

## **I. HACIA UN HORIZONTE PARITARIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES**

En los últimos años se ha producido un cambio cualitativo en la presencia de las mujeres en la toma de decisiones. En muchos países se han postulado candidatas y en algunos, como Chile y Jamaica, han sido elegidas para ocupar las más altas magistraturas. Los parlamentos cuentan con mayor presencia femenina y se ven más mujeres en ministerios no tradicionales como los de economía, defensa y gobierno. Más aún, han aumentado los ofrecimientos de participación electoral a las mujeres y son cada vez más los candidatos que proponen cambios en pro de la igualdad de género. A pesar de ello, hay coincidencia en que los avances han sido lentos y difíciles. Solo las medidas de acción positiva aplicadas a los cargos electivos y designados permiten pensar en la sostenibilidad de esos cambios y —tal como lo expresaron las ministras y autoridades de la mujer en el Foro virtual Quito 2007, llevado a cabo en enero de este año— las mayores resistencias provienen de los partidos políticos. En esta sección se analiza el fenómeno de la paridad como un horizonte deseable para fortalecer la democracia. Se plantea que el logro de la igualdad de género en todas las esferas, particularmente la política, debe ir a la par de los cambios en la familia y el mundo del trabajo que se abordan en la siguiente sección. La paridad es una necesidad de la democracia que requiere el compromiso de todos y forma parte de la necesaria renovación de los sistemas políticos y sus instrumentos: los partidos.

En la sección II se trata ampliamente el papel de las mujeres en el cuidado no remunerado que recae mayoritariamente sobre ellas, que impide su adecuada inserción en el mercado laboral y que afecta igualmente la participación en la toma de decisiones. Si bien en esta sección se hace hincapié en el análisis de la salida de las mujeres al mundo público de la política, es necesario tomar en cuenta que los déficit que se identifican tienen relación con la obligatoriedad del trabajo doméstico y la falta de una política de responsabilidades compartidas en la vida familiar.

### **A. DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES**

*“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”.*

*Párrafo 5 de la Declaración de Viena adoptada en la Conferencia de Derechos Humanos en 1993.*

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer destaca el papel fundamental que debe jugar el Estado en la promoción de la igualdad real, el enfoque de derechos que debe inspirar a las políticas públicas y la importancia de los cambios culturales para consolidar la igualdad entre mujeres y hombres a todo nivel. Los Estados Partes son responsables de asegurar el goce de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Según los artículos 2 y 3 de la Convención, los Estados Partes deben adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluida la prohibición de discriminación por razón de sexo, para poner término a los actos discriminatorios que obstan al pleno disfrute de los derechos, tanto en el sector público como en el privado (Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación general N° 28 del 29 de marzo de 2000). América Latina y el Caribe es la región que más temprano y de manera unánime ha firmado y ratificado la

Convención, pero el proceso de ratificación del Protocolo Facultativo ha sido más lento.<sup>4</sup> A principios de 2007, solo 20 países lo habían firmado y 17 lo habían ratificado.<sup>5</sup>

La Convención es considerada la carta internacional de los derechos de las mujeres y da expresión jurídica a la búsqueda de igualdad plena al reelaborar el concepto de discriminación de manera novedosa. En efecto, para la Convención, discriminación es “cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la diferencia sexual que tenga como efecto u objetivo anular el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres” (artículo 1). Esta noción se complementa con el concepto de igualdad real, diferenciándolo de la igualdad formal con la que tradicionalmente se argumentó la irrelevancia de las medidas especiales contra de la discriminación de género.

De este modo, en la región de América Latina y el Caribe se asume que, a pesar de que en la mayoría de las constituciones se proclama la igualdad entre hombres y mujeres, y en muchos casos se prohíbe la discriminación basada en el sexo, es necesario modificar las normas que, siendo igualitarias en la letra, producen desigualdad en la práctica (Bareiro, 2006). Se reconoce que pueden ser discriminatorias las leyes que contienen disposiciones que provocan desigualdades sociales, económicas y políticas o que omiten las que las evitan. En este sentido, cobra importancia la reforma del Estado orientada al fortalecimiento de su rol de garante de los derechos, así como de una institucionalidad global que vigore el multilateralismo para garantizar el respeto universal de los derechos humanos.

La adopción de la Convención por parte de los Estados de la región implica el reconocimiento de que los mecanismos y procedimientos tradicionales para garantizar los derechos humanos presentaban insuficiencias para asegurar la igualdad real de las mujeres con respecto a los hombres. Actualmente, la Convención forma parte del sistema internacional de protección de los derechos humanos. La interacción más frecuente y eficiente entre todos los tratados permite dotar a los países de las herramientas necesarias para aplicar la justicia eficaz y oportunamente.

A lo largo de estos años, los conceptos incluidos en la Convención han inspirado modificaciones constitucionales y legislativas y han servido de ejemplo para avanzar en el reconocimiento de los derechos de otros sectores sociales como los pueblos indígenas o grupos discriminados por su opción sexual. En ese sentido, los alcances de la Convención trascienden el ámbito específico de la igualdad de género para convertirse en un hito en el proceso de reelaboración del concepto de discriminación, lo que beneficia en forma universal a muchos grupos humanos. Al mismo tiempo, en la Convención se han recogido las experiencias de los demás comités de derechos humanos.

Este marco ha servido para que muchos países aprueben modificaciones a la Constitución y las leyes. Ha sido útil, además, para introducir una nueva legislación y utilizar argumentos para oponerse a formas directas e indirectas de discriminación hacia las mujeres en el mundo del trabajo, la política y las familias. Ha servido también para promover la rendición de cuentas por parte de los Estados y, de esa

---

<sup>4</sup> El Protocolo Facultativo de la Convención, que entró en vigor el 22 de diciembre de 2000, introduce el procedimiento de comunicaciones individuales, mediante el cual personas o grupos de personas pueden presentar al Comité quejas por violaciones de los derechos reconocidos por la Convención, tras el cumplimiento de una serie de requisitos (artículos 1 a 7).

<sup>5</sup> La mitad (17) de los 33 países de la región han ratificado el Protocolo Facultativo: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis y Uruguay. Chile, Cuba y El Salvador firmaron el Protocolo Facultativo entre 1999 y 2001, sin que al día de hoy lo hayan ratificado. Los 15 países restantes de la región no lo han firmado ni ratificado.

manera, institucionalizar una práctica de transparencia en la gestión pública que permite, incluso a las organizaciones de la sociedad civil, elaborar informes alternativos a los oficiales.

Sin embargo, las mayores dificultades se han encontrado en la aplicación de la norma. Esta Convención, a diferencia de otras, nació sin un mecanismo específico que garantice su cumplimiento y, aunque en un inicio se planteó la necesidad de introducir un recurso de queja, algunos países argumentaron que la discriminación contra las mujeres no lo requería en vista de que entonces no se la consideraba una violación tan grave de los derechos humanos.

Comenzó a gestarse entonces el nuevo hito que ha concluido con la adopción del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en octubre de 1999, cuya firma se inició el 10 de diciembre de 2000 y que la mayoría de los países ha decidido adoptar. Ya en 1993, en la Declaración y el Programa de Acción de Viena, se pidió a los Estados que estudiaran la posibilidad de aceptar todos los procedimientos facultativos para la presentación y el examen de comunicaciones (párrafo 90). También se sugirió que se examinasen otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y se alentó a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a examinar rápidamente la posibilidad de introducir el derecho de petición, elaborando un protocolo facultativo de la Convención.

La Convención prevé suficientes recursos para lograr que las reformas laborales, penales o civiles en marcha en la región integren estructuralmente el concepto de discriminación e igualdad real como contribución a un nuevo milenio equitativo y justo. Es pues necesario trabajar para una adecuada implementación de la norma, lo que nos conduce al contexto de las reformas judiciales. Este es uno de los principales desafíos de la región y consiste en armonizar el marco de derechos humanos que se ha desarrollado ampliamente en la última década con las reformas institucionales actuales. La reforma judicial en marcha en muchos países abre la posibilidad de enfrentar algunos de los problemas que surgen de la aplicación de la Convención, como la falta de conocimiento por parte de los abogados, los jueces y la ciudadanía, así como la falta de registro de los casos emblemáticos en los que se ha alcanzado la justicia a partir de la aplicación de la Convención. Esto requiere que los cambios en la formación profesional, la capacitación en las escuelas de jueces y las acciones de difusión a la ciudadanía integren la Convención y el Protocolo, así como los tratados internacionales vigentes para cambiar no solo las normas y las instituciones, sino también la cultura y las prácticas cotidianas. Es necesario mejorar los mecanismos nacionales de aplicación de las normas, sensibilizar a las autoridades para que adopten la Convención y el Protocolo Facultativo en el marco de un fortalecimiento general de la legislación en favor de los derechos humanos.

## **B. EL CONTEXTO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO**

La lucha por la igualdad entre mujeres y hombres tiene lugar en un contexto mundial caracterizado por procesos complejos, en el que se constata la muy marcada reducción de la pobreza en países como China e India, mientras que se ha registrado un aumento de esta en decenas de países, lo que muestra que en muchas partes del mundo los beneficios del crecimiento económico no se han distribuido equitativamente. La paz y la seguridad se encuentran amenazadas no solo por la guerra y los conflictos internacionales, sino también por los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción en masa, así como por la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del

medio ambiente, que también pueden tener consecuencias catastróficas. Esto ha llevado a buscar el fortalecimiento de las instituciones internacionales para enfrentar los desafíos de la agenda mundial: las migraciones, la ciencia y la tecnología, los desastres naturales, la asistencia para el desarrollo, el SIDA, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental, el comercio, la deuda de los países, la educación y la salud, los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, que demandan renovados esfuerzos para fortalecer la sinergia entre desarrollo, seguridad y derechos humanos. En ese contexto, la igualdad de género es un fin y un medio que requiere el empoderamiento de las mujeres y una nueva ética de responsabilidades compartidas en la vida pública y privada (Naciones Unidas, 2005c).

Desde hace unos 20 años, en América Latina y el Caribe hay un consenso respecto de que la democracia es la mejor forma de gobierno. La generalización de los regímenes democráticos en la región enfrenta a las sociedades a una situación compleja, que conjuga la fragilidad institucional y una ciudadanía cada vez más consciente de sus derechos. Aunque existe acuerdo en las fuerzas democráticas sobre la importancia de las elecciones competitivas periódicas para la selección de los y las gobernantes y sobre el rechazo a las diversas formas de autoritarismo, también existe un acuerdo acerca de la necesidad urgente de mejorar la calidad de la democracia mediante la superación de las grandes desigualdades sociales y la generación de mecanismos de participación ciudadana más efectivos, que permitan la intervención de la población en los asuntos públicos (novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de junio de 2004).

Los escenarios políticos, económicos, sociales y culturales se han transformado en las últimas dos décadas al compás de los procesos de transición democrática, de la reestructuración económica en el contexto de la globalización y de las reformas orientadas a fortalecer el mercado como principal motor del crecimiento. La recuperación democrática ha tenido entre sus principales protagonistas a mujeres organizadas en la sociedad civil, cuya movilización se observa en el origen de los cambios. Las mujeres han incidido en la lucha por los derechos humanos, incluidos los derechos cívicos y políticos. Recobrar la memoria histórica sobre la contribución de las mujeres a la democracia demanda una mirada de largo plazo que dé cuenta permanentemente de su participación en todos los hechos históricos relevantes. Este documento apela a esta memoria para señalar que, a pesar de esa contribución, las mujeres aún no han alcanzado una presencia significativa en las esferas de toma de decisiones. El desafío de la democracia no radica solo en promover la participación de las mujeres, sino también en reconocerlas e incorporarlas en las instituciones donde se toman las decisiones.

A pesar de los aspectos positivos de esta vigencia amplia de los sistemas democráticos, hay una creciente desconfianza hacia las instituciones: los parlamentos y los partidos políticos pierden fuerza ante la emergencia de nuevos actores políticos y mediáticos que sirven de intermediarios entre la sociedad y el Estado y, en algunos casos, ante la crítica aguda de los y las jóvenes, originada en las serias desigualdades de género agravadas por la mala distribución del ingreso, el poder y el uso del tiempo. Esta tensión se traduce en situaciones de incertidumbre institucional, inseguridad e inestabilidad política. La renovación de los sistemas políticos y de las principales instituciones, como los partidos políticos y el Estado, plantea desafíos que en algunos casos se traducen en cambios constitucionales, pactos políticos y otras reformas de la institucionalidad democrática.

En la vida social surgen dinámicas, tanto en el ámbito privado como en el público, que superan la capacidad de las instituciones vigentes y hacen necesarios los cambios para lograr una adaptación a la nueva realidad. En este contexto aparece la preocupación por la calidad de la democracia y la apertura de espacios de participación que trasciendan los procesos electorales y permitan la expresión oportuna de las voces ciudadanas. La demanda de mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos

es necesaria en general, y lo es en particular en lo que respecta al cumplimiento de los rezagados derechos de mujeres y niñas.

### C. DEMOCRACIA O “LO PERSONAL ES POLÍTICO”

El concepto de democracia es difícil de definir porque hace referencia simultáneamente a un ideal político y a una realidad: la democracia imperfecta tal y como se ha desarrollado históricamente. Sin embargo, es un concepto necesario a los efectos normativos (Sartori, 2003). La democracia es, y no puede ser desligada de aquello que la democracia debería ser. El concepto de democracia descriptiva hace referencia a la democracia realmente existente y el de democracia prescriptiva al ideal buscado por una sociedad. A lo largo de la historia este concepto se ha vinculado siempre a una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, diferenciándose corrientes más o menos liberales y radicales. La revisión de la literatura da cuenta de la amplia discusión feminista en torno a los conceptos de individuo, ciudadanía, política y Estado, así como de una alineación con diversas posturas sobre la democracia. Mientras el feminismo denominado “liberal” da prioridad a los cambios jurídicos, el feminismo más “radical” sostiene un debate sobre la desconstrucción de los supuestos que subyacen tras la noción de democracia. En muchos países las mujeres se han comprometido en movimientos sociales que demandan una democracia más participativa. Este panorama diverso pone en evidencia que, aunque no existe una definición feminista de democracia, las mujeres y sus movimientos están contribuyendo a un amplio debate en torno a ella.

Los movimientos feministas han criticado las limitaciones que tienen los conceptos de democracia. Ya en 1791, la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, redactada y presentada a la Asamblea Nacional Francesa por la activista francesa Olympia de Gouges le costó la guillotina. En 1792, la inglesa Mary Wollstonecraft publicó el libro *Vindicación de los derechos de la mujer*, uno de los manifiestos feministas más radicales de la historia. La obra estaba inspirada en la idea de que la mujer no solo existe para el placer masculino y en la propuesta de que la mujer recibiera el mismo tratamiento que el hombre en cuanto a la educación, los derechos políticos y el trabajo, además de ser juzgada con los mismos patrones morales.

El feminismo contemporáneo retomó el debate y planteó una crítica a la democracia por no prestar suficiente atención a las leyes e instituciones (Betty Friedan) y, desde una perspectiva más radical, se ha cuestionado su omisión de la dimensión privada. “Lo personal es político” fue el lema cuyo uso se extendió por influencia de los grupos del movimiento social en América Latina y el Caribe que apostaron a la modificación del estatus de la mujer en el ámbito legislativo y estatal. Algunas teorías como la de Carole Pateman fueron aún más lejos y establecieron que en realidad no existe una teoría democrática debido a los tradicionales sesgos patriarcales de las teorías tradicionales; en consecuencia, afirma que no existiría una práctica democrática en la medida en que las mujeres nunca alcanzaron algo parecido a un poder igualitario en las familias, en la sociedad civil y en el Estado. Desde esa perspectiva, incluso los países considerados democráticos estarían en etapa de transición. Para ello han tenido que naturalizar las relaciones de género y sustraer el problema de la desigualdad de la esfera política (Valcárcel, 1997).

En América Latina y el Caribe pueden identificarse varios escenarios de debate democrático a lo largo de las últimas décadas. El primero de ellos está constituido por las cumbres de las Naciones Unidas, en las que las organizaciones de la sociedad civil contribuyeron a adoptar una agenda que vincula la lucha por la democracia con la lucha contra la pobreza, la erradicación de la violencia y los derechos reproductivos. Cabe recordar que durante las primeras conferencias mundiales sobre la mujer, los

gobiernos —que en muchos casos estaban en manos de dictadores— carecían de mecanismos para el adelanto de las mujeres y que el principal canal de ejercicio democrático eran las demandas de la sociedad civil, realizadas a veces con grandes riesgos.

Un segundo escenario de enorme importancia es el de la lucha por los derechos humanos. Las Madres de Plaza de Mayo en Argentina, las mujeres mineras de Bolivia e innumerables asociaciones de familiares de detenidos y desaparecidos se convirtieron en la reserva moral de una sociedad amenazada por la pérdida de libertades. El tercer escenario aparece con la recuperación democrática y el surgimiento de los mecanismos para el adelanto de la mujer que se han convertido en elementos estratégicos de los procesos que han impulsado en muchos casos las reformas constitucionales o la adopción de leyes de cuotas, junto con otros cambios inspirados en la Plataforma de Acción de Beijing.

Otro ámbito de debate democrático tuvo lugar, sobre todo en la década de 1980, cuando la crisis de la deuda golpeó a la región, y las mujeres —principalmente de los sectores populares— pusieron en marcha innumerables estrategias de sobrevivencia que dieron origen a nuevos liderazgos. Durante mucho tiempo el sistema político, en particular los partidos, dieron la espalda a esas luchas, lo que provocó la salida masiva de las mujeres de esas instituciones.

El siglo XXI comienza con un mayor acercamiento de las mujeres a los partidos políticos en el contexto de la democracia. En muchos países, las parlamentarias han articulado redes transversales para favorecer cambios legislativos a favor de las mujeres —como las leyes contra la violencia y las leyes de cuotas. A pesar de ello y de los estudios cada vez más numerosos sobre el papel político de las mujeres en América Latina y el Caribe, su aporte a la construcción de la democracia, sobre todo durante las guerras y la lucha contra las dictaduras y el autoritarismo, no se ha documentado lo suficiente.

El debate sobre la democracia, la gobernabilidad democrática y el género muestra las tensiones y también los puentes tendidos entre las definiciones habituales de democracia —como un sistema político constituido por instituciones representativas— y los aportes del feminismo mediante el cuestionamiento de las dicotomías, la redefinición de la frontera entre lo privado y lo público y la extensión de la noción de democracia en el interior de las familias. El debate también busca identificar escenarios de diálogo con las políticas públicas para facilitar la transversalidad del análisis de género.

