años después.

La primera gran diferencia en la generación inicial de medidas aprobadas entre los países se refiere al escenario donde se aplica. Por ejemplo, en Colombia, la cuota se aplica en los cargos de máximo nivel decisorio del Estado (León y Holguín, este libro) mientras en Perú y Bolivia, las cuotas se emplean para la formación de listas de candidatos a Congreso (Hurtado y Baldéz y Brañez, este libro). En Perú, ese mismo año las cuotas también se usan en las listas de regidores municipales. En Ecuador, la primera mención que se hace a este tipo de herramientas hace parte de una Ley de Amparo Laboral que exige la incorporación de mujeres a empresas privadas, rama judicial y listas electorales (Vega, este libro).

El segundo rasgo que distingue estas reformas tiene que ver con su grado de especificidad. Por ejemplo la ley de cuotas colombianas contempla sanciones por incumplimiento que pueden llegar hasta la destitución del cargo de la autoridad transgresora; y estipula la entidad encargada de recoger las estadísticas necesarias para vigilar su cumplimiento (Departamento Administrativo de la Función Pública). Según lo que relatan los artículos que componen este libro, las otras leyes de esa primera generación son menos específicas en cuanto a formas de aplicación, supervisión y sanción.

Sin embargo, a partir de ese primer paso, mientras en Colombia no se produce un efecto de “bola de nieve”, en los otros tres países se aprueban medidas de “segunda generación”. Esto sorprende aún más si se tiene en cuenta que en Colombia, durante la discusión de la reforma a los partidos y al sistema electoral (2003), varias organizaciones de mujeres hicieron un esfuerzo de cabildeo que se reveló, a posteriori infructuoso (Leon y Holguín, este libro)⁷. En contraste, en Perú, en el 2002, en la ley de elecciones regionales se aplican las cuotas; y en el 2003, en la ley de partidos se introduce la exigencia de que el porcentaje de candidatas a cargos de elección o designación no sea menor a un 30%. Por lo demás en ese mismo año se empiezan a discutir proyectos de ley sobre alternancia en las listas, y cuotas para altos cargos de designación en el Estado (Hurtado Meza, este libro). En Ecuador también, luego de aprobada la Ley de Amparo Laboral, en el 2000 se consagra una ley de elecciones que exige la presencia de un 30% de mujeres en cargos principales y un 30% en suplencias, de forma alternada y secuencial en las listas. Este porcentaje además se incrementará en un 5% en cada fecha electoral y el Tribunal Supremo Electoral tiene la potestad de no inscribir las listas que no cumplan con estas exigencias. Sin embargo, la fórmula para su aplicación ha dado lugar a enfrentamientos entre las organizaciones de mujeres y el Tribunal Superior Electoral, como se verá más adelante (Vega Ugalde, este libro). Por último en Bolivia, en 1999, el nuevo código electoral exige un 30% mínimo. Además estipula que al primer concejal hombre-mujer le corresponda una suplencia mujer-hombre y que la segunda y tercera concejalías titulares sean asignadas de forma alternada. Esta fórmula, como en el caso de Ecuador, ha dado pie a numerosos enfrentamientos por su aplicación entre las mujeres y la Corte Nacional Electoral. En las listas de senado una de cuatro candidatos debe ser mujer y en elecciones de diputados una de tres. Ese mismo año también se aprueba una

7 Otros intentos por implementar cuotas han sido infructuosos hasta el momento. Hasta tanto no se aprueben, no podemos realmente hablar del efecto ‘bola de nieve’ en Colombia. Por ejemplo, en la legislatura de 2004, se discutió en el Congreso colombiano un proyecto que busca implementar las cuotas de mujeres para cargos de dirección en el sector privado. Aunque indudablemente importante, este proyecto no busca implementar cuotas en las listas para elecciones. El partido liberal, desde los estatutos de 1963, en su artículo 18 estipula la aplicación de cuotas de mujeres en los directorios municipales y regionales, no así en los de nivel nacional; y el partido conservador, en sus estatutos de 1993, determina que los comandos femeninos postularán un(a) candidato/a al directorio nacional. Sin embargo, la aplicación de estas cuotas a nivel regional y municipal ha sido difícil porque los mecanismos de sanción no se han aplicado y por lo menos hasta finales de los ochenta del siglo pasado el Tribunal de Garantías del propio partido no se había comprometido con garantizar su aplicación. Ver Wills, 2005. Hoy, esta situación parece estar cambiando y el Partido Liberal se encuentra discutiendo la aplicación de cuotas femeninas hasta en el Directorio Nacional. Además, varias figuras femeninas se han ido abriendo paso al interior del partido. Por ejemplo, Zulema Jattin, representante, es hoy en día su presidenta de la Cámara, y en el Directorio Nacional del Partido Liberal, cuatro de los diez miembros, son mujeres: la senadora Piedad Córdoba, es la única mujer entre los cinco codirectores del partido a nombre del sector político; Martha Diago, una de los tres codirectores a nombre del sector social; y Clara Mosquera y Edith Camargo, codirectoras a nombre del sector abierto. Ver <http://www.partidoliberal.org.co/index.php/index.php?option=content&task=blogcategory&id=12&Itemid=27>

ley de partidos que exige la presencia en los órganos directivos de mínimo 30% de mujeres. Recientemente en el 2004, la ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas establece la exigencia de un 50% de candidatas con la debida alternancia (Baldez y Brañez Cortez, este libro).

Además de que la aprobación de las primeras cuotas desencadena en tres de los cuatro países otras reformas, esta escueta descripción permite señalar cómo hay un proceso de aprendizaje en el diseño. Tanto en Bolivia como en Ecuador, las organizaciones de mujeres implicadas en el cabildeo, intentaron introducir la secuencialidad y la alternancia pero las fórmulas finalmente adoptadas se han prestado para conflictos que siguen en ambos países sin dirimirse (Baldez y Brañez Cortez; Vega Ugalde, ambos en este libro).

Finalmente sobre la ausencia del efecto 'bola de nieve' en un solo país, Colombia, se podría pensar que la longevidad de sus partidos y su aún importante capacidad de seguir estructurando la política, hace de estas colectividades organizaciones más resistentes al cambio y más capaces de vetar las acciones de las mujeres. Por el contrario, la inestabilidad del sistema de partidos en Bolivia, Ecuador y Perú estaría jugando a favor de las mujeres, que tendrían, en estas circunstancias de redefinición permanente de reglas de juego y actores, mayores posibilidades de promover cuotas en sus estructuras directivas y de insertarlas en las lógicas electorales que afectan sin lugar a dudas de manera directa los eslabones del poder político⁸.

Los efectos desencadenados: lo que nos dicen los números

En términos cuantitativos, las cuotas sí produjeron en todos los casos un aumento de la presencia de mujeres en distintos niveles. Sin embargo, el grado de efectividad numérica varía de país a país.

