

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

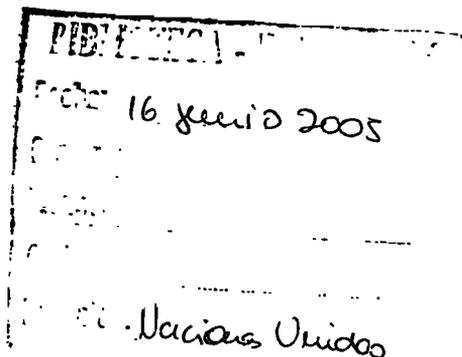
Gatos Gemelos Comunicaciones
Diseño y diagramación

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

cesesgenero_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

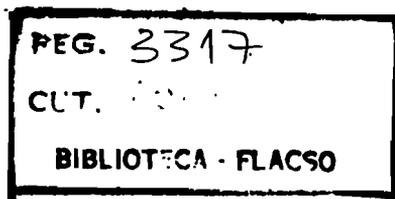
cidem@accelerate.com

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

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/wmn-e/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 sillars. 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 sillars. 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 despliegan 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 construidos 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/PIDF/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/PIDF/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