Desde la perspectiva de género se plantean interrogantes acerca de si una democracia limitada al aspecto electoral significa un avance en la posición de las mujeres, se analizan los efectos de la pobreza en la igualdad y la libertad de la ciudadanía, la importancia de los derechos sexuales y reproductivos y el impacto de los programas de alivio a la pobreza sobre las mujeres, el uso de su tiempo, y sus capacidades y libertades para ingresar en el mundo de la democracia y la gobernabilidad. La participación de las mujeres en la política institucional en pos de su representación efectiva implica el abandono de estereotipos culturales arraigados, vinculados al rol de las militantes de partidos que en el pasado se limitaba a las labores de “cuidado”.

#### D. ESTADO Y FAMILIA: IGUALDAD FORMAL Y DESIGUALDAD REAL

La primera gran dicotomía que sustenta las teorías sobre el Estado es la que distingue lo público de lo privado, que se desdobra a su vez en otra gran dicotomía: la de los iguales y los desiguales.<sup>6</sup>

El debate contemporáneo aborda indistintamente el tema del Estado o del sistema político. Lo que hace intercambiables ambos conceptos, según Bobbio (1985), es la preocupación por el poder en sus distintas expresiones. Una de las principales preocupaciones del movimiento de mujeres ha sido el creciente debate sobre el Estado y el sistema político, extendido al ámbito de la familia que —desde otras perspectivas— era considerado como el lugar de lo no político, con la correspondiente supremacía del espacio público sobre el privado.

Desde la perspectiva de género, el poder no se ubica solamente en el espacio público, en el sistema político; también existe en el ámbito privado y las familias. Los conceptos de género y de relaciones de género sirven para desarticular las relaciones de poder (Amorós, 2005) y para mostrar su ilegitimidad desde el punto de vista de la igualdad de género.

La falta de reconocimiento de que las relaciones sociales entre hombres y mujeres son relaciones políticas o de poder forma parte de un abordaje dicotómico que excluye la esfera privada como parte de las relaciones de poder y que explica la subordinación de las mujeres en la esfera pública (Scott, 1996). El feminismo, en cambio, critica los sistemas de género como sistemas binarios que oponen a hombres y mujeres, lo masculino y lo femenino, sin que ello signifique colocarlos en un plano de igualdad. Lo político se relaciona con el poder, y el poder, siguiendo esta perspectiva, se encuentra en todas las relaciones. El Estado ha sido una de las instituciones más criticadas por producir y reproducir la discriminación de género. Para realizar esta crítica, se ha reflexionado sobre la sexualidad y la construcción cultural de la diferencia sexual.

A partir de los años ochenta del siglo XX —en forma simultánea con los procesos de redemocratización de la región— se ha ido revalorizando la posibilidad de que el Estado pueda también contribuir a modificar patrones socioculturales y crear condiciones para una igualdad real, efectiva y de oportunidades para las mujeres. En este debate se ubica una tensión entre la crítica al androcentrismo y las demandas de redistribución hechas en nombre de consideraciones de igualdad (Puleo, 2005). Es la tensión a la que se refiere Valcárcel (1997, p. 101) entre lo político weberiano, como actividad gerencial para resolver los macroproblemas, y la influencia de una tradición que busca transformar las relaciones de poder. Incidir en las reformas políticas del Estado caracterizadas por un manejo más bien weberiano, en el que lo político es un concepto más acotado, y conciliarlas con una visión de la política y el poder que debe desmontarse es un rasgo que caracteriza permanentemente las relaciones entre gobernabilidad democrática y género.

Abordar las relaciones de poder dentro del ámbito privado y del ámbito público implica analizar —e incluso redefinir— lo que un Estado debe o no debe hacer legítimamente. La noción de soberanía que hace referencia al “poder de mando en última instancia en una sociedad política” (Matteucci, 1991), está vinculada al concepto de Estado, ya que este es soberano en la medida en que pueda decidir en el territorio en el que se asienta. Las decisiones deben tomarse de acuerdo con sus normas e instituciones, pero esto se hace en un ámbito en el que se sobreponen diversos tipos de sociedad que coexisten de

---

<sup>6</sup> Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero (1985) se refieren a la dicotomía como la distinción que permite dividir un universo en dos esferas, conjuntamente exhaustivas y recíprocamente exclusivas, en las cuales cabe la totalidad.

manera desarticulada, estableciéndose relaciones de dominación y jerárquicas en virtud de las distintas culturas y poderes con los que interactúan (Zavaleta, 1990).

En la actualidad, con la aceleración de los procesos de globalización, se profundiza la interpenetración económica, política y cultural de las sociedades y emergen nuevos problemas públicos e institucionales transnacionales sin que se hayan resuelto viejos problemas. En muchos casos el ejercicio de la soberanía, es decir la capacidad del Estado de decidir, en este caso a favor de las demandas de las mujeres, se contrapone a la búsqueda de gobernabilidad, poniéndose en jaque los principios de derechos humanos universales a los que apelan las mujeres.

Las nuevas formas de regulación de distintas esferas de la vida social —leyes, normas y prácticas institucionales— se disputan, negocian y deciden, no solo a nivel de la comunidad nacional sino también de la comunidad internacional, donde operan relaciones de fuerza, jerarquías y conflictos, pero también consensos globales en torno a ciertos derechos de los ciudadanos que todo Estado debe respetar.

La inclusión de la igualdad de género en las agendas públicas e institucionales, así como el tema de los derechos humanos en general, ha significado un cuestionamiento de nociones de soberanía más estrechamente vinculadas al marco del Estado nacional. Quienes han impulsado el tema de la igualdad de género en estas agendas conforman redes que involucran actores de la sociedad civil, del sistema político y del Estado, que trascienden las fronteras nacionales para articularse en las instancias internacionales, particularmente de las Naciones Unidas, y también en los espacios de la política local. De ahí la importancia de las acciones regionales y mundiales. Se podría decir que la igualdad entre hombres y mujeres requiere de voluntad política, pero además enfrenta limitaciones dentro del orden mundial que deben tomarse en cuenta para obtener logros a nivel nacional.

## **E. IGUALDAD Y ACCIÓN POSITIVA**

La noción moderna de igualdad surgida en el siglo XVIII se refería originalmente a los derechos y la dignidad de las personas, aunque con frecuencia no todas las personas se consideraban aptas para ser ciudadanos titulares de derechos. Más recientemente, junto con la progresiva expansión de la ciudadanía y del sufragio —en especial a las mujeres—, la igualdad ha consistido en una convención mediante la cual se otorga el mismo valor a componentes de una sociedad cuya diversidad se basa en razones de sexo, clase social, etnia, cultura, raza o edad, entre otras características. La igualdad es un fin, un principio y un objetivo del Estado democrático y social de derecho.

Muchas veces se confunden dos nociones del término igualdad, por una parte, la referida a la semejanza —dos o más cosas o personas son idénticas— y, por otra parte, la referida a la idea de justicia. Asimismo, el término “igualdad”, en singular, es útil como declaración de principios, como referente de protesta, pero al convertirse en referente de propuesta de políticas de género, debe emplearse solamente el término en plural “igualdades”.

La noción de igualdad de oportunidades que se encuentra en muchos países esconde conceptos heterogéneos. Sartori (2003), citando a Flew, dice que “igual acceso para todos y todo por mérito es una cuenta; iguales condiciones de partida que den a todos iguales capacidades iniciales es otra cuenta totalmente diferente”.

Según las políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres, esta diferencia es especialmente relevante, ya que la igualdad de acceso se refiere a que todas las personas deben tener igualdad legal e igualdad en el trato, pero una política de igualdad de oportunidades debe contemplar también las diferentes condiciones iniciales que tienen hombres y mujeres, tanto por la socialización, como por la historia de acumulación masculina del poder, el mantenimiento de la división sexual del trabajo y los patrones socioculturales discriminatorios. Tal como señala la filósofa Amelia Valcárcel (1997), la democracia no es solo igualdad, es también libertad, pero es respecto de la primera que se han producido los mayores debates y es precisamente sobre esta idea de igualdad que se fundamenta la tradición feminista.

#### Recuadro I.1

“El feminismo es una filosofía política de la igualdad que simplemente, como claros y distintos son todos los principios, se plantea lo siguiente: admitida la igualdad entre todos los seres humanos en su procreo de aquello que se consideren bienes, ¿qué razón hay para que la mitad de los seres humanos, el colectivo completo de mujeres, no tenga los mismos derechos reconocidos a tales bienes que tiene el colectivo humano completo?”

**Fuente:** Amelia Valcárcel, *La política de las mujeres*, Madrid, Instituto de la Mujer de España, 1997.

Las políticas de acción positiva o medidas especiales de carácter temporal, como las denomina la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, están destinadas a conseguir la igualdad real o efectiva mediante fórmulas de desigualdad normativa que tratan de eliminar las consecuencias desfavorables de la existencia de diferencias de hecho.<sup>7</sup>

A ese tipo de medidas hace referencia el artículo 3 de la Convención en el que se afirma que los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. Asimismo, en el artículo 4.1 se establece que la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la Convención. Esto constituye una forma de subrayar que la adopción de estas medidas es parte de una estrategia de los Estados Partes necesaria para lograr la igualdad sustantiva de la mujer y el hombre en el goce de sus derechos y libertades.

Respecto de la Constitución española, la referencia al sexo implica poner fin a una histórica situación de inferioridad atribuida a las mujeres en el ámbito del empleo y las condiciones de trabajo, por lo que solo resultan constitucionalmente legítimas las medidas que tienden a compensar una desigualdad real de partida y la interpretación sistemática del precepto constitucional que prohíbe la discriminación por razón de sexo en coordinación con otros preceptos constitucionales, en particular el artículo 9.2 que obliga a los poderes públicos a promover concretamente las condiciones para que la igualdad del individuo —hombres y mujeres— sea real y efectiva.<sup>8</sup> Es así como surge la idea de que, en lugar de facilitarse el acceso de la mujer al mercado laboral en igualdad de oportunidades, es necesaria la búsqueda de una compensación del desequilibrio originado en un momento en que imperaba la concepción de que el “cabeza de familia” era el hombre y de que había que liberar a la mujer casada de la

<sup>7</sup> La recomendación general Nº 25 emitida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer explicita lo que los estados miembros debieran entender sobre la noción de acción positiva o medidas especiales de carácter temporal.

<sup>8</sup> Véase Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 28/92, del 9 de marzo de 1992.

fábrica (STC 19/89 de 31 de enero de 1989, f. 5) (Torrente, 1999). La recomendación general N° 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención llama a los Estados Partes a “analizar el contexto de la situación de la mujer en todos los ámbitos de la vida, así como en el ámbito específico al que vayan dirigidas esas medidas” (párr. 27).

## F. CIUDADANÍA

El debate sobre la ciudadanía de las mujeres fue recogido en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, cuya Plataforma de Acción recoge las iniciativas del movimiento de mujeres.

Al igual que las ideas de democracia y Estado, la idea de ciudadanía de las mujeres se articula con los debates signados por las tradiciones liberales (Jelin, 1996), los usos más radicales que diferentes grupos sociales le han dado a los derechos (Bareiro, 1996a) y la ampliación de estos hasta su encuentro con los derechos humanos, incluidos los de orden reproductivo. Actualmente, la discusión sobre ciudadanía se inscribe en el debate sobre “el derecho a tener derechos” (Bobbio, 1991) y trasciende los conceptos delimitados por la práctica jurídica y las políticas públicas que generalmente restringen su aplicación a las personas de cierta edad, con residencia en un territorio y con capacidad de votar. Hay quienes han extendido el concepto de ciudadanía hasta el punto de no establecer fronteras entre los derechos humanos, reproductivos, sexuales y de ciudadanía (Bermúdez, 1996). Esto plantea no solo problemas metodológicos y conceptuales, sino que tiene consecuencias políticas sobre las estrategias que las mujeres pueden desarrollar para alcanzar mayor poder en la sociedad.

Son varias las tensiones y los desafíos que rodean la discusión sobre ciudadanía. Los más importantes son la redefinición del Estado nacional, la tensión entre lo particular y lo universal, entre lo individual y lo colectivo, y el debate sobre lo público y lo privado, así como también los temas vinculados a la representación, la delegación de poder y las formas de liderazgo.

La ciudadanía de las mujeres ha estado asociada principalmente con el sufragio. El derecho al voto, el acceso a la educación, el trabajo y la abolición de la doble moral sexual son los objetivos más caros del sufragismo. Los logros ya obtenidos a nivel educativo por grupos de mujeres se vinculan con su demanda de derechos políticos, lo que hace difícil justificar la negación del derecho al voto a mujeres con mayores niveles de educación. En el sufragismo participan sucesivas generaciones de mujeres de distintos países, relacionadas entre sí, que consiguen, en forma gradual y tras largos años de lucha, el derecho al voto y a la educación.

El sufragismo cuestionó el carácter representativo de los gobiernos y desplegó una nueva forma y método de lucha cívica, dado que su intervención política se planteó desde la exclusión. Las luchas por la igualdad jurídica y la adquisición de derechos civiles y políticos constituyeron, a la vez, un fuerte estímulo a los procesos de individuación de las mujeres, lo que favoreció los procesos de empoderamiento.

Un análisis del ejercicio de los derechos cívicos, políticos y culturales y su encuentro con la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres, pone de relieve diversas aristas de esta problemática que incluyen: el derecho a voto, la participación en las luchas cívicas por la democracia, la recuperación de los derechos humanos, las demandas de educación, la crítica a los excesos o a la ausencia del Estado y otras formas de expresión individual y colectiva de las mujeres respecto de la gestión comunal, la preservación de la lengua, la vigencia de los sistemas tradicionales de autoridad y las relaciones con el

Estado, así como los más recientes derechos reproductivos. Estas aristas se resumen en el concepto de derecho a tener derechos.

Sin embargo, Elizabeth Jelin (1997) recuerda que tras la noción de ciudadanía hay un proceso de negociación por el que “la ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas sociales comunes y cómo serán abordados”. La constitución del imaginario moderno de lo público y lo privado y la idea moderna de la diferencia radical entre hombres y mujeres fueron cruciales para los criterios de inclusión, exclusión y clasificación que han sustentado las formas de ciudadanía de nuestra época. En efecto, el Estado moderno se ha fundado en una tajante separación entre las esferas pública y privada y en un orden jerárquico de géneros.

La dicotomía entre lo público y lo privado instituye dos tipos de poderes distintos (Zincone, 1992). El primero es el político, ejercido entre “iguales”, que supone una negociación de intereses y conflictos y el reconocimiento recíproco de las capacidades políticas de los participantes. El segundo es el familiar, ejercido sobre las y los “no iguales”, que está sustentado en la creencia de un orden natural y jerárquico del poder decisorio, basado en el principio de autoridad y en la idea de la desigualdad natural de las capacidades políticas y vocaciones sociales de las y los participantes. Históricamente, el poder ha sido una prerrogativa masculina: los hombres, integrantes de la comunidad de “iguales”, han ejercido sus poderes políticos en los espacios públicos, y en los espacios privados han ejercido su autoridad sobre las mujeres, los niños y los sirvientes, entre otros, es decir, sobre los y las “no iguales”.

La persistencia de la simbología de género y las diferencias de poder entre hombres y mujeres han determinado, no solo una distribución discriminatoria de derechos, sino también una seria limitación a su goce real y autónomo.

La emergencia del movimiento feminista en sus expresiones teóricas y políticas ha ejercido una presión importante para incluir a las mujeres en los espacios públicos y desplazar las fronteras entre lo público y lo privado. Las organizaciones de mujeres y las instituciones de género han contribuido significativamente a poner en la esfera pública temas que se consideraban privados, como la violencia doméstica y el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos.

El discurso “no compara ya a varones y mujeres y sus respectivas diferencias y ventajas, sino que compara la situación de privación de bienes y derechos de las mujeres con las propias declaraciones universales” (Valcárcel, 2001, p. 9). Es a partir de la crítica a la insuficiencia del nuevo paradigma sociopolítico que el feminismo hace una primera y fuerte corrección al “democratismo ilustrado” y formula en clave política sus demandas, al desenmascarar la forma en que el concepto viril de la ciudadanía y la definición de la femineidad sentaban las bases de una democracia excluyente.

La igualdad de género es un indicador de cuán democrático es un sistema político. El género se ha transformado en una variable específica en el espacio político. De manera creciente, se han desarrollado mecanismos de inclusión de las mujeres en cargos electivos y designados y los mecanismos compensatorios más importantes han sido las cuotas mínimas de representación.

En los últimos años se ha comenzado a debatir y a consagrar la democracia paritaria, que consiste en una revisión del concepto de representación que solamente atendía a la pluralidad ideológica y territorial, y se ha comenzado a considerar el hecho de que si la ciudadanía está compuesta por hombres y por mujeres, ambos deben estar representados en porcentajes iguales en el sistema político. Como se ha

dicho, la paridad no es meramente una cuota mayor de cargos a favor de las mujeres, sino que es la expresión más amplia de la universalidad.

Así lo entendieron las mujeres venezolanas que argumentaron a favor de su inclusión en la legislación de la República Bolivariana de Venezuela. Por último, para dar cabida a las demandas de paridad del siglo XXI es necesario avanzar en el ámbito teórico superando definitivamente la herencia cultural naturalista y fortaleciendo la democracia (Valcárcel, 2001). La conquista de la paridad entraña un proceso que incluye el recurso de las cuotas y otras herramientas, pero que requiere, sobre todo, el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas de pleno derecho.

### **G. LA PARIDAD COMO OBJETIVO DEMOCRÁTICO**

Los derechos ciudadanos de las mujeres y su representación política en el contexto actual permiten plantear la paridad como un objetivo democrático posible en la medida que se resuelvan las tensiones y disputas en el espacio de poder. La desvitalización de la soberanía no siempre coincide con la búsqueda de gobernabilidad (Butler, 2006) y es posible que la tarea que enfrentan las mujeres consista en producir un salto en la historia, captando adecuadamente la constelación de actores que actúan en ella.

El movimiento a favor de la paridad aparece en la década pasada en un contexto de aceleración de la globalización y de diferenciación interna de sociedades que se vuelven cada vez más complejas. El tema de la ciudadanía y de la representación política de la diversidad adquiere una enorme relevancia en momentos de profundización de los procesos de globalización en los cuales los Estados nacionales pierden poder relativo, surgen nuevas institucionalidades de carácter global y grandes olas migratorias cruzan los continentes.

En este contexto, la paridad cuestiona la lógica unitaria y lineal de la historia y pone en la agenda democrática la necesidad de construir una institucionalidad que represente la diversidad social y reconozca nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad.

La igualdad de género ha estado más vinculada a los cambios en la mentalidad colectiva que otros derechos. Como señala Murillo de la Vega (2006), la propiedad privada fue regulada sin dejar sujetos al buen entendimiento de los individuos los límites que conlleva el respeto de los bienes ajenos. Sin embargo, “ahí donde se quiera hacer efectivo el principio de igualdad, aparecerán portavoces femeninos y masculinos que recomienden tiempos de espera y transformaciones más sosegadas para que no se altere la escena social” (Fagoaga y Saavedra, 2006, p. 9).