Teniendo en cuenta las cifras reportadas en los artículos y sólo desde el punto de vista cuantitativo, los casos ecuatoriano y boliviano aparecen como los más exitosos. En Bolivia, a pesar de altibajos registrados en las primeras elecciones con cuotas, la ley a nivel de los concejos municipales ha ido alcanzando poco a poco buenos resultados, para situarse en las elecciones de 2004 en un nada despreciable 43 % entre titulares y suplentes. En cuanto a las cifras de mujeres electas para alcaldías donde no se aplican las cuotas, la diferencia entre estos resultados y aquellos obtenidos a través de las cuotas, es

8 Este argumento también es señalado por Dahlerup, Drude (2002: 159-172).

enorme. En Ecuador, las mujeres en el 2004 no salió ni una mujer electa como alcaldesa, y en Bolivia en el 2002, hubo 8.6% de mujeres alcaldesas (para cifras en detalle, ver Baldez y Brañez Cortez, y Vega Ugalde, este libro).

El éxito ecuatoriano por lo demás pone entre paréntesis el argumento de que las listas abiertas con voto preferente colocan en desventaja a las mujeres. A la vez los datos confirman que la mayor parte de las mujeres electas provienen de los tres primeros renglones de las listas (Vega Ugalde, este libro). Esto indica que el voto preferente no va en desmedro de las mujeres pero que el lugar que ellas ocupen en las listas sí es determinante en su elección. Por esta razón, la reglamentación por la cual aún se lucha en estos países no sólo debería exigir la alternancia en cremallera sino además que esta fórmula se aplique desde los primeros lugares de las listas.

En Perú, en términos de cifras, el éxito alcanzado es importante, aunque en menor medida que aquel obtenido en Bolivia y Ecuador, quizás porque en su regulación no se menciona ningún tipo de alternancia⁹. Como en los dos otros casos, las cifras de alcaldías son deplorables (Hurtado Meza, este libro).

En los tres casos, el peruano, el ecuatoriano y el boliviano, el número de candidatas supera la cuota establecida, pero el porcentaje de electas no aumenta en la misma proporción, no sólo indicando que el lugar y el tipo de lista influyen en el resultado sino que también las preferencias ciudadanas expresadas en el voto obviamente determinan los resultados. De allí se infiere que para aumentar el porcentaje de éxito de las mujeres sea no sólo necesario trabajar en la adopción de regulaciones sobre alternancia y lugar más específicas sino también en estrategias de sensibilización del electorado en general.

En Colombia, caso muy distinto a los anteriores porque las cuotas se aplican a los cargos de designación y no dependen de las lógicas electorales, a nivel nacional, el presidente Pastrana (1998-2002) no dio cumplimiento exacto a la ley, pero en la administración siguiente, bajo la conducción de Álvaro Uribe (2002-2006), las cifras mejoraron sustancialmente, superando con creces la exigencia del 30%. Por otra parte, el grado de cumplimiento de la ley varía significativamente de una gobernación a otra, y de una alcaldía a la siguiente (León y Holguín, este libro). A partir de las cifras reportadas en el artículo sobre Colombia, es necesario reconocer que las paredes de cristal que asignan cargos asociados con los estereotipos tradicionales de la feminidad se han transgredido en Colombia, pero que la disparidad en la aplicación de la ley indica que aún falta por avanzar en términos cuantitativos.

9 Tanto en Ecuador como en Bolivia los artículos sobre cuotas mencionan la alternancia y el debate se halla en cómo esa alternancia debe ser aplicada. En Perú, las leyes ni siquiera mencionan la alternancia.

¿Qué se puede inferir de las cifras en general? En primer lugar, que la presencia de la mujer en los lugares donde se aplican cuotas si ha aumentado. En segundo lugar, para lograr un mayor rendimiento de estas medidas en términos cuantitativos, es necesario no sólo trabajar la alternancia sino también exigir que las mujeres ocupen los primeros renglones en las listas. Las diferencias producto de listas abiertas y cerradas no está clara y habría que confirmar con más investigación que las listas cerradas favorecen a las mujeres.

Los efectos cualitativos: una evaluación en términos de las dinámicas de la representación política

En esta parte, de manera muy sintética se recogen las evaluaciones adelantadas por los cuatro artículos en términos de representación política. Empecemos primero por los casos que en términos cuantitativos electorales arrojaron un mayor aumento para evaluar qué tanto cantidad y calidad se desarrollaron de manera simultánea.

En Bolivia, tanto en el cabildeo para la aprobación de la ley como luego en el forcejeo por su adecuada aplicación, las mujeres construyeron escenarios de articulación entre institucionalidad, parlamentarias y redes y organizaciones femeninas. Estos escenarios recibieron un primer impulso de la Subsecretaría de Asuntos de Género (SAG)¹⁰ que convoca a mujeres involucradas en política (parlamentarias) y organizaciones de mujeres de la sociedad civil para impulsar una ley de cuotas en un proyecto de reforma de los partidos. A partir de esta primera iniciativa, surgen distintos escenarios de articulación: en 1996, se crea el Foro de Mujeres Políticas que agrupa a militantes de distintos partidos y que refuerza el trabajo adelantado por la Unión de Mujeres Parlamentarias. Poco después, el Foro se amplía a organizaciones de la sociedad civil y adquiere un nuevo nombre: “Foro Político de Mujeres”. En 1998, a raíz de los resultados electorales a nivel de concejos, se crea la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL). Luego, a estos escenarios se le une la Articulación de Mujeres por la Igualdad y la Equidad. Todas estas instancias se han mantenido en el tiempo, algunas llegando a institucionalizarse¹¹, y han acompañado la implementación de las cuotas,

10 La Subsecretaría de Asuntos de Género, SAG, hace parte de la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas, Género y Generaciones creada en 1993 al interior del Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia, ONAMFA, dependiente de Ministerio de Desarrollo Social. La SAG es responsable del Programa Nacional de la Mujer. La institución y el programa fueron ambos creados en 1993. Además de utilizar el artículo de Baldez y Brañez sobre Bolivia incluido en este libro, he recogido para esta información institucional los aportes de Natasha Loayza, 2003.

11 Según Loayza, el “foro se ha ampliado, mantiene reuniones periódicas y actualmente por elección democrática forma parte del Comité Intergubernamental de Negociación, CIN”. (2003).

luchando para que las mujeres incorporadas a las listas ocupen lugares destacados. ACOBOL por lo demás también se ha convertido en una ONG que presta asistencia técnica y legal a las concejales y que cumple una función de vigilancia a nivel local (Baldez y Brañez Cortez, este libro y Loayza, 2003).

¿Por qué si en el caso boliviano las mujeres han logrado conformar estos escenarios de articulación y de reforzamiento mutuo entre organizaciones sociales, mujeres en política y funcionarias públicas, no se ha avanzado más? En primer lugar, porque los partidos han cumplido con las cuotas pero a regañadientes. La mayoría de mujeres incorporadas a listas ocupan puestos de suplencia y muy pocas han logrado abrirse un espacio en los puestos de seguridad (elegibles). Por lo demás, en lo local los partidos han hecho trampa, introduciendo hombres candidatos con nombre de mujer (los llamados travestís). A esto hay que agregarle que no han sido escasos los casos de “acoso político” o peor aún “abuso político” que van desde la violencia psicológica hasta la física (cachetear, empujar, golpear, y en un caso, llegar al extremo de secuestrar). Finalmente, aun cuando la Corte Nacional Electoral ha rechazado la inscripción de listas que no cumplen con el 30% exigido por ley y adoptó un sistema de conteo que revisa las listas por balance de género, esta instancia se ha negado a refrendar el sistema “cremallera” por el cual el Foro, ACOBOL y las demás organizaciones han cabildeado con tanta insistencia (Baldez y Brañez Cortez, este libro).

Frente a este panorama, dos interpretaciones del balance arrojado por la implementación de las cuotas se confrontan. Por un lado están quienes relevan el hecho de que las mujeres que acceden a cargos por este sistema se siguen enfrentando al “manejo masculino, vertical y patriarcal” (Baldez y Brañez, esta publicación) que sigue impertérrito en las estructuras partidistas y en los escenarios de representación política. En otras palabras, estas visiones sugieren que las cuotas se estrellan frente a patrones culturales de vieja data y muestran su incapacidad transformativa en la práctica.

La otra lectura de los resultados arrojados es más optimista, y parte de la base de que “es la sociedad la que se apropia de esta ley frente al escepticismo de las dirigentes del movimiento de mujeres... (Así) no es que el movimiento social de mujeres esté en crisis sino que los escenarios de acción de las mujeres se multiplican así como se pluralizan las mujeres actuando en el escenario público, que quieren ser gestoras de cambio pero que no necesariamente se identifican con el movimiento institucionalizado” (Loayza, 2003). La única manera de dirimir estas evaluaciones encontradas es con un mayor nivel de investigación que no sólo se proponga responder a la pregunta sobre la cantidad de mujeres que acceden a cargos de elección sino

que se interroga por lo que hacen las electas una vez asumen sus funciones. ¿Se convierten ellas en gestoras de proyectos orientados hacia las mujeres? ¿Desarrollan habilidades para alcanzar lo que se proponen en concejos, asambleas, Congreso? ¿Insisten ellas en desarrollar una carrera política o por el contrario, una vez cumplido su período, prefieren ellas regresar a sus actividades comunitarias o profesionales en otros campos? Sólo con entrevistas, etnografías y bases de datos sobre proyectos presentados por las mujeres electas, y aprobados o rechazados por los órganos representativos correspondientes, se podrá responder adecuadamente a estas preguntas.

En el caso del Ecuador, la cuota de mujeres tiene un origen distinto al boliviano. Es el bloque parlamentario del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) bajo la dirección de Abdalá Bucaram, el que impulsa en el Congreso una Ley de Amparo Laboral que incluye la exigencia de una cuota política de 20% en listas electorales. Este impulso que, al decir de Vega Ugalde (artículo en este libro) toma de sorpresa a las organizaciones de mujeres, resulta más inteligible si se tiene en cuenta que el PRE es de tendencia neo populista¹² y como otros congéneres del mismo tipo en América Latina tiende a buscar el apoyo político de las mujeres para sus propias causas electorales. Luego, en el 2000, con la aprobación de la ley de elecciones, como en el caso boliviano, se potenciaron espacios de articulación como la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas (CPME). Ésta, en alianza con la diputada Valdez, denuncian un instructivo expedido por el Tribunal Nacional Electoral (TNE) en el que no se reconoce la alternancia. Dos años después, la alianza se expande para incluir apoyos institucionales como la Comisión de la Mujer, el Niño la Juventud y la Familia del Congreso, el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) y la Dirección Nacional de la Mujer de la Defensoría. Luego de que el Tribunal Constitucional declara inconstitucional el artículo 40, en el forcejeo para que el Tribunal Nacional Electoral redacte un nuevo artículo, se unen primero la Fundación Equidad y Desarrollo y la Comisión Permanente de Derechos Políticos de las Mujeres, impulsada entre otros por veintisiete diputados. Todos estos escenarios de articulación presionan a la rama electoral para que de cumplimiento a la ley, encontrando muy poco eco tanto en el Tribunal Nacional Electoral como en los tribunales regionales (Vega Ugalde, este libro).

12 Sobre los no siempre claros vínculos entre populismos y derechos de las mujeres, ver Luna, Lola. Sobre el PRE en particular, es de anotar que en 1988 Elsa Bucaram es electa Alcaldesa de Guayaquil y en Mayo de 1989 La Abogada Rosa Pulley de Bucaram es designada Directora Suprema. De nuevo aquí se plasma otro de los rasgos de los populismos: involucrar en política mujeres familiares para que ocupen cargos de autoridad dentro de las estructuras del partido y sirvan de puente hacia el electorado femenino. Para ver los estatutos del PRE y su trayectoria, ver <http://www.viviendolademocracia.org/pre.htm> y Freidenberg, Flavia: Incentivos electorales y selección de candidatos en organizaciones neo populistas: El Partido Roldosista Ecuatoriano(1984-2000)* en <http://www.izepes.org.ve/Revista%20ultima%20edicion.htm>

Haciendo un balance general Vega Ugalde concluye que las cuotas, no obstante poner en evidencia la falta de consistencia y compromiso institucional de las instancias electorales del Ecuador, también han propiciado que las mujeres se involucren con más fuerza en política y en las estructuras partidistas. En Democracia Popular, por ejemplo, cuatro de los siete directivos son mujeres. En cuanto al papel que han cumplido las mujeres en el parlamento, según la autora, la aplicación de las cuotas ha producido un aumento del número de parlamentarias que ha tenido efectos cualitativos. En el primer período, con menos mujeres en el Congreso, las parlamentarias se ubicaron sobre todo en comisiones sociales asociadas con los estereotipos femeninos tradicionales, pero en el segundo período, el mayor número condujo a una diversificación, y las mujeres ocuparon un lugar en todo tipo de comisiones, “sin dejar de asumir temas de interés particular de las mujeres”. En parte esta filiación con asuntos de género podría tener que ver, como bien lo señala la autora, con el hecho de que las mujeres electas “se hayan visto impelidas moralmente a asumir en primer lugar las reivindicaciones de las mujeres” (Vega Ugalde, este libro)

Sin embargo, Vega Ugalde es consciente de que existe también el riesgo de que las mujeres incorporadas a las estructuras partidistas lo sean por razones de popularidad mediática —reinas, presentadoras de televisión, figuras del deporte— con escasos vínculos con el movimiento de mujeres. Y este vínculo entre electas y movimiento, fórmula de éxito según ella en el pasado, es el que en la actualidad parece diluirse pues mientras aumenta el número de parlamentarias, simultáneamente el reflujó del movimiento social de mujeres ecuatoriano se hace cada vez más evidente.

Justamente esta falta de sincronía es la que mejor ilustra la complejidad de construir democráticamente la representación política. Este proceso de fabricación supone, para conservar su carácter democrático, que entre sociedad civil y sociedad política, movimientos sociales y estructuras partidistas, momento de pluralización social y momento de articulación política, exista una distancia mínima. Es esta distancia la que garantiza que la sociedad civil conserve su pluralismo y no se transforme en una mera correa de transmisión de los intereses partidistas. Pero es también esta distancia y autonomía entre una y otra esfera la que impide que exista siempre y necesariamente una sincronía y complementariedad entre dinámicas políticas y dinámicas sociales.