La demanda de paridad en los cargos electivos y designados de alto nivel en la administración pública es iniciada por mujeres europeas de la esfera de la política a fines de los años ochenta, como respuesta a la escasa representación política femenina en los parlamentos —sorprendentemente reducida en Francia— y en altos cargos de poder de la administración pública. El concepto de paridad fue propuesto por el Consejo de las Comunidades Europeas en 1989. En noviembre de 1992, a petición de la Comisión de las Comunidades Europeas, tuvo lugar en Atenas la primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder” en la que se congregaron ministras y ex ministras que concluyeron que la democracia impone la paridad en la representación y el gobierno de los países. En América Latina y el Caribe estas demandas surgieron en las últimas décadas del siglo XX.

Respecto de la demanda de paridad es posible identificar dos tradiciones: la francesa, que organiza su argumentación en torno al universalismo, la ciudadanía, la igualdad y la diferencia, y la del continente americano, que se mantiene en la lógica de las acciones positivas para contrarrestar la exclusión de diversos grupos del ejercicio del poder.

Una corriente de influencia francesa argumenta que las mujeres no son una categoría de la población, sino que constituyen la mitad de la humanidad. Por tanto, la dualidad de sexo constituye una diferencia universal, no de categoría, y el carácter mixto no atenta contra el principio de igualdad, sino que, al contrario, representa su traducción necesaria. Desde esta perspectiva, la diferencia sexual —transversal e inmanente al género humano— debe tener un espacio en la política.

Para la filósofa Sylviane Agacinski (1999), la paridad es un nuevo concepto de la diferencia de sexo y una nueva concepción de la democracia. La demanda de paridad refuta la supuesta neutralidad, reconoce la diferencia entre los sexos sin jerarquizarlos y plantea que la responsabilidad pública atañe igualmente a hombres y mujeres. Ser mujer constituye una de las dos maneras de ser humano. Para Agacinski, aunque las mujeres no sean en esencia distintas de los hombres, constituyen una categoría social y cultural distinta, debido a su tradicional exclusión del poder. Por ello, como mujeres, requieren una inclusión deliberada en el ámbito de la política. Aceptar la paridad conduce a una más exacta representatividad de la ciudadanía.

La paridad es un fenómeno reciente y se ha ido desarrollando de acuerdo con las tradiciones políticas de cada país, entre las que se incluye la capacidad de incidencia del movimiento de mujeres. En América Latina, Chile es el único país que ha asumido la paridad como compromiso programático en el gobierno de la Presidenta Bachelet. Este compromiso se ha traducido en el nombramiento de un gabinete paritario y se ha extendido a la integración de subsecretarías, intendencias y otros servicios públicos. Más aún, la búsqueda de un equilibrio de género en la toma de decisiones está acompañada de políticas con perspectiva de género en ámbitos como la previsión social, las prácticas laborales, la salud reproductiva y la gestión, entre otros.<sup>9</sup> Otros países han designado mujeres en números superiores a los habituales, como ocurrió en Ecuador donde el presidente Correa nombró a siete ministras o en Bolivia donde el presidente Morales aumentó la presencia de mujeres en el gabinete y el Congreso aprobó una ley de alternancia que impulsó la integración de la Asamblea Constituyente con un 30% de mujeres.

Aunque es prematuro afirmar que estas iniciativas constituyen propuestas diversas sobre la paridad, puede afirmarse que las medidas tomadas por la presidenta de Chile, la fuerza de las organizaciones de mujeres, el apoyo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en otros países y un no menos importante clima de cambio ejercen un impacto significativo que hace posible el ingreso de las mujeres a los gabinetes. Sin embargo, no debe olvidarse que la presencia de mujeres en los gabinetes se caracteriza por una gran volatilidad y es objeto de resistencias que anticipan la sanción a todo el género en caso de que una gobernante mujer cometa errores. Las mujeres, incluso las que están en el poder, no han logrado evitar que su presencia individual se asocie con la representación de todo el género, mientras que los hombres en el poder han obtenido un reconocimiento como individuos y los errores de unos no se atribuyen a todo su género.

Una primera crítica que políticos y políticas dirigen a la paridad es que atentaría contra el principio de universalidad, fundamento mismo de la modernidad y de la democracia. Para refutar esta crítica, Françoise Collin, filósofa feminista belga, afirma que adherir a la paridad no significa una toma de

---

<sup>9</sup> Véase el Sistema de Equidad de Género incorporado en 2002 al Programa de Mejoramiento de la Gestión implementado por el Gobierno de Chile [en línea] <http://www.sernam.cl/pmg/>.

posición filosófica (Collin, 2006). El concepto de universalidad se refiere al ser humano, mientras que el de paridad se refiere al ciudadano. La categoría de ciudadanía es más restrictiva que la de humanidad, ya que la primera siempre está inscrita en el marco de un Estado determinado y su sistema jurídico, por lo que no puede ser universalista. La ciudadanía tiene límites externos en las fronteras y límites internos que dan cuenta de los sistemas de inclusión y exclusión. Las mujeres reivindican sus derechos —en este caso ser representantes— como ciudadanas y como parte de una de las dos comunidades que constituyen y reproducen a la humanidad. Por ende, la paridad es una reivindicación en el campo de la ciudadanía y no una posición filosófica referida al estatus fundamental del ser humano y su sexo.

La paridad revela lo que se ha disimulado bajo el concepto de individuo, que ha sido construido a imagen y semejanza del hombre. La demanda paritaria, al cuestionar el monismo del universalismo democrático, reconoce muchas maneras de ser individuo, de encarnar lo universal y el mundo común. En este sentido, la paridad desexualiza el poder al extenderlo a los dos sexos y representaría, por tanto, el verdadero universalismo (Collin, 2006). En la medida que el individuo ciudadano no es neutro y se construye sobre el modelo masculino, el acceso a la representación como ser humano e individuo se da en un escenario de carácter sexuado, caracterizado por la exclusión —no accidental sino estructural— de las mujeres.

Las corrientes feministas que afirman la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, así como las que enfatizan la diferencia, basan la paridad en argumentos distintos. Para las feministas que adhieren a la llamada corriente universalista existe una contradicción flagrante entre la ley, que afirma que todos los ciudadanos deben estar representados independientemente de su sexo, y la realidad, en la medida que los ciudadanos y las ciudadanas son representados casi exclusivamente por hombres, lo que expresa una discriminación profunda. Acceder a la igualdad exige abolir las diferencias artificiales entre hombres y mujeres, esto es, las que desaparecerían al superarse la desigualdad. Según esta corriente, la representación paritaria no significa que las mujeres sean solo las portavoces de las mujeres, ya que estas representan, de la misma manera que los hombres, al conjunto del pueblo y podrían hacerse cargo del interés general en todas sus formas. La paridad solo exige que en las asambleas —en los parlamentos— se represente el carácter mixto básico humano. Pese a estas afirmaciones, sus argumentos para sustentar la paridad parten de la valoración de las diferencias entre hombres y mujeres. Afirman que las mujeres son las más indicadas para lograr una verdadera igualdad entre hombres y mujeres y que se comprometen mucho más que los hombres igualitarios con el impulso a los procesos que llevan a la igualdad real.

Las feministas que adhieren a la corriente que enfatiza la diferencia afirman la heterogeneidad de hombres y mujeres, y que la diferencia no se agota en la desigualdad. La presencia de las mujeres en las direcciones de los partidos o comunidades significa un cambio, porque las mujeres aportan algo diferente que los hombres como resultado de la experiencia compartida de exclusión que se expresa en reflejos y hábitos antipatriarcales opuestos a la manera masculina de hacer política. Si bien el reconocimiento de la diferencia y de la diversidad de intereses de los grupos ha permitido plantear el tema de los derechos específicos y reconocer la existencia de diferentes públicos, debe tenerse en cuenta el riesgo de arraigar las diferencias públicamente reconocidas considerándolas inalterables. Las personas que asumen una perspectiva histórica pueden adoptar el punto de vista de otras personas, herederas de otros enfoques e historias.

A nivel político, las reservas que las feministas tienen hacia la paridad se sustentan en el escepticismo de que el ingreso de las mujeres a la política logre por sí solo el objetivo de dessexualizar el poder de un sistema que se estructuró firmemente sin ellas, más aún si las mujeres no comprenden las desigualdades de género ni se han planteado objetivos previos comunes para modificar el sistema. Las feministas afirman que es difícil pensar que las representantes tengan, solo a partir de su condición de mujer, claridad y voluntad suficientes para defender los intereses de las mujeres marginadas. También se preguntan dónde están los verdaderos mecanismos de poder en la sociedad actual. Esta pregunta adquiere

sentido en el contexto de la globalización, en el que emergen otros espacios de poder que trascienden los Estados nacionales en el mundo de la economía y de la política, ocupados mayoritariamente por hombres, y desde los que se ejerce presión sobre los Estados nacionales.

Asimismo, se preguntan por la posibilidad de que las mujeres en el poder y el feminismo lleguen a representar al conjunto de las mujeres y alertan, como lo hacen las corrientes de feministas paritarias, sobre el riesgo de caer en la ficción que sostiene la homogeneidad de las mujeres y la capacidad del feminismo de representar a todas. El feminismo no representará jamás a todas las mujeres o a todos los elementos de identificación que puedan caracterizarlas. Más allá de la constatación general de la opresión de las mujeres, es necesario admitir que la condición femenina tomada en singular es una ficción y que las realidades sociales de las mujeres son múltiples. Las mismas luchas feministas han aumentado la diversidad entre las mujeres, puesto que la lucha colectiva ha tenido por objeto construir a las mujeres como sujetos, liberándolas del dominio de los demás.

Desde esta perspectiva, la demanda paritaria es uno de los impulsores de la reactivación de la democracia y de la igualdad de género, y coexiste con otras luchas impulsadas desde la sociedad civil, el espacio público y el Estado. La paridad en la representación política ha estado generalmente acompañada de estrategias orientadas a generar condiciones para una participación paritaria de las mujeres en todos los espacios sociales, privados y públicos. En efecto, la igualdad requiere acuerdos sociales que permitan a todos los miembros adultos de la sociedad interactuar como iguales, para lo cual son necesarios una distribución equitativa de los recursos materiales y el reconocimiento de la independencia y de las voces diferentes en la sociedad.

## **H. LA LUCHA POR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA REGIÓN**

Las luchas de las mujeres de América Latina por la ciudadanía y la representación política presentan especificidades derivadas de las características económicas, sociales e institucionales de los países y de su posición en el escenario mundial en distintos momentos de la historia. Si bien los movimientos de mujeres de la región se han inspirado en las distintas corrientes europeas y estadounidenses del feminismo, sus estrategias y el curso de la lucha han dado lugar a reflexiones y pensamientos que reflejan una perspectiva propia. El curso de esta lucha se ha caracterizado por la presencia de tensiones y propuestas surgidas del debate entre igualdad y libertad, entre derechos políticos y derechos sociales. Las propuestas, a su vez, combinan la lucha por la emancipación de las mujeres con los objetivos de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la igualdad social y la superación de la pobreza. Aunque más tardíamente, la adopción de la agenda relativa a los derechos reproductivos y la extensión del concepto de derechos humanos a las políticas de población forman parte de este proceso. A diferencia de otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe cuenta con una fuerte tradición de movimientos de mujeres de sectores populares que en todos los países han participado en las luchas sociales desde los sindicatos, contra las dictaduras y la pobreza y a favor de los derechos humanos. Las alianzas de las mujeres de sectores populares y medios han dado lugar a un poderoso movimiento que ha contribuido a dotar de fuerza y legitimidad a sus demandas. La diversidad cultural que caracteriza a estos países ha obligado a reconocer la coexistencia de varios órdenes de género, de acuerdo con las distintas tradiciones culturales y etnias en una misma sociedad. El movimiento feminista ha debido estar atento a las formas en que se articulan y jerarquizan los diferentes sistemas de desigualdad y a las contradicciones que se establecen entre las aspiraciones a la equidad de género y la equidad social, o entre la equidad étnica y de género. Actualmente, la globalización cultural ha permitido al movimiento feminista de la región

relacionarse con los movimientos feministas de otros países en desarrollo con distinta tradición cultural, como India, Filipinas y algunos países árabes, entre otros, y ampliar así sus fuentes de referencia.

Aunque a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX la participación de las mujeres en los espacios públicos es minoritaria y se concentra en organizaciones religiosas y de asistencia, es posible identificar, ya en ese entonces, algunos grupos que luchan por la igualdad. A comienzos del siglo XX algunas mujeres ingresan a los partidos políticos revolucionarios y forman parte de los movimientos democráticos antidictatoriales, como la Liga Feminista de Costa Rica contra la dictadura de Tinoco en 1920. En El Salvador, a fines del siglo XIX, se organiza el club feminista Adela Barrios, que plantea el derecho al voto de las mujeres y, en los años veinte, las mujeres se integran a las luchas de las corrientes reformistas y revolucionarias contra el régimen político de Meléndez-Quiñones.

En 1922, seis mil mujeres marchan vestidas de negro en señal de luto por la muerte de la democracia y en apoyo al candidato presidencial Tomás Molina. Las integrantes de estas organizaciones son maestras y en su práctica política crean organizaciones, clubes y periódicos. De esta manera, van generando espacios políticos diferenciados desde donde interpretan su situación de exclusión y exigen ser reconocidas como sujetos. Las líderes de estas organizaciones son excepcionales y comparten una gran voluntad política de lucha contra la subordinación de las mujeres en la familia, el trabajo y la educación. Ejemplo de ello es Prudencia Ayala, salvadoreña de origen indígena, que a comienzos del siglo XX escribe en periódicos locales a favor de la unión centroamericana y la causa de Sandino en Nicaragua y en oposición a los regímenes políticos de los países centroamericanos. En 1930 solicita el voto femenino ante la Alcaldía Municipal de San Salvador y la Corte Suprema de Justicia y ella misma reclama su inscripción como candidata a la presidencia de la República; además, fundó el Círculo Femenino Tecleño y el periódico Redención femenina.

El movimiento sufragista adquirió desde el comienzo un carácter internacional. Por medio de las redes establecidas entre las distintas organizaciones y en distintos países se difundieron nuevas ideas, discursos y argumentos en los que se demandaba, simultáneamente en distintas sociedades, el voto para las mujeres.

Este movimiento sufragista surge, sobre todo, en ámbitos sociales que presentan condiciones culturales y políticas favorables y desde allí se expande hacia otras áreas. Sus discursos se diferencian paulatinamente en el interior de corrientes democráticas más amplias hasta adquirir un carácter autónomo y emancipador que transforma al movimiento en una fuerza política. Inicialmente, los discursos a favor de la educación, el derecho al voto y el trabajo se sustentaban en la división de roles de género existentes. Las sufragistas argumentaban que si las mujeres eran más educadas y participaban en la vida pública y el trabajo estarían mejor preparadas para cumplir su papel social de madre y esposa. Posteriormente, el discurso adquirió un sentido más emancipador y confrontó la situación de exclusión de las mujeres con los ideales de igualdad y justicia de la democracia. Los logros fueron graduales y cada uno de ellos despertó en el medio social y político inmensas resistencias ideológicas y, no pocas veces, amenazas a la integridad de las líderes para hacerlas renunciar a sus aspiraciones y a las posiciones adquiridas.

Cuadro I.1  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (36 PAÍSES): CRONOLOGÍA DEL RECONOCIMIENTO DEL  
 DERECHO DE LAS MUJERES A VOTAR Y A SER ELECTAS**

1924	Santa Lucía
1929	Ecuador <sup>b</sup>
1931	Chile <sup>a</sup>
1932	Brasil, <sup>a</sup> Puerto Rico <sup>a</sup>
1934	Cuba, Brasil, <sup>a</sup> Uruguay
1936	Puerto Rico <sup>b</sup>
1939	El Salvador (derecho a votar)
1941	Panamá <sup>a</sup>
1942	República Dominicana
1944	Jamaica
1945	Bolivia, <sup>a</sup> Guyana (derecho a ser electa)
1946	Brasil, <sup>b</sup> Guatemala, Panamá, <sup>b</sup> Trinidad y Tabago, Venezuela (Rep. Bol. de)
1947	Argentina, México (derecho a votar)
1948	Suriname
1949	Chile, <sup>b</sup> Costa Rica
1950	Barbados, Haití <sup>a</sup>
1951	Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía
1952	Bolivia <sup>b</sup>
1953	México (derecho a ser electa), Guyana (derecho a votar)
1954	Belice, Colombia
1955	Honduras, Nicaragua, Perú
1957	Haití <sup>b</sup>
1961	Bahamas, <sup>a</sup> El Salvador (derecho a ser electa), Paraguay
1964	Bahamas <sup>b</sup>

**Fuente:** Unión Interparlamentaria, “Women in Politics” [en línea] <http://www.ipu.org/wmne/suffrage.htm> [fecha de consulta: 14 de septiembre de 2006]; Karen Bart-Alexander, “Women’s political participation and gender parity in decision-making at all levels in the Caribbean” (SOC/2007/2), documento presentado a la Reunión subregional para el Caribe preparatoria de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, St. John’s, Antigua y Barbuda, 22 y 23 de mayo de 2007, inédito; respuestas de los gobiernos de Haití y Puerto Rico al cuestionario de la CEPAL sobre el trabajo no remunerado y la participación política, enviado en septiembre de 2006.

<sup>a</sup> Derecho sujeto a condiciones o restricciones.

<sup>b</sup> Se eliminan las condiciones o restricciones.

A partir de los años cuarenta, como resultado de los procesos de modernización de los países y de los logros alcanzados en la educación y en la vida política, las mujeres empiezan a ser consideradas, aunque en forma minoritaria, para desempeñar altos cargos en la administración pública, lentamente primero y con más fuerza en las últimas décadas. De acuerdo con estudios de Eglé Iturbe de Blanco (2003) y Karen Bart-Alexander (2007), entre las décadas de 1940 y 1960, los siguientes países nombraron por primera vez una ministra: Ecuador (1944), Panamá (1950), Chile (1952), Cuba (1952), República Bolivariana de Venezuela (1953), Colombia (1954), Costa Rica (1958), Trinidad y Tabago (1962) y Barbados (1966).

En las dos últimas décadas del siglo XX, al calor de los procesos de democratización política, los ciudadanos y las ciudadanas de América Latina recuperaron el derecho a elegir a sus representantes y a postularse para desempeñar cargos electivos. Asimismo, en los países de Centroamérica se avanzó mediante acuerdos de paz en la creación de nuevas instituciones para sustentar los consensos. En su conjunto, los países se vieron presionados para reformar sus instituciones en un contexto de creciente globalización y de cambios del modelo económico.

El movimiento de mujeres, incluidas las feministas, cumplió un papel fundamental en la recuperación de las democracias y en los procesos de construcción de la paz luego de los conflictos armados. Las relaciones establecidas entre las distintas expresiones del movimiento (grupos de derechos humanos, organizaciones de sobrevivencia en zonas de conflicto, organizaciones feministas) lo dotaron de visibilidad y permitieron su reconocimiento como parte de las fuerzas democráticas antidictatoriales y progresistas comprometidas con la democracia y la paz.

En los últimos años, la participación política de las mujeres se ha convertido en parte de la agenda política, como lo demuestra la inclusión de esta demanda en los planes de igualdad que llevan adelante los mecanismos para el adelanto de las mujeres de la mayoría de los países mediante programas de igualdad de oportunidades. La información del cuadro I.2 ayuda a comprender la evolución reciente de las agendas gubernamentales en la región.

En primer lugar, se observa que la participación política es reconocida universalmente como instrumento para el empoderamiento de la mujer y la equidad de género. Asimismo, las leyes de cuotas en el ámbito electoral son una aspiración explícita en buena parte de los países que aún no poseen una legislación en ese sentido. La discriminación positiva de las mujeres dentro de la estructura del Estado es otra estrategia recurrente en la región. Además, en algunos planes recientes la paridad comienza a plantearse explícitamente, no solamente en el ámbito electoral sino también dentro de la estructura gubernamental. Se destacan los casos de Uruguay y Costa Rica, en cuyos planes de igualdad de oportunidades la paridad aparece como una meta con tiempos definidos para su logro. En el cuadro I.2 se muestran los objetivos o estrategias gubernamentales que, junto con otros factores como la voluntad política de los gobiernos, la existencia de consensos interpartidarios en torno al impulso efectivo de la representación política de las mujeres y las bancadas transversales de mujeres parlamentarias, permiten obtener resultados positivos.

La participación de las mujeres no se agota en el ámbito nacional. La puesta en marcha de políticas de igualdad ha promovido nuevos liderazgos en casi todos los países y, aunque aún no existen estudios definitivos, las oficinas nacionales de la mujer informan acerca de logros en el acceso de mujeres líderes locales y nacionales a instituciones políticas como el parlamento o los gobiernos locales. En muchos países se están produciendo avances también en el poder judicial, en el mundo empresarial y en otros espacios relevantes, pero aún se carece de información regional comparativa y actualizada.<sup>10</sup>

En distintos países se construyó una nueva subjetividad colectiva en torno a las desigualdades de género y emergieron nuevos campos políticos en los que se afirmó el carácter sistémico de esta desigualdad y se identificaron mecanismos de discriminación diferentes, y a veces contradictorios, que operan en los espacios sociales e institucionales, es decir, en las interacciones de la vida cotidiana, la familia, el mercado, la política y la cultura. A diferencia del movimiento feminista de Europa y Estados Unidos, las demandas feministas de la región se articularon con los temas de desarrollo, igualdad social y pobreza.

---

<sup>10</sup> Varios países respondieron a la encuesta de la CEPAL de la que surgió que las tendencias de la evolución en el ámbito local son similares a las del nivel nacional, pero aún no es posible hacer afirmaciones categóricas ni identificar las particularidades que las caracterizan.

AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): PLANES NACIONALES DE IGUALDAD, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PARIDAD  
Cuadro I.2

País	Último plan de acción disponible <sup>b</sup>	Plantea la participación política como instrumento de equidad	Plantea establecer una ley electoral de cuotas (en países sin leyes de cuotas)	Plantea la discriminación positiva o las cuotas dentro de la estructura de gobierno	Plantea explícitamente la paridad como instrumento de equidad	Plantea metas concretas o plazos para alcanzar la paridad en diversos niveles
Argentina	Plan de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral (1998) <sup>c</sup>	X				
Bolivia	Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (2004-2006)	X				
Brasil	Plan nacional de políticas para las mujeres (2004-2007)	X				
Chile <sup>a</sup>	Plan de igualdad de oportunidades (2000-2010) (evaluación de la primera fase 2000-2005)	X	X			
Colombia <sup>a</sup>	En el marco del Acuerdo nacional por la equidad entre mujeres y hombres - Política nacional mujeres constructoras de paz y desarrollo (2003)	X		X		
Costa Rica	Política nacional para la igualdad y la equidad de género (2007-2017)	X		X	X	X
Cuba <sup>a</sup>	Plan de acción nacional de seguimiento a la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (1997)	X		X		
Ecuador	Plan de igualdad de oportunidades (2005-2009)	X		X	X	
El Salvador <sup>a</sup>	Política nacional de la mujer (2005)	X				
Guatemala <sup>a</sup>	Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas. Plan de equidad de oportunidades (2001-2006)	X	X	X		
Haiti <sup>a</sup>	Plan stratégique de politiques publiques (2006-2011)	X			X	
Honduras	Política nacional de la mujer - Primer plan nacional de igualdad de oportunidades (2002-2007)	X				

País	Último plan de acción disponible <sup>b</sup>	Plantea la participación política como instrumento de equidad	Plantea establecer una ley electoral de cuotas (en países sin leyes de cuotas)	Plantea la discriminación positiva o las cuotas dentro de la estructura de gobierno	Plantea explícitamente la paridad como instrumento de equidad	Plantea metas concretas o plazos para alcanzar la paridad en diversos niveles
México	Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres-PROEQUIDAD (2001-2006).	X		X		
Nicaragua <sup>a</sup>	Programa nacional de equidad de género (2002-2006)	X	X			
Panamá	Plan de igualdad de oportunidades para mujeres (2002-2006). Plan nacional contra la violencia intrafamiliar y políticas de convivencia ciudadana (2006)	X				
Paraguay	II Plan nacional de igualdad de oportunidades (2003-2008)	X		X		
Perú	Ley y Plan nacional de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones (2006-2010)	X		X		
República Dominicana	Plan nacional de equidad de género (2000)	X		X		
Uruguay <sup>a</sup>	Primer plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos (2007-2011)	X	X	X	X	X
Venezuela (Rep. Bol. de) <sup>a</sup>	Plan de igualdad para las mujeres (2004-2009).	X		X	X	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los últimos planes nacionales de igualdad o de equidad de género publicados por los respectivos países.

<sup>a</sup> Sin ley de cuotas para el poder legislativo.

<sup>b</sup> En el último año han asumido funciones nuevos gobiernos en la región y los planes nacionales a favor de las mujeres se encuentran en proceso de revisión. En esos casos se ha tomado el último Plan oficial publicado, dado que en el cuadro se busca priorizar la evolución de las agendas gubernamentales.

<sup>c</sup> En Argentina, la ley de cupos (1991), su decreto reglamentario (2000) y el Plan de igualdad de oportunidades en el mundo laboral (1998), que tiene fuerza de ley, han sido los instrumentos centrales sobre los que se han fundamentado las políticas en ámbitos más específicos como el sistema de pensiones, así como los notables avances en la representación femenina dentro del poder legislativo.

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

Las cuotas de género electorales, aplicadas inicialmente en países nórdicos a partir de los años setenta en los partidos, tenían por objeto asegurar la presencia de mujeres en altos cargos políticos y conformar al menos una minoría crítica (del 30% al 40%) que contrarrestase la tendencia al aislamiento político de las mujeres y orientase los recursos, no solo a favorecer las demandas de las mujeres sino también a modificar el funcionamiento de los sistemas políticos.

El análisis de los sistemas de cuotas puede hacerse desde dos dimensiones: la primera hace referencia a quién es el mandante (la constitución, las leyes, los partidos políticos) y la segunda, a la etapa del proceso político electoral en la que se aplica la cuota. La cuota puede aplicarse en la primera etapa del proceso (identificación de aspirantes), en una etapa intermedia (nominación de candidatos) o en la última (mediante la reserva de un cierto porcentaje de escaños). El concepto de doble cuota se emplea para referirse a un sistema que no solo requiere un cierto porcentaje de mujeres, sino que dispone que estas ocupen posiciones en las listas que aseguren la posibilidad de ser elegidas.

El planteamiento de las cuotas suscita importantes debates y resistencias en el sistema político. Algunos de sus representantes argumentan que este mecanismo viola los principios de la universalidad del ciudadano y de la competencia en igualdad de condiciones en reconocimiento al mérito personal. Alertan sobre el peligro de estimular la diferenciación de nuevos grupos y formas de representación corporativa. Sin embargo, con relación a estos argumentos se adelanta que, desde el punto de vista de la estrategia política, las cuotas electorales no implican el reconocimiento de una identidad esencial de ser mujer, sino que constituyen un mecanismo para contrarrestar la subordinación y generar mejores condiciones para lograr la igualdad real. Las cuotas se sustentan en el concepto de acción positiva señalado anteriormente.

Las medidas de acción positiva se vinculan a programas de formación de dirigentes sociales y políticas y al fomento del asociacionismo femenino. En un campo político conformado en torno a la equidad de género se definen e incorporan los problemas de género en las agendas institucionales de los gobiernos, se promueven reformas legales y constitucionales, se difunden conocimientos hacia el Estado, se forman recursos humanos y se apoya la generación de instancias responsables de coordinar políticas a favor de la equidad de género. Las conferencias mundiales de los años noventa promovidas por las Naciones Unidas tuvieron una gran importancia y se constituyeron en grandes acontecimientos mediáticos, con un enorme efecto en la opinión pública y, en consecuencia, con un gran poder de difusión y legitimación de las problemáticas, las propuestas y los acuerdos. La intervención creciente de las organizaciones no gubernamentales en las reuniones preparatorias de las conferencias, en los comités nacionales y las delegaciones, los foros alternativos, los comités y las conferencias de seguimiento, entre otras instancias, dota al movimiento feminista de nuevos espacios de participación política a nivel global y de canales de influencia sobre los gobiernos. Esto permite comprender por qué los acuerdos aprobados en cada conferencia han desempeñado el papel de verdaderas agendas globales, que orientan la acción política de las fuerzas comprometidas con la equidad de género en los distintos países.

En los años noventa, en este clima internacional favorable al fomento de una mayor equidad entre los géneros, las sociedades de la región fueron el escenario de un conjunto de reivindicaciones y negociaciones que darían lugar a la adopción de cuotas para candidaturas a cargos legislativos. Aunque la

adopción de leyes de cuotas fue diferente en cada uno de los países, en todos los casos fue el resultado de procesos prolongados. Las mujeres políticas en alianzas interpartidarias, con el apoyo del movimiento feminista y de organizaciones de mujeres, se movilizaron para lograr la aprobación de las leyes de cuotas, identificar sus debilidades visibles, reformar las normas e instaurar sanciones para asegurar su cumplimiento. La existencia de mecanismos de género en el Estado contribuyó a articular las distintas expresiones de lucha y de mediación entre el movimiento y el resto del Estado. En todos los casos la relación de las mujeres políticas con sus partidos fue conflictiva. Los partidos se resistieron a instaurar medidas de acción positiva para favorecer la representación política de las mujeres y finalmente lo hicieron en un contexto de debate global sobre la equidad en la región.

A inicios de los años noventa, el acceso de las mujeres a las instancias de decisión y representación era muy limitado. En el Caribe, la participación de las mujeres en las dos cámaras del parlamento era del 12% en 1990 (Bart-Alexander, 2007), mientras que en América Latina la presencia femenina era del orden del 5% en las cámaras altas y del 9% en las cámaras bajas (Bareiro y otros, 2004), lo que pone de manifiesto la persistencia de barreras de carácter estructural que obstaculizaban una participación más igualitaria en el ejercicio del poder político.

Argentina fue el primer país en el que se promulgó una ley de cupos femeninos en 1991, en respuesta a la demanda de mujeres políticas que propusieron esta medida ante el rechazo de los partidos más importantes a establecer cuotas en su seno. En 1989, por primera vez, una senadora nacional por la provincia de Mendoza presentó un proyecto de reforma del Código Electoral que obligaba a las organizaciones políticas partidarias a incluir mujeres en las listas de candidatos a cargos legislativos. En 1990 se forma la Red de Feministas Políticas, integrada por 15 organizaciones partidarias, que se constituye en un agente protagónico del análisis y aprobación de la ley de cupos. En el quinto Encuentro Nacional de Mujeres (1990), que reúne a una amplia gama de activistas, se expresa el apoyo a la ley de cupos mediante el envío de notas a los presidentes de todos los partidos políticos y a ambas cámaras para la aprobación de los proyectos de cuotas presentados. Resultó fundamental también el apoyo de la Multisectorial de la Mujer, que agrupaba a grupos feministas, militantes de partidos políticos e integrantes de la sociedad civil, así como también el apoyo del Consejo Nacional de la Mujer (Marx, Borner y Caminotti, 2006). El impacto de esta norma fue amplio dentro y fuera del país, donde en 2002 también se aprobó una cuota del 30% de participación femenina en el ámbito sindical.<sup>11</sup>

Las primeras elecciones luego de promulgada la ley de cupos ponen de manifiesto la necesidad de realizar enmiendas y de hacer un seguimiento estricto para eliminar los resquicios que permitan a los partidos burlarla. Las demandas judiciales iniciadas por mujeres políticas con relación al incumplimiento de la ley en los partidos constituyeron una presión fundamental para que estos la acatasen. Asimismo, la reforma de la Constitución en 1994 dio sustento político y jurídico al reclamo, al reconocer la igualdad entre hombres y mujeres para acceder a puestos electivos y cargos políticos y al establecer la prohibición constitucional de disminuir las cuotas previstas mediante una futura ley.

En Costa Rica, la propuesta de cuotas se planteó alrededor de 1988, después de ratificada la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1984, lo que llevó a los partidos a incluir mecanismos para promover y garantizar la participación efectiva de las mujeres en la asignación de puestos y en las nominaciones de las listas electorales. Entre 1992 y 1996, fecha en que se aprobó la ley 7.635, una amplia movilización logra establecer mediante esa ley un sistema de cuotas por el que los partidos deben garantizar el 40% de participación femenina, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular. Una norma similar rige para el

---

<sup>11</sup> Ley 25.674 de cupo sindical femenino.

poder local. El registro civil no inscribirá las nominas en las que no se cumpla la ley. Además, la ley precisa que las mujeres deben ser candidatas a puestos elegibles y recomienda la alternancia y el respeto al promedio histórico. En 2007, la Política nacional para la igualdad y la equidad de género del Gobierno de Costa Rica ha establecido como uno de sus ejes principales el fortalecimiento de la participación política de las mujeres (eje 5), el cuidado de la familia como responsabilidad social y la valoración del trabajo doméstico (eje 1) y el fortalecimiento de la institucionalidad pública a favor de la igualdad y la equidad de género (eje 6). El objetivo del eje 5 plantea que en 2017 Costa Rica cuente con una participación política paritaria en todos los espacios de toma de decisiones.

En México, en el año 1993, se modifica el numeral 3 del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se señala que los partidos deben promover una mayor participación de las mujeres en la vida política. En 1996 se acuerda que los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que en las candidaturas a diputados y senadores no habrá más del 70% de candidatos del mismo sexo. En el año 2002 se aprueban los incisos a, b y c del artículo 175, que se refieren, respectivamente, a lo siguiente: no habrá más de un 70% de candidatos del mismo sexo; en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de sexo distinto y si un partido político o coalición no cumple con lo anteriormente establecido, el Consejo Federal del Instituto Federal Electoral (IFE) le dará un plazo de 48 horas para rectificar la situación, vencido el cual lo amonestará públicamente. En caso de reincidencia se lo sancionará con la negativa de registro de las candidaturas correspondientes. Quedan excluidas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo (Reynoso y D'Angelo, 2004). En México se han gestado en momentos importantes alianzas interpartidarias de mujeres políticas para impulsar y reivindicar la representación política de las mujeres y la necesidad de una mayor presencia de estas en los centros de toma de decisiones. El grupo Plural en su momento estuvo compuesto por líderes mujeres de los principales partidos y, en el marco del quincuagésimo aniversario del voto femenino en México, emitió una declaración a favor de la participación y representación política de las mujeres.

En Brasil, al igual que en otros países, pasaron 100 años entre la obtención del derecho a voto (1824) y la ley que aseguraba este derecho a las mujeres casadas siempre que tuviesen autorización de sus maridos y a algunas mujeres solteras y viudas siempre que tuvieran renta propia (1932). En 1934 se reducen las restricciones y el voto se vuelve obligatorio para las mujeres que ejerzan funciones remuneradas en cargos públicos. El derecho al voto universal se instituye en 1946.

La primera experiencia de cuotas se da en 1991 en el Partido de los Trabajadores (PT), que aprueba una cuota del 30% para los cargos de nivel directivo. En 1993, la Central Única de Trabajadores (CUT) adopta una norma que establece un mínimo del 30% y un máximo del 70% de candidaturas para cualquiera de los sexos. Por último, en 1995, y luego de la campaña del movimiento “Mujeres sin miedo al poder”, se fijó una cuota del 20% de candidaturas en las listas para las elecciones municipales de 1996. En 1997, una enmienda a la ley electoral aumentó al 25% la cuota mínima de candidatas que debe contener una lista para los cargos legislativos elegidos por el sistema de voto proporcional. La participación del movimiento organizado de mujeres en los debates en el Congreso fue muy importante para la aprobación de la ley. En las audiencias públicas de la Cámara de Diputados y del Senado, activistas del movimiento de mujeres asesoraron y ofrecieron sus puntos de vista, estableciendo un diálogo permanente entre el parlamento y la sociedad.

En Bolivia se introdujo en 1997 la ley de cuotas, que establece que habrá al menos un 30% de candidatas en las listas parlamentarias. Sin embargo, debido a la incompatibilidad con el sistema electoral y la deficiente formulación, en Bolivia las mujeres no ocupan más del 16% de los cargos, salvo en la Asamblea Constituyente (2007) donde ocupan el 30% de los cargos de representación.

En República Dominicana se modificó la ley electoral en dos ocasiones: en 1997, para obligar a las instituciones políticas a incluir en la composición total de las nominaciones y propuestas a cargos congresionales y municipales una proporción no menor al 25% de mujeres, y en 2002, cuando se aprobó una nueva ley que aumenta la proporción a un 33% para las diputaciones y las regidurías. Además, se aprobó la ley 13-2000 para las sindicaturas, que ordena agregar un párrafo al artículo 5 de organización municipal en el que se establece que todos los partidos deberán incluir una mujer en la boleta electoral para la sindicatura o vicesindicatura.

En Perú, la ley general de elecciones de 1997 estableció la obligatoriedad de incluir un 25% de mujeres o varones en las listas de candidatos al Congreso. Este porcentaje aumentó al 30% en 2000. En 2003 una nueva ley incluyó la obligación de que en las listas de candidatos para cargos de dirección de los partidos y agrupaciones políticas hubiera una cuota de mujeres o varones. En el ámbito local, desde 1997 se introdujo la obligación de presentar una cuota de género en las listas de candidaturas a regidurías en las elecciones municipales. En 2002 el sistema de cuotas alcanzó rango constitucional y se estipularon porcentajes mínimos para la representación de género en los consejos regionales y municipales. Finalmente, en 2007, la ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y el decreto supremo de Políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional sumaron medidas para favorecer el acceso de las mujeres a la toma de decisiones en la sociedad y la administración pública.