En el último caso donde se aplicaron las cuotas vía listas electorales, el de Perú, un consorcio de organizaciones feministas, Foro Mujer¹³, abogó por primera vez en 1990 y luego insistió el 8 de marzo de 1994 en un proyecto de cuotas a aplicarse en partidos y elecciones. A partir de ese momento, gracias a la iniciativa de once parlamentarias, se creó un escenario de articulación en el Congreso de la República, la Comisión de la Mujer que adquiriría un tiempo después la facultad de presentar proyectos legislativos al pleno. A pesar de estos avances en términos de la construcción de escenarios que promueven bancadas femeninas en el parlamento, cuando se presentó el proyecto de cuotas, la mayoría de parlamentarios, incluidos los fujimoristas, manifestaron su rechazo. Fue sólo gracias a la intervención directa del Presidente Alberto Fujimori quién llamó al orden su bancada, mayoritaria en el parlamento¹⁴, que se aprobó la ley. Un año después, por lo menos un 40% de los candidatos inscritos en listas eran mujeres, pero éstas ocupaban en muchos casos los últimos lugares y cumplían el papel de “relleno”. Vamos Vecino, la red fujimorista en ese momento, captó un grupo importante de mujeres. A pesar de ocupar los últimos renglones, el incremento numérico en el Congreso, consejos y regidurías es mucho más alto que cuando las cuotas no habían sido aprobadas, mostrando que estas medidas sí se han convertido en una oportunidad para que más mujeres, incluidas indígenas y campesinas, se abran paso en la política, sobre todo a nivel local (Hurtado Meza, este libro).

Pero más allá de los números, el balance de los resultados arrojados por la aplicación de cuotas en el Perú es de los más complejos de llevar a cabo. Alberto Fujimori, desde una presidencia que ocupó por más de diez años, logró el repliegue o hasta la derrota total, como lo afirman algunos, de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Tupac Amará (MRTA); y estabilizó la economía del país que se encontraba a principios de los noventa a la deriva. Sin embargo estos éxitos se lograron a costa de las ins-

13 En 1990 se integró Foro Mujer, instancia que reunía a centros feministas y otras organizaciones de mujeres, como la asociación Aurora Vivar, Centro de Documentación sobre la Mujer, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, CESIP, CLADEM; Movimiento Manuela Ramos y Mujer y Sociedad, con el objetivo de trabajar, activamente, en la promoción de los derechos de las mujeres. En Yáñez, Ana María (1998:15). 14 En su primer período, Cambio 90, el movimiento que respalda a Fujimori, es minoría en el Congreso. Pero en 1992, Fujimori cierra el Congreso y convoca a una Asamblea Nacional Constituyente que expide una nueva carta constitucional en 1993. La volatilidad de las filiações partidistas en Perú se plasma en los resultados electorales del Congreso para el período 1995-2000: en ese momento, Cambio-90-Nueva Mayoría, la fuerza fujimorista controla 67 de los 120 escaños del Congreso, y la fuerza que le sigue, Unión por el Perú, apenas saca 17 sillal. Ver Wills, María Emma (2003: 31).

14 En su primer período, Cambio 90, el movimiento que respalda a Fujimori, es minoría en el Congreso. Pero en 1992, Fujimori cierra el Congreso y convoca a una Asamblea Nacional Constituyente que expide una nueva carta constitucional en 1993. La volatilidad de las filiações partidistas en Perú se plasma en los resultados electorales del Congreso para el período 1995-2000: en ese momento, Cambio-90-Nueva Mayoría, la fuerza fujimorista controla 67 de los 120 escaños del Congreso, y la fuerza que le sigue, Unión por el Perú, apenas saca 17 sillal. Ver Wills, María Emma (2003: 31).

tituciones democráticas y gracias a la venta precipitada de las empresas estatales peruanas cuyos dineros alimentaron, gracias a prebendas y compras de lealtades políticas, la red de adeptos fujimoristas. Por lo demás, las iniciativas del Presidente modificaron las reglas del juego político hasta el punto que propiciaron una transición de régimen. Durante sus años en el poder, en medio del desbarajuste de los partidos tradicionales, Fujimori puso gradualmente en pie un régimen populista-autoritario que combinaba la realización periódica de elecciones con el desmonte de la separación de poderes, la concentración de las decisiones en el ejecutivo, el control sobre el aparato estatal a través de la alianza con el Servicio de Inteligencia Nacional bajo la dirección del funesto Vladimiro Montesinos, y la construcción de una red de adeptos fujimoristas gracias a una bien orquestada campaña de distribución de prebendas y recursos estatales, al mejor estilo clientelista-populista¹⁵. Por esta razón, y como lo afirman varias de las entrevistadas en el artículo sobre Perú publicado en este libro, Fujimori, siguiendo la tradición populista de épocas anteriores, tenía su propia agenda cuando respaldó las cuotas. Seguramente como su congénere Abdalá Bucharam en Ecuador, la intención presidencial era la de “consolidar e incrementar su base social de apoyo femenino” con el fin de mantenerse en el poder y ganar una tercera elección. Pero a diferencia de Bucharam cuyo paso por el Ejecutivo fue fugaz, la estadía de Alberto Fujimori en Perú fue prolonga. En parte, las organizaciones de mujeres, sobre todo populares, fueron durante ese decenio uno de los pilares del régimen.

Del caso peruano surge un interrogante, imposible de desconocer por lo crucial: La aplicación de una herramienta como la de las cuotas en medio de un contexto populista autoritario ¿pone en entredicho el sentido democratizador que le imputan muchas de las organizaciones de mujeres que la impulsan en América Latina? El hecho de que más mujeres accedieran al poder político y se hicieran visibles en cargos de autoridad durante los dos períodos de Fujimori ¿desacredita la medida de las cuotas? Hoy, pasados cinco años de depuesto Fujimori ¿cómo evalúan las peruanas los resultados promovidos por la ley de cuotas?

Para responder estas preguntas, lo primero que se debe tomar en cuenta es que la “segunda generación” de medidas positivas en el Perú —cuotas del 30% aplicadas a las listas de Consejos Regionales y cuotas aplicadas para cargos de dirección en los partidos— se aprueban en el 2002 y 2003 respectivamente, una vez la transición democrática entablada. Además, en el 2001, la lucha por la correcta aplicación de las cuotas motivó un escenario de encuentro entre la Defensoría del Pueblo, la Comisión de la Mujer del Congreso, y

15 Ibidem.

el Movimiento Manuela Ramos, alianza que solicitó al Jurado Nacional de Elecciones enmendar una resolución por medio de la cual se redondeaba hacia abajo el porcentaje de mujeres necesario en las listas. En otras palabras, nuevos mecanismos se adoptan bajo un régimen de estirpe más claramente democrática que el anterior, y se inician procesos de convergencia entre políticas, funcionarias y el movimiento Manuela Ramos. Estos hechos en principio tenderían a darle la razón a Ana María Yañez, abogada y directora del Manuela Ramos, cuando declara que “aún con todas las contradicciones y debilidades, cualquier reforma democratizadora sí tiene un valor en sí misma que va más allá de quién la motivó. El autoritarismo (fujimorista) pasó y las normas y las instituciones permanecen. Es responsabilidad de la clase política dotarlas de democracia. Las normas, al margen de cómo y quién las dio, en la medida que incrementen y mejoren la ciudadanía, estarán contribuyendo a la democracia” (Yañez, 2004: 127 citado en Hurtado Meza, este libro).

Sin embargo, otras voces son menos optimistas pues señalan como “la presencia tan visible de mujeres en las instancias públicas del régimen anterior (de Fujimori), por ejemplo en el Congreso, terminó envileciendo el papel de las mujeres en política” (Barrig, 2002: 163 citado en Hurtado Meza, este libro). Por otra parte, con el retorno a la democracia, hoy, en Perú hay menos mujeres en las instancias de decisión y el Presidente Alejandro Toledo cuenta entre sus más cercanos colaboradores a personas vinculadas al Opus Dei que han emprendido una campaña contra los derechos sexuales y reproductivos de las peruanas, en un clima de desprestigio de las parlamentarias electas, algunas acusadas de corrupción y nepotismo. “Vemos entonces que un régimen democrático tampoco asegura mayores derechos a las mujeres” (Yañez, 2004:128 citada por Hurtado Meza, este libro).

El caso peruano entonces abre un debate sobre el vínculo entre medidas de ampliación de la presencia femenina en política, y sus efectos sobre los regímenes políticos en los que se adoptan. Esta discusión será justamente retomada en las conclusiones de este trabajo.

Finalmente, para evaluar el caso colombiano es necesario tener en cuenta que la ley de cuotas aprobada en 1999 y refrendada por la Corte Constitucional en el 2000 obtiene su primer aval del texto mismo de la Constitución Nacional de 1991 (León y Holguín, este libro). Esta Carta Magna, como en otros países, se convierte en un marco de oportunidades para presentar diversas iniciativas a favor de distintos grupos discriminados, entre ellos las mujeres. Sin embargo, a pesar de recibir este impulso, el proyecto de cuotas se presentó en siete ocasiones y sólo nueve años después de sancionada la constitución de 1991, la ley por fin entró en vigencia (León y Holguín, este libro).

El proyecto que finalmente tuvo éxito contó con varios factores a su favor. En primer lugar, gracias al trabajo mancomunado de funcionarias de la DINEM, la Red Nacional de Mujeres como expresión del movimiento social de mujeres y parlamentarias se logró que el proyecto se debatiera en el tiempo requerido y lograra el voto mayoritario de los congresistas. Luego, la Corte Constitucional, como en el caso de Perú postfujimorista o en algunos momentos en Ecuador, respaldó la medida y le otorgó aún mayor legitimidad (León y Holguín, este libro).

A raíz de esta aprobación, y para vigilar su cabal cumplimiento, se creó el Observatorio Mujeres y Participación Política (OMPP), escenario de articulación de redes de mujeres, académicas y fundaciones extranjeras para ejercer un papel de control y vigilancia sobre su cumplimiento (León y Holguín, este libro). En el 2001, el OMPP y la Red Nacional de Mujeres interpusieron una acción de cumplimiento porque el gabinete del Presidente Pastrana incumplía la ley¹⁶, y tres años después, Sisma –Mujer como punto de enlace de la Red Nacional de Mujeres, impulsó acciones en ocho departamentos y en dieciséis municipios para evaluar el cumplimiento de la ley. Por su parte, la Secretaría de Equidad de Género para las Mujeres de la Gobernación de Antioquia también hizo seguimiento sistemático en el departamento y encontró que de ciento once municipios que reportaron información, un 30.64% incumplen con ella¹⁷; y la Red Departamental de Mujeres de San Andrés y Providencia interpuso una acción de cumplimiento que sí obtuvo el visto bueno del Tribunal competente (León y Holguín, este libro). Por último en el 2004, la Dirección de Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública presentó una revisión minuciosa de los cargos ocupados por mujeres en las distintas instancias donde se aplica la ley de cuotas, informe que le fue presentado, como lo indica la ley, al Congreso y a la Procuraduría General de la Nación.

No obstante estas resonancias en las redes de mujeres y en unas instancias institucionales, el cumplimiento de la ley, como lo indica el artículo incluido en este libro, “ha sido variable...siendo las instancias locales y descentralizadas las de menor cumplimiento.” Además, como lo señalan las autoras, falta aún difundir la ley y lograr que en lo local se la conozca y se la apropien las organizaciones de mujeres. Por estas razones, León y Holguín concluyen que “la aplicación juiciosa de la ley depende en gran medida de la voluntad política de los gobernantes”. A este balance se le podría agregar la tesis de que a pesar de que las distintas iniciativas de los movimientos sociales, las redes, las mujeres en política y las instituciones estatales, se encuentran y refuerzan en

16 Ver Boletín no. 3 del OMPP en <http://www.fescol.org.co/Doc%20PDF/Boletin%20No%203.pdf>
17 En <http://www.gobant.gov.co/organismos/sequidad/documentos/informeequidad2005.htm>

momentos esporádicos, aún no logran escenarios de articulación institucionalizados que promuevan acciones de impacto nacional.

Estas mismas razones podrían explicar por qué, cuando se discutió el nuevo régimen electoral que aplica hoy en Colombia, las organizaciones de mujeres no lograron las alianzas y los apoyos suficientes al interior de los partidos y del parlamento como para lograr que las cuotas se aplicaran en las listas electorales.

Por último, y como lo mencionan León y Holguín, las cuotas se aplican allí donde son más visibles, como en el gabinete ministerial. Pero ¿quiénes son las mujeres que acceden a estos cargos? Son, por sobre todo mujeres profesionales, todas con estudios universitarios, lo cual en el país todavía indica una proveniencia de clase media o alta. En otras palabras, las mujeres que se visibilizan en estas instancias rompen el estereotipo de género que asocia los cargos de poder a un sexo en particular, pero no así el de clase: las mujeres populares, indígenas o campesinas no aparecen en estos lugares de toma de decisiones. Las cuotas aplicadas a los cargos de designación en un país como Colombia en este sentido remedian la discriminación pero para un grupo de mujeres privilegiadas en otros sentidos¹⁸.

Aprendiendo de la comparación

Del balance cuantitativo y cualitativo ¿que se puede inferir? ¿Qué explicación dar a los diversos desenlaces?

En primer lugar, es necesario resaltar que las cuotas se aprueban en países que atraviesan contextos políticos muy disímiles: mientras Colombia busca profundizar su democracia por la vía de una nueva constitución y se hunde paradójicamente en una guerra cada vez más degradada, Perú en la misma década de los noventa vive una involución democrática pero el Estado logra recupear el monopolio de la fuerza y derrotar a los grupos armados. Paralelamente, en Bolivia y Ecuador las reglas de juego político son cambiantes y los sistemas de partidos son inestables y frágiles, en contraste con unas organizaciones indígenas poderosas por momentos, capaces de poner en jaque a los gobiernos de turno¹⁹. No obstante la “ingobernabilidad de estos países”, y en contraste con

18 A excepción del Ministerio de Trabajo que ha sido ocupado en algunas ocasiones por hombres que provienen del sindicalismo, los varones de origen popular o que se han forjado como líderes en los movimientos sociales tampoco acceden a estos cargos. Esto indica que resolver la discriminación de género por medio de cuotas no arrastra consigo resolver las discriminaciones de clase o de raza en las altas dirigencias estatales.

19 En Ecuador, en el 2005, las organizaciones indígenas viven un proceso de reflujo y fragmentación.

la situación colombiana, la violencia política no se presenta como una opción para los actores en pugna. Por otra parte, durante esa década, los cuatro países promueven reformas constitucionales, pero siendo los contextos tan dispares, las nuevas reglas del juego, los arreglos institucionales y los nuevos derechos consagrados generan desenlaces políticos muy distintos entre los que no figuran desafortunadamente escenarios de consolidación democrática.