En Ecuador, el movimiento amplio de mujeres tuvo una destacada participación en el proceso de inclusión en la Constitución Política de 1998 de la disposición que establece que el Estado promoverá 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). Esta disposición se ha reflejado en una ley electoral que ha permitido la elección del 23% de mujeres en la cámara única. En mayo de 2007, el Tribunal Supremo Electoral aprobó el reglamento de aplicación de la ley de cuotas que asegura su implementación.<sup>12</sup>

Algunos países muestran saltos importantes de un período a otro, como El Salvador, que pasó del 16% al 35% de candidaturas femeninas durante la última legislatura, pero la sostenibilidad sigue dependiendo de la decisión individual de los partidos. Luego de una década de luchas, en 14 países de la región se aprobó una ley de cuotas (véase el cuadro I.3).

Cuba es el único país sin cuotas que ostenta una alta participación política de mujeres en la toma de decisiones. Desde 2002 se aplican normas de acción positiva. Existe un acuerdo con todos los organismos de la administración central del Estado (OACE) para trabajar en la conformación de la reserva de cuadros con el 50% de integrantes de ambos sexos y a partir del año 2003 se ha propuesto que en el momento de la aprobación final haya un hombre y una mujer en igualdad de condiciones, a fin de decidir sobre la base de iguales requisitos.

---

<sup>12</sup> Informe del Gobierno de Ecuador presentado en la Reunión subregional para Sudamérica preparatoria de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, mayo de 2007.

Cuadro I.3  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (14 PAÍSES): CRONOLOGÍA DE LA PROMULGACIÓN DE LEYES DE CUOTAS Y SUS SUCESIVAS ENMIENDAS**

País	Año de aprobación de la ley de cuotas	Enmiendas
Argentina	1991	1993
Bolivia	1997	2004
Brasil	1995	1997
Colombia	1999	2001- Declarada inconstitucional
Costa Rica	1996	1999
Ecuador	1997	2000
Haití <sup>a</sup>	2005	
Honduras	2000	
México	1996	2002
Panamá	1997	
Paraguay	1996	
Perú	1997	2001
República Dominicana	1997	2000
Venezuela (Rep. Bol. de)	1997	2000 - Declarada inconstitucional <sup>b</sup>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), “Global Database of Quotas for Women” [en línea] <http://www.quotaproject.org/> [fecha de consulta: 16 de agosto de 2006]; respuesta del Gobierno de Haití al cuestionario de la CEPAL sobre el trabajo no remunerado y la participación política, enviado en septiembre de 2006.

<sup>a</sup> Un artículo del último decreto electoral reduce dos tercios el costo de la inscripción de todos los candidatos de los partidos que presenten por lo menos un 30% de candidatas.

<sup>b</sup> El Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela emitió la resolución N° 050401-179, el 1° de abril de 2005, en la que se exige a las organizaciones políticas conformar la postulación de sus candidatas y candidatos a los cuerpos deliberantes nacionales, municipales y parroquiales de forma alternativa y paritaria.

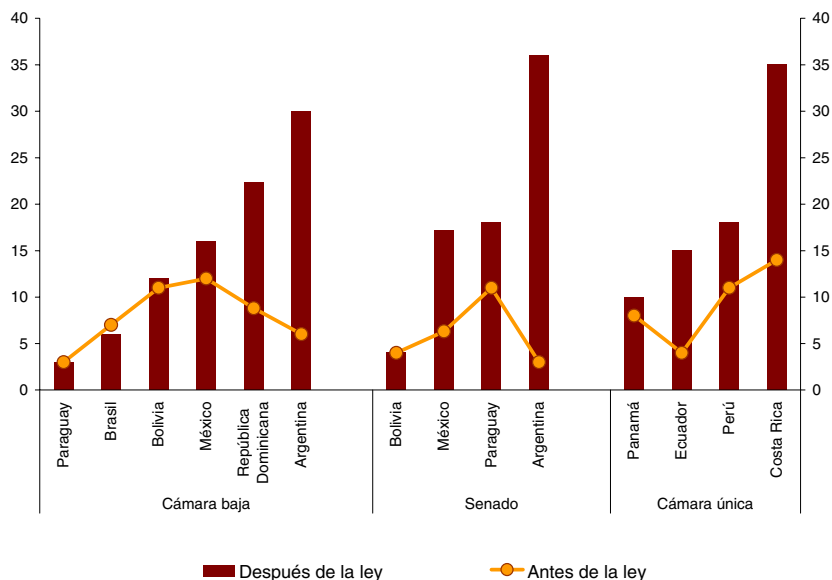
Guatemala es uno de los países donde se ve el efecto negativo de la falta de medidas de acción positiva. A manera de ejemplo, se observa que entre 1986 y 2003 las mujeres apenas llegaron a 14 representantes y las mujeres mayas nunca tuvieron más de una representante. La constatación de esta exclusión las ha llevado a realizar la campaña “Más mujeres, mejor política” con miras a las elecciones de 2007 en las que se elegirán 3.720 cargos públicos, incluidos parlamentarios nacionales y centroamericanos, alcaldes y representantes ante las corporaciones municipales con el objetivo de elevar la representación femenina en la toma de decisiones. En este país, la representación de las mujeres en los partidos políticos y comités cívicos también es mínima. Las mujeres constituyen el 51% de la población, pero de los ciudadanos empadronados solo el 44% son mujeres —un porcentaje que se reduce aún más a la hora de votar—, mientras que el 56% son hombres. Igualmente reducido es el número de candidatas, que en las elecciones de 2003 llegaron a 2.254 en comparación con 21.451 candidatos. Esto contrasta con la situación de Costa Rica que, a pesar de encontrarse en la misma región, registra una cifra de aproximadamente un 40% de candidatas gracias a la aplicación de las cuotas.

Con excepción de Haití y la República Dominicana, ninguna de las islas del Caribe ha aprobado leyes de cuotas. Sin embargo, todas han adherido al principio de que el 30% de los cargos corresponda a mujeres, establecido en el Consenso de Santiago (1997) y por los Ministros del Commonwealth responsables de los asuntos de la mujer. En 2004, los Ministros del Commonwealth reafirmaron su compromiso de lograr para el

año 2015 la meta de que un 30% de mujeres ocupen las instancias de toma de decisión en la esferas política y privada empresarial. La Oficina de la mujer de Belice se comprometió en su programa 2003-2008 a lograr el cumplimiento de la cuota del 30%, mientras algunas organizaciones no gubernamentales de la región han adherido a la campaña de Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo (WEDO), que busca el reconocimiento de una meta del 50% (Bart-Alexander, 2007).

En todos los países con ley de cuotas los efectos han sido positivos, ya que la representación femenina ha aumentado, sobre todo en la cámara baja y en la cámara única, destacándose Argentina (35%) y Costa Rica (38,6%) (véase el gráfico I.1). Cuba (36%) es una excepción, puesto que tiene un sistema político diferente. Estos países figuran entre los 10 con mayor representación parlamentaria en el mundo, junto con Rwanda (34%), Suecia (47%) y Finlandia (42%). Bahamas supera el 30% de representación femenina en la cámara alta. Sin embargo, en la mayoría de los países las mujeres no alcanzan el porcentaje de representación establecido en la ley.

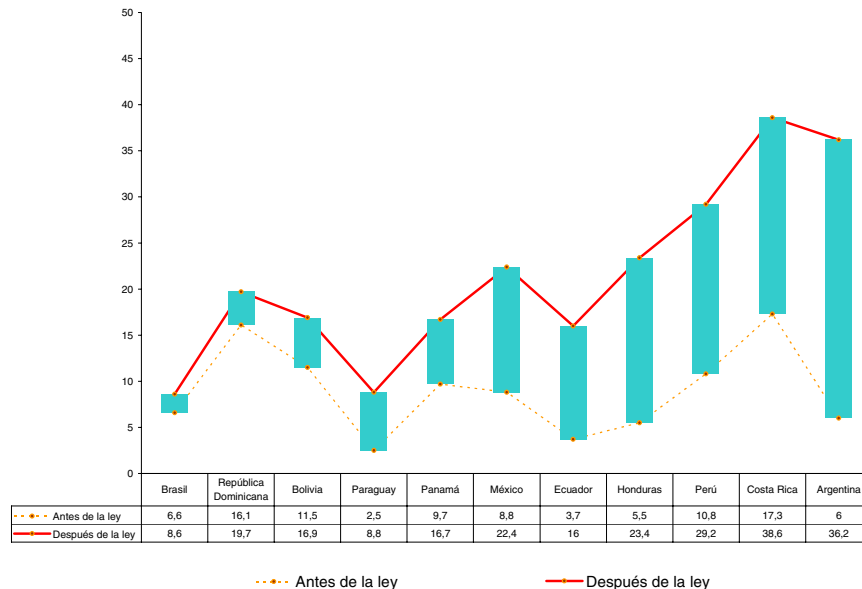
Gráfico I.1  
**AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): RESULTADOS DEL SISTEMA DE CUOTAS**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments” [en línea] <http://www.ipu.org/wmne/worldarc.htm> [fecha de consulta: 30 abril de 2007].

Las diferencias entre los resultados obtenidos antes de la ley de cuotas y la última elección son aún mayores, sobre todo en Argentina, donde la representación femenina aumenta del 6% al 36,2%, al igual que aumenta en Costa Rica, del 15,8% al 38,6%; Honduras, del 5,5% al 23,4%; Perú, del 10,8% al 29,2%; México, del 8,8% al 22,4% en la cámara baja y Ecuador, del 3,7% al 16% (véase el gráfico I.2).

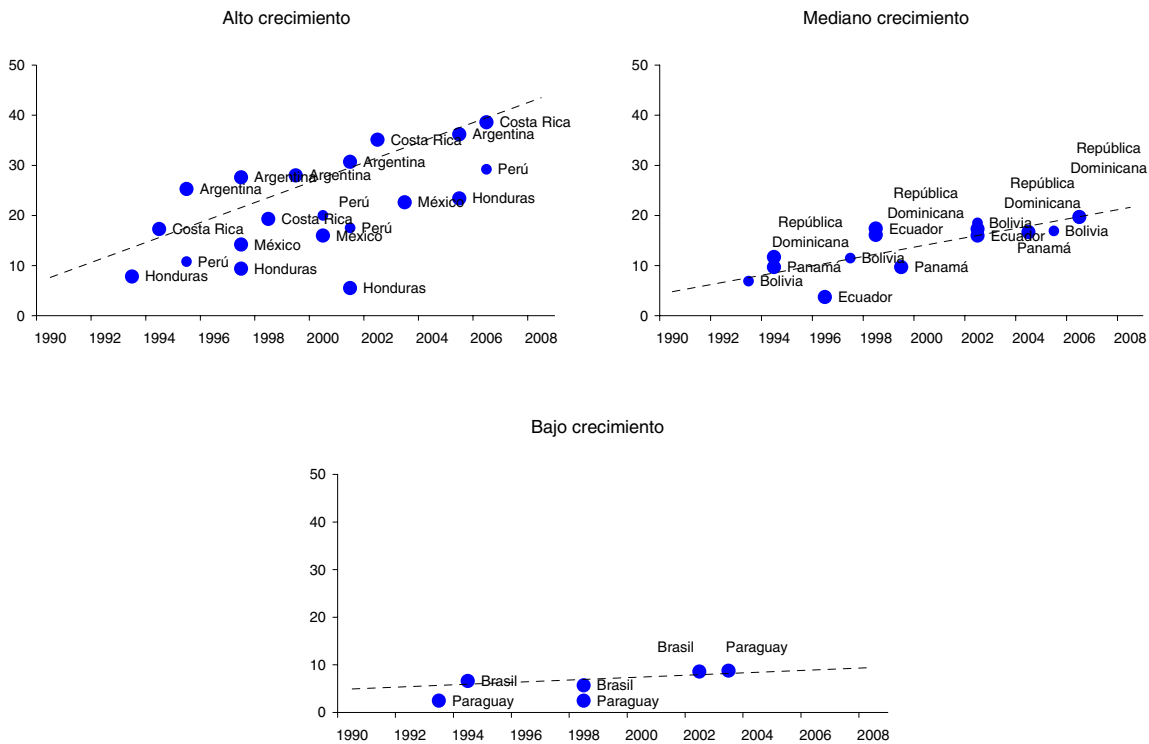
Gráfico I.2  
**AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): DIFERENCIA EN LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO (CÁMARA BAJA O CÁMARA ÚNICA) ENTRE LA ELECCIÓN ANTERIOR A LA INCORPORACIÓN DE LA LEY DE CUOTAS Y LA ÚLTIMA ELECCIÓN**  
*(En puntos porcentuales)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments” [en línea] <http://www.ipu.org/wmne/worldarc.htm> [fecha de consulta: 30 de abril de 2007].

Los países en los que en la última elección la representación femenina superó el 30% presentan un patrón de crecimiento sistemático y ascendente, sobre todo Argentina, Costa Rica y Perú. En el gráfico I.3 también se observa que los países en que la representación femenina no superó el 20% en la última elección presentan un patrón de crecimiento menos acelerado y con altibajos. Por último, el crecimiento es muy poco significativo en Brasil y Paraguay. Las mujeres constituyen una masa crítica que dota de estabilidad a los logros y proporciona una plataforma para avanzar hacia la paridad. En Argentina, Costa Rica y Perú, los tres países que alcanzaron la meta, se contó con alianzas interpartidarias amplias, trabajos intensos en el interior de los partidos, apoyos de los mecanismos para el adelanto de la mujer, un decisivo liderazgo del movimiento de mujeres y condiciones democráticas que permitían adoptar leyes de cuotas como forma de llegar a la igualdad.

Gráfico I.3  
**AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): CRECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES  
 EN EL PARLAMENTO (CÁMARA BAJA O CÁMARA ÚNICA),  
 SEGÚN EL EFECTO DE LA LEY DE CUOTAS**  
*(En porcentajes)*

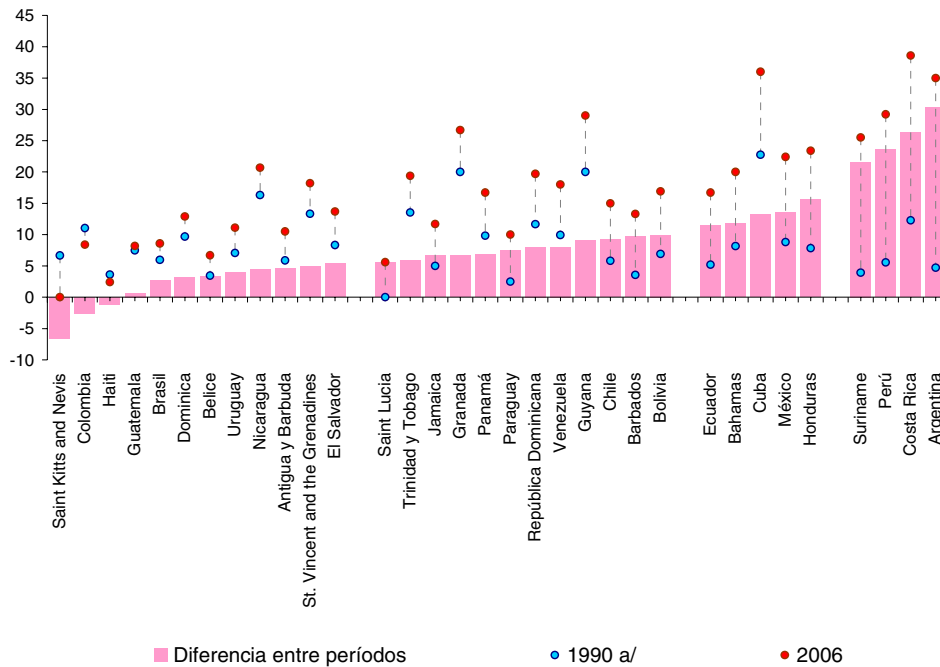


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments” [en línea] <http://www.ipu.org/wmne/worldarc.htm> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2006].

El caso de Brasil es interesante, ya que los resultados obtenidos son insignificantes, pese a que aparentemente existían condiciones favorables para la aprobación de una ley de cuotas: un movimiento feminista fuerte, un importante grupo de presión de mujeres en el proceso de aprobación de la constitución de 1988, el papel articulador del Primer Consejo Nacional de la Mujer y la adopción temprana de una cuota mínima del 30% en el Partido de los Trabajadores (PT) para cualquiera de los dos sexos en sus órganos de dirección. Razones de orden político y las características del sistema electoral contribuyen a este resultado. De acuerdo con algunos estudios, el fomento de una mayor presencia femenina en el poder legislativo mediante mecanismos de acción positiva no constituía una preocupación central de las mujeres políticas (Miguel, 2002; Marx, Borner y Caminotti, 2006) y la propuesta se encontró con un sistema electoral desfavorable a la aplicación de las cuotas. Esto muestra la importancia de conjugar todos los factores propicios, como la presencia de una firme voluntad política, un sistema electoral adecuado y una fuerza social activa, para concretar avances en la representación política de las mujeres.

Los países que cuentan con ley de cuotas presentan mejores resultados que los países sin ley de cuotas (véase el gráfico I.4), sobre todo Argentina, Costa Rica, Honduras y Perú en el poder legislativo.

Gráfico I.4  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA DE MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO (CÁMARA BAJA Y CÁMARA ÚNICA)**  
*(En porcentajes)*

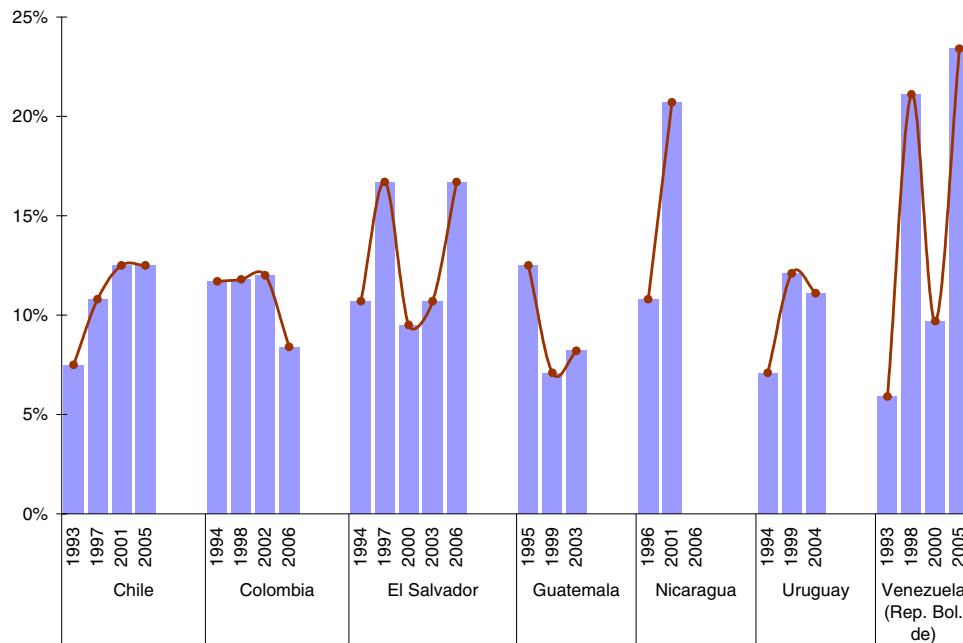


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments” [en línea] <http://www.ipu.org/wmne/worldarc.htm> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2006].