En este sentido, es importante llamar la atención sobre las diferencias que se esconden detrás de las llamadas transiciones democráticas en el continente. Si bien en los ochenta, muchos países latinoamericanos iniciaron transiciones de régimen en medio de un clima de optimismo y esperanza (o profundizaciones democráticas como en Colombia), los noventa se convirtieron en la década de la moderación, y para algunos del desencanto. En este sentido, y como bien lo han señalado varios politólogos (Linz y Stepan, 1996), iniciar una transición democrática no es equivalente a consolidar un régimen democrático, distinción totalmente pertinente para los países latinoamericanos. Por esta razón, lo primero que nos enseñan los casos de la región andina es que las cuotas no se aplicaron, como suele afirmarse, en contextos similares de democratización.

En segundo lugar, sorprende que, a pesar de las amplias diferencias en términos de actores en el poder, conflictos y antagonismos sociales, institucionalidad de género, capacidad de los movimientos de mujeres, alianzas y recursos, y bancadas parlamentarias femeninas, en los cuatro países se aprueben leyes de cuotas, o en el mismo año (en Ecuador, Perú y Bolivia en 1997) o dos años después (1999). ¿Cómo interpretar esta coincidencia?

En primer lugar, la simultaneidad de la aprobación de cuotas es prueba del impacto que han tenido los escenarios globales de discusión sobre la condición de la mujer promovidos por Naciones Unidas desde 1975. En particular, la IV Conferencia celebrada en Beijing en 1995, con su Plataforma de Acción, logró establecer una agenda compartida y sugirió estrategias concretas para alcanzar las metas de equidad de género fijadas de común acuerdo por los Estados firmantes. Entre los propósitos fijados, se encontraba la igualdad en la participación entre mujeres y hombres en lo que respecta a cargos de poder y procesos de toma de decisiones. Este aval internacional, como lo señalan los artículos que componen este libro, en parte se convierte en un incentivo para que países que atraviesan coyunturas políticas disímiles o han alcanzado muy distintos niveles de desarrollo adopten estas medidas, hasta el punto que ya para el 2003 en el mundo existen 81 naciones aplicando algún tipo de cuota²⁰.

20 Por ejemplo, Uganda, Venezuela, Serbia, Nepal, Nigeria, Reino Unido, Francia ver <http://www.quota-project.org/country.cfm>

Sin embargo, los casos aquí analizados muestran que estos lineamientos generales pueden ser utilizados por gobiernos poco comprometidos con los marcos generales sobre derechos humanos que enmarcan propuestas como las contenidas en la Plataforma de Acción de Beijing²¹. En este sentido, la “paternidad/maternidad” de estas leyes en cada país pesa. Las cuotas no tienen el mismo sentido político cuando su aprobación responde a la acción convergente de parlamentarias, funcionarias y organizaciones sociales de mujeres en contextos democráticos, que cuando son producto de la iniciativa directa del jefe del Ejecutivo, como en el caso de Ecuador y Perú, y sobre todo de un Ejecutivo en campaña electoral, con fuertes inclinaciones populistas autoritarias como ocurrió con Alberto Fujimori. En otras palabras, las cuotas pueden, en contravía de ciertas expectativas que las han rodeado, ser aplicadas por regímenes, tanto democráticos como autoritarios²². No tienen en sí mismas nada que garantice que van a servir para “profundizar la democracia”.

Por otra parte, la mayor presencia y visibilidad de mujeres en el poder durante el régimen neo populista autoritario de Alberto Fujimori y su contraste con su desdibujamiento durante la presidencia de Toledo sugiere que no existe, ni siquiera hoy a principios de este nuevo milenio, una inclinación innata y amigable de la democracia hacia las mujeres. Los regímenes autoritarios pueden incorporar en sus estructuras decisorias a mujeres para reforzar proyectos verticales de poder que en nada modifican los arreglos patriarcales imperantes en la sociedad. En este sentido, y como bien lo sugiere Degregori, es necesario estar atentas al hecho de que “tal vez sea más fácil la incorporación de mujeres a proyectos autoritarios pues implica compromisos negociados con el patriarcalismo tradicional y no una ruptura profunda con él” (Degregori, 2002, citado por Hurtado Meza, este libro).

Ahora bien, aunque la paternidad/maternidad le imprime un sentido político a las cuotas, ella no se convierte en un destino pues no determina el desenlace final. Por ejemplo, si Perú y Ecuador se asimilan en el punto de partida porque en ambos países los impulsores son dirigentes populistas,

21 En el informe sobre la IV Conferencia Mundial, en el punto 8 los Estados firmantes “Reafirma(n su compromiso de: Defender los derechos y la dignidad humana intrínseca de las mujeres y los hombres, todos los demás propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y la Declaración sobre el derecho al desarrollo” en <http://www.onu.org/documentos/conferencias/1995/beijing/20.pdf>

22 Por lo demás, y como bien lo señala Dahlerup en el artículo ya citado, las cuotas para mujeres se aplicaron durante la era comunista en países de Europa Central y Oriental, justamente señalando cómo históricamente estas cuotas se pueden combinar con regímenes, desde otras dimensiones, autoritarios. Dahlerup, Op. Cit.

luego divergen en las trayectorias posteriores. En Ecuador, Abdalá Bucharam no pudo consolidarse en el poder y a partir del año 2000, la Coordinadora Política de Mujeres del Ecuador se apropió de las cuotas y se responsabilizó, en asocio con otras expresiones del movimiento social de mujeres, de difundir los derechos políticos de las mujeres. La debilidad del gobierno y el dinamismo del movimiento de mujeres le dieron entonces un giro al proceso y la aplicación de las cuotas en Ecuador que culminó en este país en un desenlace muy distinto a aquel que se dio en el Perú.

Los resultados propiciados por las cuotas en los cuatro casos bajo análisis también responden al tipo de ingenierías institucionales²³. En el caso de las cuotas aplicadas a listas electorales, la resistencia de los partidos es enorme, porque como bien lo señala Drude Dahlerup, “es durante los comicios cuando el sistema de cuotas afecta de manera más aguda a los cimientos del sistema democrático” (Dahlerup, 2002) y nosotras añadiríamos, en el caso de los países andinos, a las redes clientelares que sostienen el sistema político. Incorporar una mujer implica sacar a un hombre y profundizar la competencia, ya de por sí reñida, para ingresar a una carrera política. Por eso, aún en aquellos casos en que la ley estipula la alternancia y la secuencialidad, ha sido tan difícil que se aplique en los primeros lugares de las listas, sobre todo en los casos en que las listas son cerradas y bloqueadas. Pero aún en las listas con voto preferente las mujeres incluidas corren el peligro de que se les asigne los últimos lugares.