<sup>a</sup> Elecciones: Argentina (1989), Bolivia, (1989), Brasil (1990), Chile (1989), Colombia (1994), Costa Rica (1990), Ecuador (1992), El Salvador (1991), Guatemala (1994), Honduras (1993), México (1994), Nicaragua (1990), Panamá (1994), Paraguay (1993), Perú (1990), República Bolivariana de Venezuela (1988), República Dominicana (1994), Uruguay (1994).

La representación femenina también ha crecido en los países sin cuotas, aunque de manera más lenta e inestable, en la medida que la presencia de las mujeres depende más de la voluntad política que de la normativa (véase el gráfico I.5). En América Latina, la evolución del porcentaje de mujeres en el parlamento es bastante disímil e inestable entre países y entre periodos, situación que no permite caracterizar a los países por un comportamiento definido. Es así que en El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela se observan comportamientos bastante erráticos, con crecimientos abruptos y descensos entre uno y otro período. En Colombia, tras haberse mantenido un patrón estable, las cifras caen significativamente en el último período, mientras que en Guatemala no se ha podido recuperar la posición más ventajosa que tenía en 1995. En Chile se registró un crecimiento hasta 2001, pero este se estancó entre 2001 y 2005.

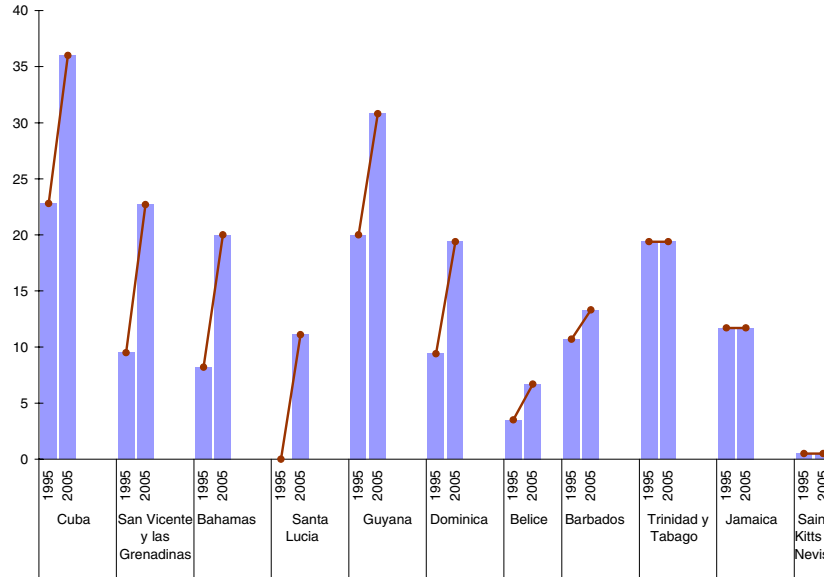
Gráfico I.5  
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN EL PARLAMENTO EN PAÍSES SIN LEY DE CUOTAS (CÁMARA BAJA O CÁMARA ÚNICA)**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments” [en línea] <http://www.ipu.org/wmne/worldarc.htm> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2006].

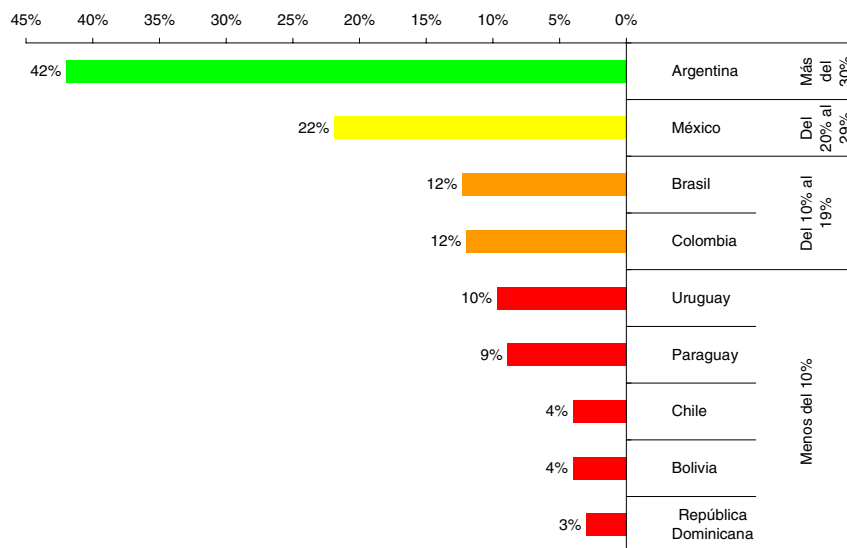
La información entregada por los gobiernos en respuesta a la encuesta de la CEPAL adolece de deficiencias que impiden establecer comparaciones adecuadas entre la situación de América Latina y la del Caribe, donde no es posible seguir de manera comparable la evolución de la participación de las mujeres en la cámara baja en los tres últimos períodos analizados, aunque habría un paulatino aumento entre el primer y el tercer período (véase el gráfico I.6). Por su parte, los datos entregados por el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico permiten observar una situación volátil respecto de la participación de las mujeres, que varía del 17,6% en 1996, al 13,7% en 2000 y al 15,7% en 2004.

Gráfico I.6  
**CARIBE (11 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN EL PARLAMENTO EN PAÍSES SIN LEY DE CUOTAS (CÁMARA BAJA O CÁMARA ÚNICA), 1995 y 2005**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Karen Bart-Alexander, “Women’s political participation and gender parity in decision-making at all levels in the Caribbean” (SOC/2007/2), documento presentado a la Reunión subregional para el Caribe preparatoria de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, St. John’s, Antigua y Barbuda, 22 y 23 de mayo de 2007, inédito, sobre la base de Unión Interparlamentaria, “Women in Politics 1945-2005 Information Kit”, Data Sheet N° 2.

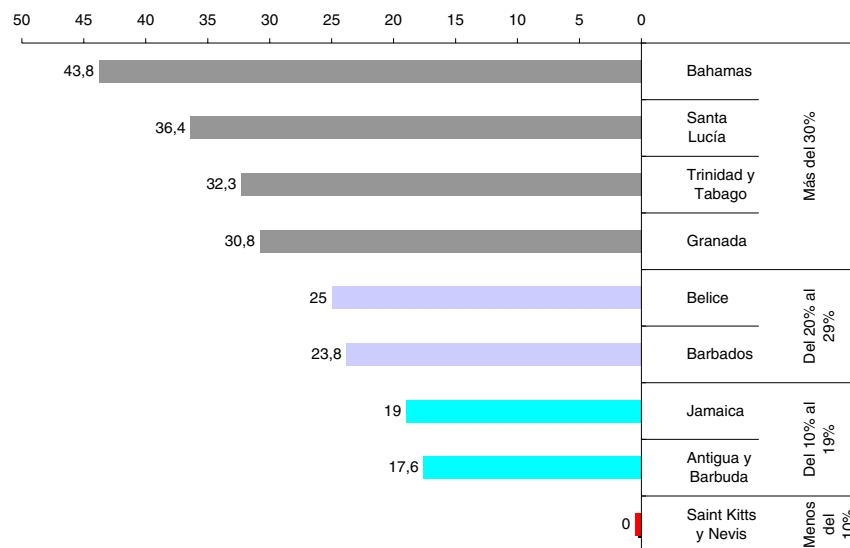
Gráfico I.7  
**AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN EL SENADO, 2006**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments” [en línea] <http://www.ipu.org/wmne/worldarc.htm> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2006].

Los datos de 2006 muestran que en América Latina los logros respecto de la participación femenina en el Senado son menores que los correspondientes a la Cámara de Diputados. Solo en Argentina y México las mujeres constituyen más del 20% del Senado, lo que dificulta la acción colectiva para constituir una masa crítica suficiente para llevar a cabo transformaciones. En el Caribe, por el contrario, la representación femenina en el Senado es mayor que en la Cámara de Diputados (véase el gráfico I.8), debido, en parte, a que las mujeres acceden al Senado por designación.

Gráfico I.8  
**CARIBE (9 PAÍSES): REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN EL SENADO, 2006**  
(En porcentajes)

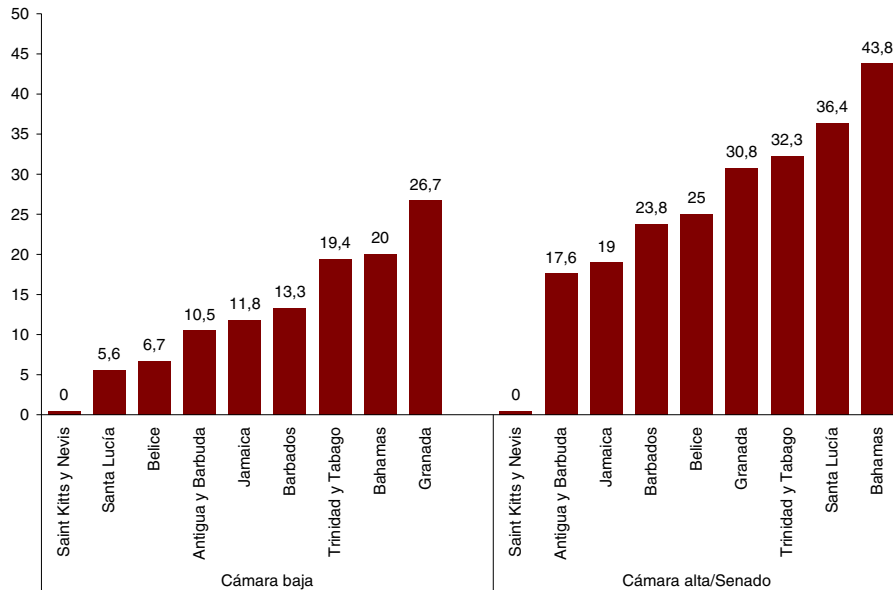


**Fuente:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano*, 1999, 2000 y 2006.

Las diferencias más grandes entre las dos cámaras se observan en Santa Lucía, Bahamas y Guyana, con disparidades de 31, 23 y 19 puntos porcentuales, respectivamente. Las diferencias más bajas, 8, 7 y 4 puntos porcentuales, respectivamente, se observan en Jamaica, Antigua y Barbuda y Granada. Por medio de este proceso de selección, algunos países como Bahamas (43,8%), Trinidad y Tabago (32,3%), Santa Lucía (36,4%) y Granada (30,8%) han podido alcanzar y sobrepasar la meta del 30% de participación en las cámaras altas. Según la información recibida del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la participación de las mujeres en el Senado ha sido más variable, pasando del 22,2% en 1996 al 25,9% en 2004, tras casi alcanzar la cuota en 2000 (29,6%).

En las cámaras bajas, solamente Cuba y Guyana han logrado alcanzar la cuota del 30% con un 36% y un 30,8% de participación femenina, respectivamente. Les siguen de cerca Granada (28,7%), Suriname (25,5%) y Bahamas (20%). Los países menos avanzados en este sentido son Santa Lucía (5,6%), Belice (6,7%) y Antigua y Barbuda (10,5%). En el parlamento de Saint Kitts y Nevis no hay ninguna mujer, excepto la vocera (Bart-Alexander, 2007).

Gráfico I.9  
**CARIBE (9 PAÍSES): REPRESENTACIÓN COMPARATIVA DE LAS MUJERES EN LAS CÁMARAS  
 ALTAS Y BAJAS, 2006**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 2006*, Nueva York, Oxford University Press.

Las leyes de cuotas son una estrategia exitosa para incrementar la presencia de las mujeres en los parlamentos y han permitido generar una masa crítica de mujeres que permite avanzar hacia la paridad. Como se mencionó más arriba, esta estrategia fue implementada en un contexto favorable a la equidad de género —transformaciones en las sociedades, creciente intercambio económico y cultural, acuerdos en las conferencias mundiales— y se vio reforzada por la reacción en cascada que tuvo la aprobación de las leyes de cuotas en la región. Estas leyes logran su máxima eficacia en los sistemas de representación proporcional que utilizan listas cerradas y cuando la ley exige que las mujeres ocupen los primeros renglones, de manera que tengan posibilidades reales de resultar electas. Estos factores explican el gran éxito obtenido en el crecimiento de la representación femenina entre 1995 y 2004 en el parlamento bicameral argentino y en el congreso legislativo costarricense. Sin embargo, la eficacia de las cuotas depende no solo de la naturaleza del sistema electoral de cada país, sino también de la dinámica de los partidos, que actúan como filtros en los procesos electorales, de la cultura política y de las reformas democráticas. La existencia de una amplia y persistente alianza política a favor del aumento de la representación política de las mujeres fue fundamental para perfeccionar las leyes y cerrar las brechas que posibilitaban su incumplimiento.

Existen otros factores importantes que influyen en el acceso de las mujeres al poder, además de los obstáculos provenientes de los sistemas electorales. Durante los foros virtuales llevados a cabo entre las autoridades de los mecanismos nacionales de adelanto de la mujer al inicio de 2007 en preparación de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, las y los participantes coincidieron en señalar a los partidos políticos como las fuerzas más reticentes al ingreso de las mujeres a los parlamentos. El acceso diferenciado a los recursos económicos para las campañas —es decir el

financiamiento empresarial— suele beneficiar más a los hombres cuya red de capital social está más desarrollada, debido a la naturaleza más poderosa y frecuente de los nexos masculinos en el mundo público.<sup>13</sup> Otro factor influyente tiene que ver con la confianza interpersonal que, como afirma Putnam (1993), es un componente importante de una cultura política democrática y se basa en el supuesto de que la confianza entre los ciudadanos y su participación activa en organizaciones sociales son decisivas para el buen funcionamiento de una democracia.

Desde ese punto de vista, la existencia de una cultura patriarcal que asigna a las mujeres roles de cuidado convierte estos prejuicios en un factor de desconfianza hacia la capacidad de gobernar y ejercer el mando por parte de las mujeres. La política se considera entonces como un hecho masculino. Esta idea restringida de la política impide incluir otras dimensiones de la democracia asociadas con otras formas de discriminación como las étnicas y de género que chocan con las formas tradicionales de entender el quehacer de los partidos.

## I. CUANDO LLEGAN AL PODER

### 1. Una vez en el parlamento

¿Qué es lo que pasa cuando las mujeres ingresan al parlamento? ¿Qué cargos ocupan, cuáles son sus percepciones, qué obstáculos enfrentan, cómo evalúan los aportes de su presencia a la vida política y el bienestar de las personas? ¿De dónde proceden las mujeres parlamentarias, cuáles son sus trayectorias pasadas?

La mayoría de las mujeres parlamentarias (78%) ingresan al parlamento por la vía de los partidos, y muchas de ellas por invitación de un dirigente político. La participación de las mujeres de fuera de los partidos es menor y, en la mayoría de los casos, son invitadas por estos debido a su reconocimiento público y social. Fuera de estas circunstancias, las mujeres reconocen que tienen una dificultad mayor para acceder a puestos de poder en el partido, ser nominadas en las listas electorales y ocupar cargos en el parlamento, en la medida que una cultura machista y de fraternidad masculina las tiende a excluir (UIP, 2000).

Cuadro I.4

#### EL CARIBE (10 PAÍSES): CRONOLOGÍA DE LA PRIMERA VEZ QUE UNA MUJER FUE ELEGIDA PARA OCUPAR UN CARGO EN EL PARLAMENTO O EN UNA DE LAS CÁMARAS

Cuba	1940
Jamaica	1944
Guyana	1953
Trinidad y Tabago	1962
Suriname	1963
Granada	1976
San Vicente y las Granadinas	1979
Dominica	1980
Belice	1984
Saint Kitts y Nevis	1984

**Fuente:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 2006*, Nueva York, Oxford University Press.

<sup>13</sup> La conjunción entre capital social y capital político suele beneficiar más a los hombres (Arriagada, 2003).

El acceso al parlamento de las mujeres es el resultado de distintos factores que se combinan de diferente manera. Entre estos, se destacan una historia previa de activismo social, haber ocupado cargos de representación local, el desarrollo de exitosas carreras profesionales (abogadas, economistas), la cultura política de la familia de origen y el apoyo de la familia actual. Muchas de estas mujeres también han desempeñado con anterioridad cargos en el poder ejecutivo o han participado más de una vez en el parlamento. Fuera del parlamento, continúan su trayectoria política y profesional en puestos de prestigio y de decisión. En la mayoría de los casos forman parte de una élite política que se amplía para integrarlas. Aunque aún en forma minoritaria, las mujeres han llegado a presidir el parlamento o una de sus cámaras en Uruguay (1963), México (1965), Argentina (1973), Bolivia (1979), Dominica (1980), Belice (1984), Jamaica (1984), Costa Rica (1986), Granada (1990), Nicaragua (1990), Guatemala (1991), Trinidad y Tabago (1991), Puerto Rico (1993), Bahamas (1997), Suriname (1997), República Bolivariana de Venezuela (1998), República Dominicana (1999), Costa Rica (2000), Ecuador (2000), Guyana (2000), Perú (2000), Saint Kitts y Nevis (2001), Trinidad y Tabago (2001), Chile (2002) y Antigua y Barbuda (2004). En la actualidad, en siete países, Bahamas, Bolivia, Colombia, México, Perú, Santa Lucía y la República Bolivariana de Venezuela, las mujeres ocupan la presidencia de por lo menos una de las dos cámaras del parlamento.

Cuadro I.5  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES): CRONOLOGÍA DE LA PRIMERA VEZ  
QUE UNA MUJER PRESIDIO EL PARLAMENTO O UNA DE LAS CÁMARAS**

Uruguay	1963
México	1965
Argentina	1973
Bolivia	1979
Dominica	1980
Belice	1984
Jamaica	1984
Costa Rica	1986
Granada	1990
Nicaragua	1990
Guatemala	1991
Trinidad y Tabago	1991
Puerto Rico	1993
Bahamas	1997
Suriname	1997
Venezuela (Rep. Bol. de)	1998
República Dominicana	1999
Ecuador	2000
Guyana	2000
Perú	2000
Saint Kitts y Nevis	2001
Chile	2002
Antigua y Barbuda	2004

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments” [en línea] <http://www.ipu.org/wmne/worldarc.htm> [fecha de consulta: 11 de junio de 2007]; información entregada a la CEPAL por el gobierno de México, junio de 2007.