En cuanto a las diferencias que emergen entre aplicar cuotas a listas de elección o a cargos de designación, del contraste entre Colombia y los otros países se infiere una cuestión fundamental. En Colombia, como bien lo señala el artículo de León y Holguín, las cuotas sirvieron para hacer más visibles mujeres en altos cargos del Estado. Sin embargo, estas mujeres, en la medida en que son designadas y no electas, no tienen el incentivo de buscar los votos o el apoyo de otras mujeres en tanto electoras. Su cargo no depende de las preferencias ciudadanas expresadas en la competencia electoral o del apoyo que ellas conciten al interior de las expresiones del movimiento de mujeres. En esta medida este tipo de cuotas logran enviar el mensaje fuerte de que ciertas mujeres (las profesionales) pueden ocupar de manera idónea y en algunos casos con mucho éxito cargos de poder y responsabilidad. Pero el hecho de que las

23 En este balance de los artículos no se profundizó en el impacto de las reglas generales del sistema electoral. No se evaluó los efectos de la representación proporcional o del sistema de mayoría, y el efecto de otras reglas de juego como umbrales y distintas reglas aplicadas en los sistemas de representación proporcional. Para un análisis detallado del impacto de estos distintos sistemas en la postulación, nominación y elección de mujeres, ver Matland, Richard (2002): “Estrategias para ampliar la participación femenina en el parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales” y Htun, Mala (2002).

mujeres ocupen estos cargos por designación genera pocos incentivos para que ellas agencien discursos o políticas que evidencien una preocupación particular por la condición de la mujer²⁴. Por otra parte, el caso colombiano pone en evidencia que las cuotas de mujeres resuelven una de las discriminaciones que acompañaron el surgimiento de las democracias en Occidente, la de género, pero deja incólume otras, como las de clase, raza o etnia.

En contraste con las cuotas aplicadas a cargos de designación, aquellas destinadas a procesos electorales pueden incitar a las candidatas a buscar, entre otros, el voto de las mujeres y por tanto a desarrollar discursos dirigidos específicamente al electorado femenino. En este sentido, aunque las cuotas electorales no garantizan más mujeres en altos cargos de designación del Estado²⁵, sí pueden generar más incentivos para que se produzca la articulación entre mujeres electas y mujeres en movimientos sociales, y se geste una representación política de la diferencia de género.

Además de estos factores, los distintos desenlaces responden a la capacidad que desplieguen los movimientos de mujeres, las mujeres en política y las funcionarias para apropiarse de la ley y gestionar espacios de articulación en torno a su aplicación. Un contraste importante en este punto se presenta entre Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador. En los tres últimos países, se construyen escenarios de articulación de bancadas parlamentarias de mujeres²⁶; mientras en el último los esfuerzos por lograrlo han sido inútiles hasta el momento. En parte, este hecho es manifestación del peso que los partidos políticos y sus rivalidades aún juegan en la política colombiana. Además, teniendo en cuenta el papel crucial que estas bancadas han jugado en los otros casos, la ausencia de ella en este país pone en evidencia la necesidad de adelantar acciones de sensibilización de las parlamentarias frente al tema de género.

Por otra parte, la falta de una bancada de mujeres parlamentarias en Colombia es también manifestación de la polarización política que caracteriza al país. La guerra y sus actores generan posiciones totalmente encontradas entre las mujeres en política, y crean un clima saturado de suspicacias y desconfianzas. Mientras unas apoyan la estrategia de seguridad democrática del Presidente Uribe, otras consideran que estas iniciativas están llevando al país hacia un régi-

24 En otro artículo próximo a publicarse, hablo además del "síndrome de las mujeres de éxito", es decir del rechazo de muchas de estas mujeres hacia discursos de género. Wills, María Emma (2005).

25 En Ecuador, Bolivia y Perú los artículos muestran una baja presencia de mujeres en estos altos cargos.

26 La Comisión de la Mujer del Congreso en Perú, activamente cabildeando en torno a la aplicación de la ley de cuotas; La Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional en Ecuador que en alianza con otras expresiones del movimiento de mujeres el artículo 40 del reglamento electoral; la Unión de Mujeres Parlamentarias, parte del Foro Político de Mujeres en Bolivia que tan activamente se ha involucrado en la defensa de la medida en este país

men autoritario. Mientras unas creen en la negociación, otras apoyan la salida militar. Estas fracturas son tan profundas que se convierten en serios impedimentos para que las mujeres actúen como bloque en torno a cuestiones de género. Como bien lo señala Mala Htun, “Después de todo, las mujeres no están (ni pueden estar) por encima de la política” (Htunt, 2002: 39).

Además de estos contrastes, de la comparación emerge una constatación. La coyuntura de aprobación de las cuotas en el Congreso puede corresponder con un momento de auge o de repliegue del movimiento de mujeres, y de fortalecimiento o debilitamiento de la institucionalidad dedicada a promover la equidad de género. Sin lugar a dudas, el escenario más propicio para que las cuotas sean efectivas es aquel en el que herramientas legislativas, dinámicas del movimiento y capacidad institucional de género se encuentran y se refuerzan mutuamente. Sin embargo, no hay nada en las propias cuotas que garantice la sincronía entre sociedad política, sociedad civil y aparato estatal. A medida que las sociedades se modernizan, estos tres terrenos se separan y adquieren algún nivel de autonomía entre sí, cuestión que explica justamente la complejidad que adquieren los procesos políticos y sociales. En otras palabras, el que exista una distancia entre estas esferas, como lo requiere una sociedad democrática, quiere decir justamente que no hay nada que garantice de antemano que las tres se desenvuelvan al mismo ritmo ni en una misma dirección. Bien por el contrario, entre las tres puede haber dislocaciones y fracturas.

Finalmente, de la reconstrucción de las cuatro trayectorias se pueden relevar, por un lado estructuras poco inclinadas a apoyar políticas que promueven la paridad entre hombres y mujeres –este es el caso de los partidos políticos en toda la región–, pero simultáneamente instancias más afines a estas causas, como por ejemplo las cortes constitucionales. Aunque en Ecuador, el Tribunal Constitucional jugó primero un papel de aliado y luego un rol más ambiguo, en los casos de Perú y de Colombia sus intervenciones a favor de las cuotas fueron claves. En parte, esto puede responder al hecho de que las constituciones aprobadas en Colombia, Bolivia y Ecuador reconocen derechos que cobijan específicamente a las mujeres. Por otra parte, los debates que atraviesan disciplinas como el Derecho parecen estar estimulando la preparación de jueces más afines al multiculturalismo y al respeto a la diferencia.

Conclusiones

¿Qué se aprende de la experiencia de las cuotas en los países andinos sobre reglas de juego adoptadas para incluir en la política a las poblaciones otrora excluidas, como la femenina?

Las reglas en sí mismas no pueden garantizar los desenlaces que se desencadenen a partir de su aplicación.

Aun cuando las nuevas reglas SI garantizan por lo general un aumento en el número de miembros de estas poblaciones en cargos de designación y representación, su presencia en sí misma en los círculos del poder no culmina necesariamente en una ampliación democrática. El caso del Perú es revelador en este sentido.

Esto de nuevo muestra la pertinencia que aún guarda la vieja idea de que la experiencia de la exclusión no genera en si misma actores democráticos. Se puede haber estado por fuera del poder por muchos años pero esa condición de exclusión no garantiza en si misma que las poblaciones discriminadas tengan o desarrollen las destrezas necesarias para ser democráticos una vez ingresen a los círculos del poder.

En otras palabras, nadie nace demócrata. La democracia y su complemento inseparable, la ciudadanía, con sus valores y sus habilidades, no son una condición innata a los seres humanos, ni siquiera en quienes han sufrido la exclusión y la desigualdad. Vivir en democracia, ejercer el poder en un sentido democrático, ser ciudadana/o, más que una vivencia espontánea, es un aprendizaje político. De allí que todos las iniciativas pedagógicas que se emprendan para divulgar entre las poblaciones discriminadas los principios, las destrezas y las reglas que fundamentan una democracia, son fundamentales para garantizar que medidas como las cuotas culminen en procesos de profundización y ampliación democrática.

Como bien lo señaló Robert Dahl en su libro clásico 'La poliarquía', las élites en el poder se pueden hacer más heterogéneas e incluir dirigencias de nuevos actores sociales y políticos, y no por ello esa expansión garantiza otras dimensiones de la democracia relativas a la existencia de una institucionalidad y unos derechos imprescindibles para que se respete el disenso y las expresiones contestatarias en el terreno público. Sin la posibilidad del disenso, muere el pluralismo político y social, eje de las democracias modernas.

No hay nada en el diseño de las nuevas reglas que garantice que su aplicación culmine en la representación política de los intereses, valores y expectativas de las poblaciones que se pretende incluir por esta vía. Entre incluir y representar hay un buen trecho. Para que además de inclusión se produzca la representación, tiene que gestarse una dinámica virtuosa entre movimientos sociales, partidos políticos e instituciones que no se produce de manera espontánea. Bien por el contrario, esta suma positiva entre sociedad civil,

sociedad política y Estado depende del buen tino y las estrategias que adopten las mujeres en los movimientos, las mujeres en política y las funcionarias.

Si los intereses a representar en política no son innatos sino que también son contruidos históricamente, entonces esa construcción, en democracia, se hace justamente en los escenarios de encuentro y de debate públicos. De allí la relevancia de apoyar y estimular la multiplicación y la consolidación de escenarios de comunicación entre mujeres de distintas proveniencias sociales y posiciones políticas para que se discutan estrategias de apropiación y potenciación de las cuotas. Es desde estos escenarios que pueden emerger distintas propuestas sobre lo que constituyen los intereses de las mujeres a ser representados en los círculos del poder. Y es también desde estos escenarios que pueden emerger propuestas que le apuntan a modificar los arreglos de género imperantes en una sociedad. De no estar acompañados por estas dinámicas de debate, las cuotas pueden servir para legitimar regímenes poco democráticos o para simplemente aumentar el número de mujeres en el poder sin modificar necesariamente los arreglos de género que legitiman la subordinación de lo femenino a lo masculino.

Bibliografía

Álvarez, Sonia, Nancy Saporta, Marysa Navarro, Patricia Chuchryk: "Feminism in Latin America: From Bogotá to San Bernardo." En: *Álvarez, Sonia y Arturo Escobar editores: The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*, Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1992, p. 207-239.

Álvarez, Sonia, Marysa Navarro, Marcela Ríos, Natalie Lebon, Norma Stoltz Chinchilla: "Encountering Latin American and Caribbean Feminisms." En: *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Chicago: University of Chicago, vol. 28 no. 21, 2002, p. 537-579.

Barrig, Maruja: "Sociedad Civil y Estado desde la perspectiva de la gobernabilidad." En: *Miloslavich, Diana, compiladora: La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder. Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer. Flora Tristán y UNFPA*, Lima, 2002, p. 163, citado por Hurtado Mesa, en este libro.

Dahlerup, Drude: "El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer." En: *Méndez-Montalvo Julie Ballington, editoras para la edición en español: Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números. Serie Manuales*. Estocolmo: International Institute for Democracy and electoral Assistance, IDEA, 2002, en: http://www.idea.int/gender/wip/PDF/Spanish/wip_inlay_spanish_Low.pdf

- Fraser, Nancy: *"Pensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes."* En: Fraser, Nancy: *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'*. Bogotá: Siglo del Hombre editores, Universidad de Los Andes, 1997.
- Freidenberg, Flavia: *Incentivos electorales y selección de candidatos en organizaciones neo populistas: El Partido Roldosista Ecuatoriano (1984-2000)**
en: <http://www.izepes.org.ve/Revista%20ultima%20edicion.htm>.
- Htun, Mala: *"Mujeres y poder político en América Latina."* En: Méndez-Montalvo Julie Ballington, editoras para la edición en español: *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números. Serie Manuales. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA, 2002*, en: http://www.idea.int/gender/wip/PDF/Spanish/wip_inlay_spanish_Low.pdf
- Jaramillo, Luz: *"Anotaciones sobre la doble militancia. Feminismo y organizaciones partidistas."* En: Magdalena León editora: *Debate sobre la mujer en América Latina y el Caribe. Tomo I: La realidad colombiana*. Bogotá: ACEP, 1982, p. 176-190.
- Kirkwood, Julieta: *"El feminismo como negación del autoritarismo."* En: *Nueva Sociedad*, N° 71, Caracas, 1984.
- Loayza, Natasha y equipo de IDH: *Primera Parte: "La trayectoria política de las reformas de género en Bolivia (1992-2002)."* En: *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia, 2003*. PNUD, Bolivia, 2003.
- Linz, Juan y Alfred Stepan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post Communist Europe*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Matland, Richard: *"Estrategias para ampliar la participación femenina en el parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales."* En: Méndez-Montalvo Julie Ballington, editoras para la edición en español: *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números. Serie Manuales. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA, 2002* en: http://www.idea.int/gender/wip/PDF/Spanish/wip_inlay_spanish_Low.pdf
- Uriarte, Edurne y Arantxa Elizondo: *Mujeres en política: análisis y práctica*. Barcelona: Ariel, 1997.
- Wills, María Emma: *"El cambio de las reglas de juego como estrategia de inclusión política: ¿Trampa o empoderamiento?"*, 2005, en imprenta.
- _____: *"Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público (1970-2000). ¿Inclusión sin representación?"*. Disertación para optar al título de doctorado presentada a la Facultad de Estudios de Postgrado de la Universidad de Texas en Austin, Agosto 2004.

_____. "Peru's Failed Search for Political Stability (1968-2000)." En: *Crisis States Programme, Working Papers series no. 1, Working Paper no.30*, DESTIN, London School of Economics, June 2003, p. 31.

Yañez, Ana María: "Cuotas y democracia." En: *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de taller*, Estocolmo: IDEA, 2004, p. 127.

_____. "Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: Un camino que tomó siete años." En: *Poder político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú, Movimiento Manuela Ramos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, IEP, 1998, p. 15.

Páginas web

http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/oit_igu/inst_int/inst_int2.htm

<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif300904.htm>

<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif300904.htm>

<http://www.partidoliberal.org.co/index.php/index.php?option=content&task=blogcategory&id=12&Itemid=27>

<http://www.viviendolademocracia.org/pre.htm>

<http://www.fescol.org.co/Doc%20PDF/Boletin%20No%203.pdf>

<http://www.gobant.gov.co/organismos/sequidad/documentos/informeequidad2005.htm>

<http://www.quotaproject.org/country.cfm>

<http://www.onu.org/documentos/conferencias/1995/beijing/20.pdf>

http://www.idea.int/gender/wip/PDF/Spanish/wip_inlay_spanish_Low.pdf

<http://www.izepes.org.ve/Revista%20ultima%20edicion.htm>

http://www.idea.int/gender/wip/PDF/Spanish/wip_inlay_spanish_Low.pdf