Las parlamentarias afirman que se las orienta a integrar preferentemente las comisiones que abordan problemas sociales y están menos presentes en las que se consideran de carácter más sustantivo. Asimismo, reconocen la vigencia de una cultura que las excluye de los lugares informales de discusión y de formación de acuerdos. Se quejan de las bromas de que son objeto, de los celos de algunos políticos y de la dificultad que estos tienen para aceptar sus ambiciones políticas. Asimismo, reclaman que en las normas explícitas e implícitas de funcionamiento no se consideran las exigencias que enfrentan para articular la actividad parlamentaria y la vida privada (UIP, 2000; Iturbe de Blanco, 2003; Hardy, 2005a; Guzmán, 2007).

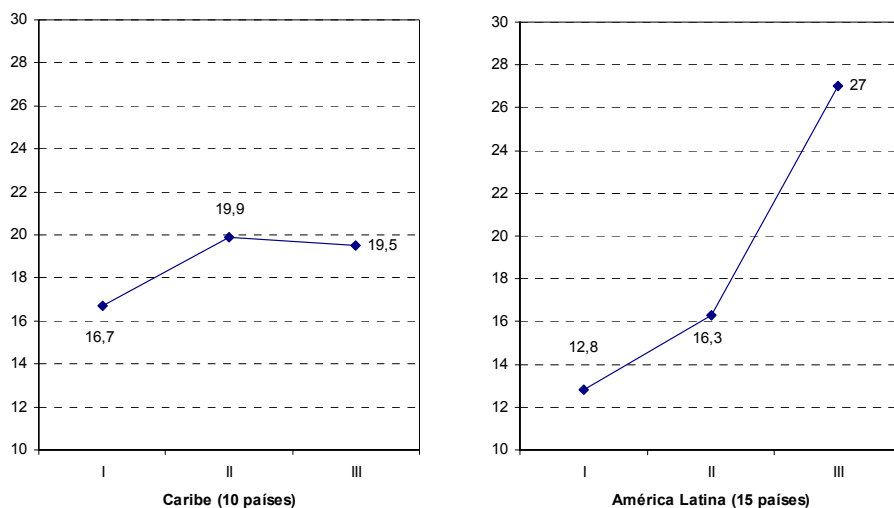
Un estudio llevado a cabo en Chile (Hardy, 2005a) muestra que la mayoría de las mujeres políticas tienen un nivel de autoestima alto y afirman que su presencia aporta una diferencia positiva en la actividad legislativa, ya que transforma las prioridades de la agenda (78%), la cultura interna (79%) y las normas y los reglamentos (74%). Afirman que se preocupan más por los aspectos sociales y éticos —entre otros, la pobreza, los derechos humanos, la justicia social y el medio ambiente— y que enfrentan los temas de corrupción y de deterioro de la política. Por último, reconocen que su presencia es insustituible en el tratamiento de problemas como la violencia hacia las mujeres, el reconocimiento de nuevos derechos y la articulación del trabajo reproductivo y productivo (UIP, 2000).

Su posición de minoría, junto con la autovaloración de su desempeño, las lleva a estar de acuerdo en un 80% con políticas de acción positiva y con el establecimiento de cuotas (de un 30% a un 50%), así como con la promoción de alianzas transversales para dar lugar a comisiones legislativas de género (Guzmán, 2003). Respecto del sistema electoral, son favorables a la limitación de los gastos de campaña y a la existencia de fondos orientados a las mujeres que les permitan competir en condiciones de mayor igualdad.

## 2. Entre la presencia simbólica y la paridad

En 1999 las mujeres eran una minoría en los gabinetes ministeriales del mundo y estaban concentradas en los ministerios sociales. No obstante, ya en esa fecha no les estaba formalmente vedado ningún ministerio (UIP, 2000). En 2006 se observa un fenómeno de aumento de la cantidad de mujeres en cargos ministeriales, candidaturas presidenciales y otros espacios de liderazgo nacional, produciéndose un impacto en la subjetividad respecto de la feminización del poder. Las cifras dan cuenta de un proceso lento y volátil que está lejos de considerarse consolidado.

Gráfico I.10  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MUJERES MINISTRAS EN LOS TRES ÚLTIMOS PERÍODOS PRESIDENCIALES (PROMEDIOS SIMPLES)**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de respuestas al Cuestionario sobre trabajo no remunerado y participación política, enviado a los países el 15 de septiembre de 2006.

En América Latina, la evolución del porcentaje de mujeres ministras muestra una tendencia creciente. Si se consideran los últimos tres períodos presidenciales, el aumento va del 12,8% en el primer período al 16,3% en el segundo período y al 27% en el tercer período.<sup>14</sup> En los países del Caribe, se observa un incremento entre los dos primeros períodos y luego un estancamiento en torno al 19%. En Chile, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú en América Latina y en Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Saint Maarten y Suriname en el Caribe tiende a aumentar el número de mujeres ministras de manera más o menos regular. En Brasil, Ecuador, Honduras y Uruguay, Bahamas y Granada las cifras mejoran solo en el último período. En Argentina, El Salvador, Panamá, Islas Caimán, Haití y Puerto Rico la participación de las mujeres disminuye en el período más reciente. En Cuba, las cifras del último período muestran la existencia de un 25,9% de ministras y de un 21,5% de vice-ministras.

De manera general, puede afirmarse que la presencia de las mujeres en los gabinetes ministeriales ya forma parte de la cultura política en la región. Su presencia no aumenta aritméticamente y no se puede afirmar que esté consolidada. En la gran mayoría de los países se trata de una presencia minoritaria y no hay estudios sobre las trayectorias individuales. Cabe aún preguntarse si las mujeres que ocupan puestos ministeriales comparten orígenes sociales, herencias familiares y méritos en la misma proporción que los varones. En América Latina y el Caribe no hay estudios que muestren las diferencias de edad, educativas, ni las características familiares de hombres y mujeres que participan en la vida política.

En el caso de Argentina se ve la evolución de la representación femenina durante un lapso mayor.<sup>15</sup> En 32 años se designaron 245 ministros, de los que solo 11 fueron mujeres (4,7%). Las mujeres aparecen por primera vez en el año 1989 (un ministerio) y vuelven a reaparecer en el año 1996. A partir de esa fecha hasta 2005, su presencia tiende a ser permanente pero minoritaria.

La participación femenina en los gabinetes de América Latina es mínima en el área económica, muy baja en el área política y levemente mayor en el área social. En el último período, un 38% de los cupos ministeriales ha correspondido a mujeres en los ministerios sociales, lo que representa un incremento de 17 puntos porcentuales respecto del primer período presidencial. Entre el primer y el tercer período, la presencia femenina se ha visto incrementada 11 puntos porcentuales en el área política y 7 puntos porcentuales en el área económica.<sup>16</sup> Llamen la atención la presencia simultánea por primera vez de mujeres en la titularidad del Ministerio de Defensa de Argentina, Chile, Colombia y Ecuador, ya que se trata de una cartera tradicionalmente ocupada por hombres en esos países.

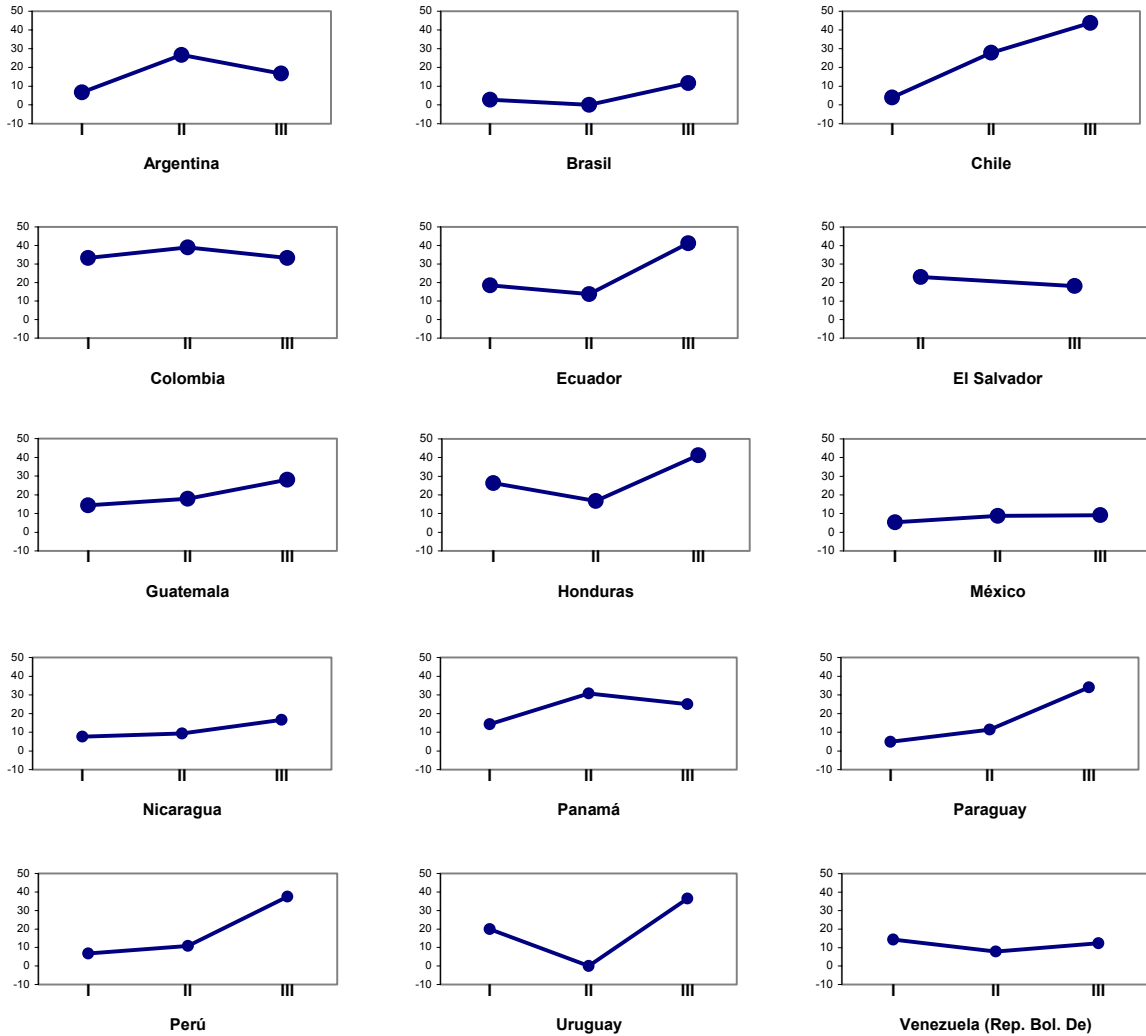
---

<sup>14</sup> El tercer período está todavía vigente en la mayoría de los países. La información presentada solo incluye el período inmediato a la fecha de recepción de los cuestionarios enviados por la CEPAL el 15 de septiembre de 2006.

<sup>15</sup> Se cuenta con información sobre ministros y ministras en 18 ministerios durante el período 1973-2005.

<sup>16</sup> Los ministerios se han clasificado en cuatro grupos: político, económico, social y cultural y otros. En muchos casos, no fue posible definir a qué categoría pertenecía un ministerio debido a la multiplicidad de campos que cada uno comprendía o a las diversas formas de agrupar las áreas de responsabilidad de esos ministerios. De modo general, el gabinete social y cultural quedó compuesto por los ministerios de educación, salud, trabajo, vivienda, mujer y otros ministerios afines; el gabinete económico, por su parte, agrupó a ministerios de economía, hacienda, energía, minas, comunicaciones, transportes, obras públicas, agricultura, turismo y otros ministerios afines, mientras que el gabinete político agrupó principalmente a ministerios del interior, relaciones exteriores, justicia, seguridad y defensa y otros similares. En “otros” se agrupó a los ministerios de medio ambiente y ciencia y tecnología y a los ministerios “mixtos” que se ocupan de diversas áreas simultáneamente, situación que se da más frecuentemente en los países del Caribe.

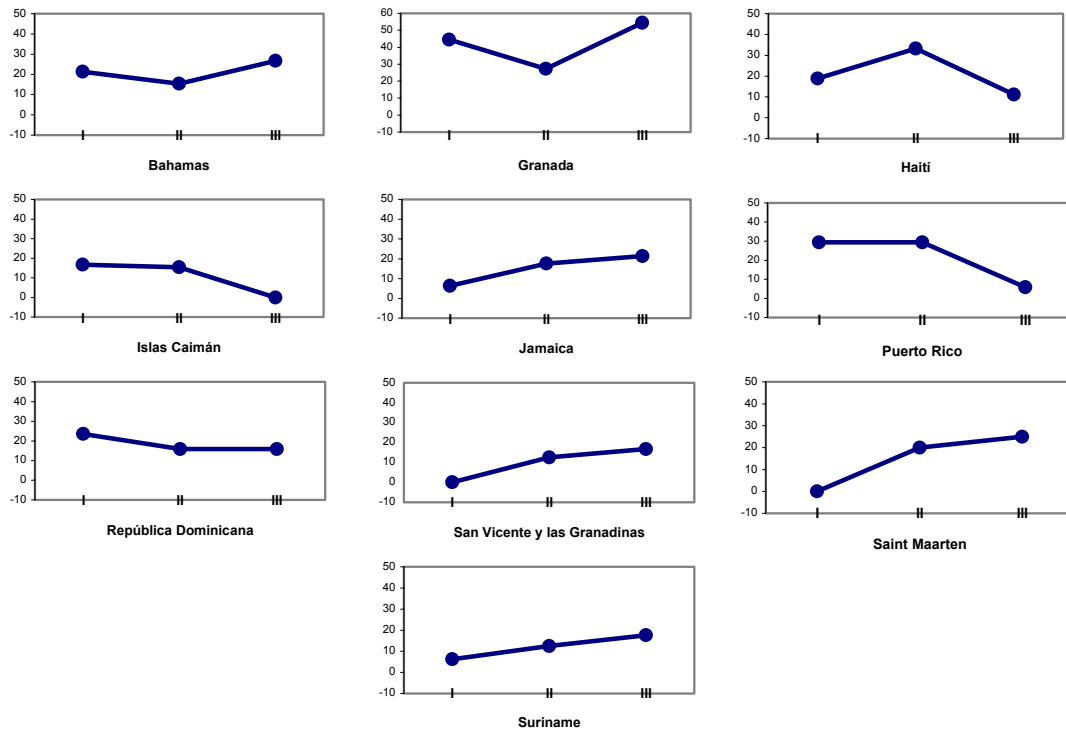
Gráfico I.11  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): MUJERES MINISTRAS EN LOS TRES ÚLTIMOS PERÍODOS PRESIDENCIALES**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas al Cuestionario sobre trabajo no remunerado y participación política, enviado a los países el 15 de septiembre de 2006.

**Nota:** Para ver la base de datos sobre el poder ejecutivo y la duración de cada período en los distintos países consultar el anexo.

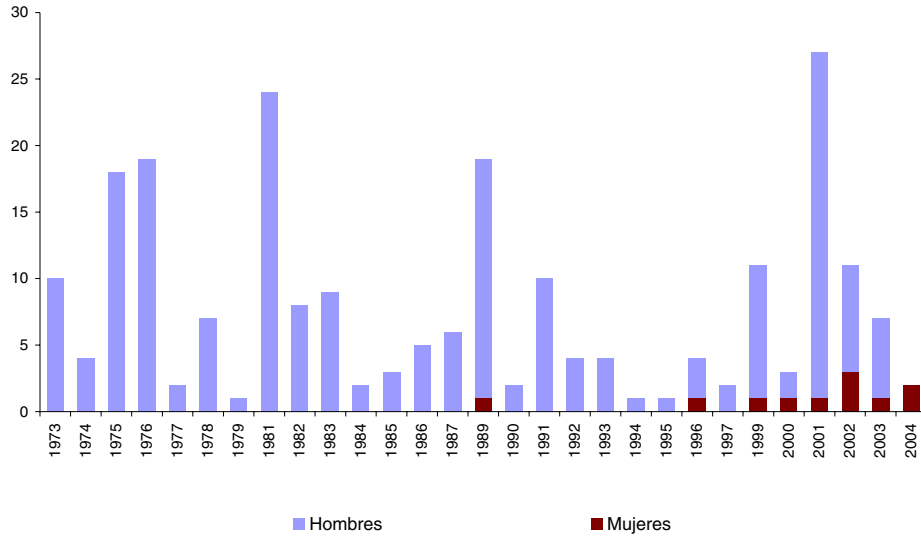
Gráfico I.12  
**EL CARIBE (10 PAÍSES): MUJERES MINISTRAS EN LOS TRES ÚLTIMOS PERÍODOS PRESIDENCIALES**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas al Cuestionario sobre trabajo no remunerado y participación política, enviado a los países el 15 de septiembre de 2006.

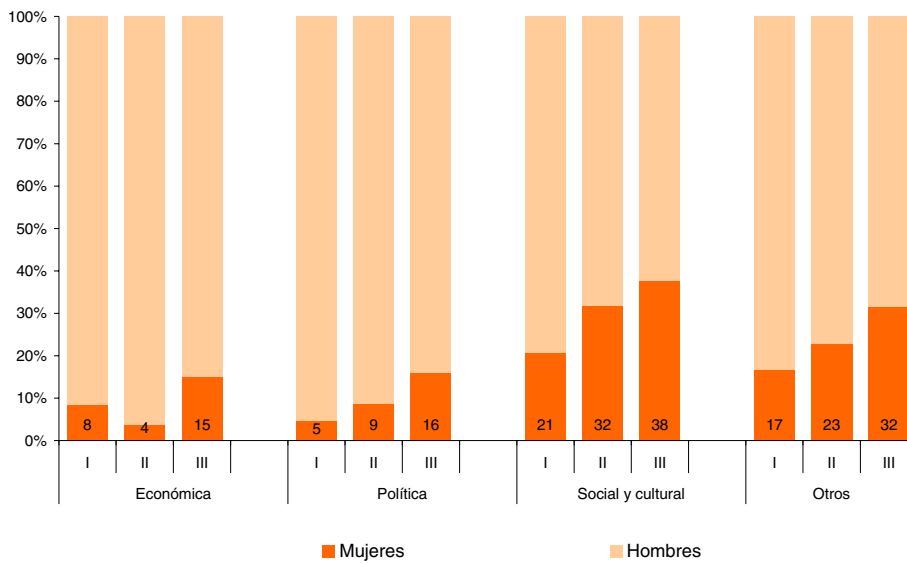
**Nota:** Para ver la base de datos sobre el poder ejecutivo y la duración que abarca cada período en los distintos países consultar el anexo.

Gráfico I.13  
**ARGENTINA: MINISTROS Y MINISTRAS POR AÑO, 1973-2004**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de “Rulers” [en línea] <http://rulers.org/rula2.html#argentina> [fecha de consulta: 30 de noviembre de 2006].

Gráfico I.14  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LA COMPOSICIÓN POR SEXO EN LAS CARTERAS MINISTERIALES <sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

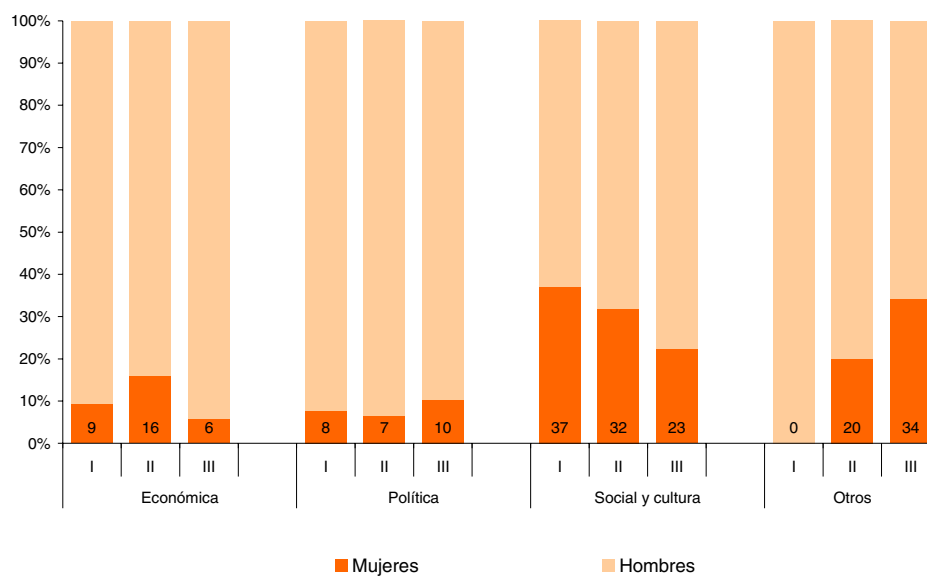


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas al Cuestionario sobre trabajo no remunerado y participación política, enviado a los respectivos países.

<sup>a</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay.

Cuando se desglosa por área el porcentaje de ministras en América Latina, en la actualidad (tercer período), alrededor del 50% de ellas ocupan carteras del área social, un 22% del área económica y un 21% del área política, mientras que en el Caribe las mujeres en el área social representan un 34,6%, en el área política un 11,5% y en el área económica un 7,7%. La mayor parte de las mujeres se encuentra en gabinetes mixtos donde coexisten responsabilidades ministeriales en diferentes áreas.

Gráfico I.15  
**EL CARIBE (10 PAÍSES): EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LA COMPOSICIÓN POR SEXO EN LAS CARTERAS MINISTERIALES <sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas al Cuestionario sobre trabajo no remunerado y participación política, enviado a los respectivos países.

<sup>a</sup> Bahamas, Islas Caimán, Granada, Haití, Jamaica, Puerto Rico, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Saint Maarten, Suriname.

Un examen de los ministerios ocupados por mujeres en el Caribe en los tres últimos períodos muestra que estas han ganado acceso paulatinamente a las carteras de alto nivel en los ámbitos más “duros” del Estado. Sin embargo, la participación de las mujeres en el área económica se presenta inestable entre períodos. En el caso del gabinete político se observa un leve pero sistemático aumento; en el área social y cultural es muy frecuente la presencia de mujeres en los tres períodos, aunque desciende marcadamente de un 37% a un 23% entre el primer y el segundo período. Los gabinetes clasificados como “otros” presentan en el último período el mayor porcentaje de titulares mujeres (34%).

El aumento de la cantidad de mujeres en carteras ministeriales de las áreas política, económica y social y cultural, aunque en diferente proporción, muestra que en la actualidad no hay áreas inaccesibles para las mujeres. Aunque aún es poco frecuente que una mujer sea presidenta o primera ministra, lo han sido en seis países del Caribe, a saber: Haití y Guyana (presidentas) y Bahamas, Dominica, Haití, Guyana, Jamaica y Antillas Neerlandesas (primeras ministras), en el caso de Dominica y Antillas Neerlandesas dos

y cinco veces, respectivamente (véase el cuadro I.6). En cinco países del Caribe de habla inglesa, hubo una gobernadora general y en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico se eligió por primera vez en 2000 una mujer para ocupar el cargo de gobernadora. A su vez, esta gobernadora designó dos mujeres juezas que integran el Tribunal Supremo, lo que significó un aumento de la representación femenina del 0% al 33% en esta instancia.<sup>17</sup>

Cuadro I.6  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES Y TERRITORIOS): CRONOLOGÍA DE LA PRIMERA VEZ QUE UNA MUJER ENCABEZÓ EL PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, 1961-2006**

<b>País</b>	<b>Nombre</b>	<b>Período</b>
<b>Presidentas</b>		
Argentina <sup>a</sup>	María Estela Martínez de Perón	1974-1976
Bolivia <sup>a</sup>	Lidia Gueiler Tejada	1979-1980
Haití	Ertha Pascal-Trouillot	1990-1991
Nicaragua	Violeta Barrios de Chamorro	1990-1997
Ecuador	Rosalía Arteaga Serrano	1997
Guyana	Janet Jagan	1997-1999
Panamá	Mireya Moscoso Rodríguez	1999-2004
Chile	Michelle Bachelet	2006-presente
<b>Gobernadoras</b>		
Belice	Elmira Minita Gordon	1961-1993
Barbados	Ruth Nita Barrow	1990-1995
Santa Lucía	Calliopa Pearlette Louisy	1997-presente
Puerto Rico	Sila María Calderán Serra	2000-2005
Bahamas	Ivy Dumont	2002-2005
Montserrat	Deborah Barnes-Jones	2004-presente
<b>Primeras ministras</b>		
Dominica	Mary Eugenia Charles	1980-1995
Antillas Neerlandesas	María Liberia-Peters	1985
Haití	Claudette Werleigh	1995-1996
Guyana	Janet Jagan	1997-1997
Bahamas	Cynthia A. Pratt	2005
Jamaica	Portia Simpson-Miller	2006-presente

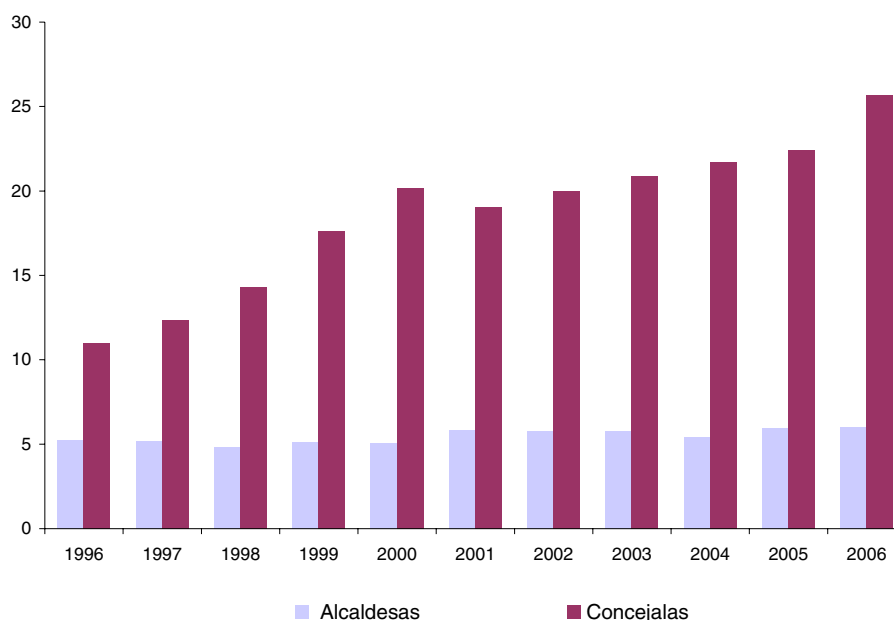
**Fuente:** “Worldwide guide to women in leadership” [en línea] <http://www.guide2womenleaders.com/> [fecha de consulta: 31 de mayo de 2007]; información entregada a la CEPAL por el Gobierno de Puerto Rico en junio de 2007.

<sup>a</sup> María Estela Martínez de Perón en Argentina (1974-1976) y Lidia Gueiler Tejada en Bolivia (1979-1980) actuaron como Jefas de Estado, aunque no fueron elegidas por votación.

<sup>17</sup> Información entregada a la CEPAL por la Procuradora de las Mujeres de Puerto Rico el 29 de mayo de 2007.

El análisis de la representación y participación de las mujeres de América Latina y el Caribe en cargos de decisión a nivel local refleja una evolución similar. A nivel regional, se observa un incremento notable en el número de concejalas, cuya proporción ha aumentado de un 11% en 1996 a un 25% en 2006, lo que supone una duplicación del número de concejalas en términos absolutos. Sin embargo, el porcentaje de mujeres alcaldesas de la región no ha experimentado cambios sustantivos en los últimos 10 años, manteniéndose constante en niveles mínimos de un 5% a un 6% de representación (véase el gráfico I.16).

Gráfico I.16  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES): EVOLUCIÓN REGIONAL DE LA PRESENCIA DE MUJERES EN EL PODER LOCAL**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas al Cuestionario sobre trabajo no remunerado y participación política, enviado a los países el 15 de septiembre de 2006.

El municipio constituye la instancia de representación y gobierno más próxima a la ciudadanía, pero resulta paradójico que no haya facilitado el acceso de las mujeres a los cargos del poder municipal, encabezados mayoritariamente por hombres. Es claro que no se verifica una correlación positiva entre mayor cercanía y mayor participación de las mujeres en los cargos de representación y dirección de los municipios, por lo que el principio de proximidad que legitima específicamente al gobierno local no funciona como principio que favorezca la equidad de género (Massolo, 2003).

Según la información disponible, la presencia de las mujeres como concejalas presenta variaciones tanto a nivel nacional como entre los distintos países. Entre el primero y el tercero de los tres últimos períodos, la participación de las mujeres se incrementa del 14,2% al 26,8% en Chile, del 8,2% al 31,7% en Ecuador, del 22,5% al 76,1% en la República Dominicana, del 10,7% al 31,2% en Suriname y del 0,0% al 15% en Uruguay. Otros países que no lograron dar un impulso importante a la participación

de las mujeres mantuvieron una participación estable: El Salvador (alrededor del 21%), Guatemala (entre un 5,1% y un 5,8%), Brasil (entre un 11,1% y un 12,6%) y Nicaragua (entre un 22% y un 23,6%).

En cuanto a las alcaldías, en pocos países hubo incrementos importantes en el número de mujeres que ocuparon ese cargo. Sin embargo, vale destacar la experiencia de Costa Rica, donde aumentó el porcentaje de alcaldesas de un 6,2% a un 28,4%, la República Dominicana de un 1,7% a un 11,9% y Cuba, que comenzó con un 5,3% de mujeres alcaldesas en el primer período y ha aumentado hasta llegar a un 14,8% actualmente. Por el contrario, muchos otros países experimentaron un retroceso en cuanto a la participación de mujeres alcaldesas en los últimos tres períodos; tal es el caso de Puerto Rico, que experimentó un descenso del 9% al 1,3%, Jamaica de un 12,5% a un 7,4%, Panamá de un 13,4% a un 9,3%, Honduras de un 9,5% a un 6,7%, la República Bolivariana de Venezuela de un 8,6% a un 7,7% y México de un 3,8% a un 3,5%.<sup>18</sup> En Uruguay, entre 1995 y 2006 ninguna mujer ocupó ese cargo, mientras que 57 hombres lo ocuparon en el mismo período.

Al igual que en el ámbito nacional, en el ámbito local el establecimiento de cuotas es un factor influyente cuando se aplican tomando en cuenta los sistemas electorales. Las cuotas demostraron ser una estrategia exitosa en la elección de las alcaldesas, con aumentos de participación en Costa Rica (del 6,2% al 28,4%), la República Dominicana (del 1,7% al 11,9%), y Ecuador (del 3% al 5,9%) aunque en ninguno de los tres casos se logra la meta a nivel nacional. La aplicación de las cuotas no ha significado cambios sustantivos e incluso ha tenido el efecto contrario al esperado en Bolivia y Honduras, países donde a pesar de existir leyes de cuotas el porcentaje de alcaldesas disminuyó.

Los logros se observan fundamentalmente en la participación de concejales, colectivo que se ha incrementado en todos los países con leyes de cuotas, salvo en Brasil, Colombia y Panamá donde, a pesar de notarse un aumento, no supera los tres puntos porcentuales desde el primer período. Cabe destacar los casos de Paraguay y la República Dominicana donde la presencia de concejales alcanza niveles del 42,6% y el 76%, respectivamente. En Bolivia, la aplicación de la alternancia en las elecciones de 1999 permitió superar el 30%.

En cuanto a la variación en el número de concejales, Chile y Cuba han experimentando cambios significativos hasta alcanzar una presencia del 26,8% y el 23,4% de mujeres, respectivamente. En El Salvador y Nicaragua también se encuentran porcentajes de alrededor del 20% al 25%, pero su variación ha sido menor respecto del primer período e incluso ha empeorado en el último período legislativo con respecto al período anterior.

Como se señala en la introducción, la tendencia a una mayor presencia femenina es el resultado, en la mayoría de los casos, de procesos de movilización social en los que la demanda de participación femenina coincide con las necesidades de legitimidad de los partidos políticos y los sistemas democráticos. Aunque se observa una creciente predisposición a incluir mujeres en puestos elegibles y de toma de decisiones, solo en Chile se ha constituido un gobierno paritario como parte de la agenda política

---

<sup>18</sup> El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) ha iniciado el relevamiento de la situación de la institucionalidad local de género en América Latina, la participación política de las mujeres en el ámbito local y el análisis de los casos de Bolivia, Colombia Ecuador, Guatemala y Perú respecto de la participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales, mediante los estudios realizados por Alejandra Massolo, Claudia Ronaboldo, Gilles Cliche y Antonieta Castro, para apoyar el desarrollo del proyecto "Fortalecimiento de la gobernabilidad con enfoque de género y participación política de las mujeres en el ámbito local", financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Los resultados del proyecto y la documentación producida están disponibles [en línea] <http://www.un-instraw.org/participacionpolitica/default8.htm>.

y se ha explicitado la convicción acerca del aporte que hacen las mujeres a la democracia, el servicio público y la gestión. Otro país que ha institucionalizado la presencia de mujeres en el poder ejecutivo, aunque solo en un 30%, es Colombia. Este es el único país que ha aprobado legislativamente una norma de acción positiva a este nivel, lo que se ha traducido en una mayor estabilidad en cuanto a la permanencia de mujeres (véase el gráfico I.11). Otros países que carecen de esta legislación pueden mostrar saltos significativos durante un período gubernamental que no necesariamente se mantienen el tiempo suficiente como para transformar la cultura política.

De acuerdo con las ministras del gobierno de la presidenta Bachelet, un gobierno paritario favorece la inclusión de la equidad de género de manera transversal en las políticas de gobierno y la adopción de medidas para combatir la desigualdad. Sus posiciones de autoridad impiden que se vean obligadas a negociar y a demostrar incansablemente la pertinencia de estas medidas. Reconocen también que se ha instalado un clima de ayuda mutua y un estilo de gestión política y de autoridad más distendido. Por otra parte, su presencia en altos mandos las pone en una situación privilegiada para identificar mujeres profesionales valiosas que se encontraban marginadas en su medio laboral sin mayores posibilidades de desarrollo. Bajo la dirección de autoridades mujeres, estas profesionales tienen mayores posibilidades de acceder a cargos de responsabilidad. Su trayectoria ascendente posterior ha permitido mostrar por contraste los mecanismos de discriminación hacia estas mujeres, así como la importancia de contar con una masa crítica de profesionales en cargos de responsabilidad (Seminario sobre paridad e igualdad en el gobierno de Michelle Bachelet, Santiago de Chile, 16 de diciembre de 2006).

Una de las virtudes de la agenda paritaria es la de haber mostrado la posibilidad de las mujeres de representar al conjunto de la sociedad y de haber alentado las demandas democráticas de distintos sectores como los de las mujeres indígenas y afrodescendientes que, mediante organizaciones como el Foro Permanente de Cuestiones Indígenas, reclaman su participación y la obtención de su consentimiento libre, previo e informado en la definición de las políticas de igualdad.

El crecimiento de la presencia femenina en los poderes legislativo y ejecutivo, aunque a ritmos diferentes, es expresión de cambios culturales relativos al reconocimiento de las capacidades de las mujeres; refleja un mayor acceso a los recursos materiales y al prestigio y se traduce en la creación de una masa crítica integrada por mujeres entre las autoridades y los representantes políticos. El hecho de que las mujeres ocupen diferentes cargos ministeriales y legislativos muestra que existen mejores condiciones para plantear la paridad como objetivo en la región.

Los obstáculos identificados por las autoridades de los mecanismos para el adelanto de la mujer son varios.<sup>19</sup> El más importante tiene que ver con la dificultad de armonizar la vida pública con la responsabilidad familiar. A ello se suma la mala imagen que tiene la ciudadanía de la política y los obstáculos en materia de financiamiento y capacidad económica de las mujeres.

En torno a la demanda de paridad se han pronunciado mujeres políticas, autoridades de gobierno, mujeres intelectuales y organizaciones no gubernamentales.<sup>20</sup> En general se coincide en que el ritmo de los cambios ha sido demasiado lento y que es necesario llevar a cabo políticas de acción positiva como la aplicación de cuotas en los poderes legislativo y ejecutivo, de lo que Colombia es el caso más claro. Se considera que las resistencias culturales y políticas existentes en todos los países deben enfrentarse con

---

<sup>19</sup> Foro virtual de Ministras de la Mujer, 29 enero de 2007.

<sup>20</sup> Cabe destacar la realización de dos seminarios sobre paridad organizados por la CEPAL y los acuerdos de las mesas directivas de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe sobre la necesidad de poner el tema en la agenda política actual.

ese tipo de medidas aunque no necesariamente hay coincidencia respecto del nivel de las mismas. Si bien en algunos países se afirma la necesidad de explicitarlas en las normas constitucionales, en otros se señala que es más beneficioso trabajar en el nivel político.

En los países del Caribe se señala la importancia de promover acciones de sensibilización que involucren a los medios de comunicación y dirigidas a incluir hombres en la lucha por la paridad. En Cuba también se sostiene que la razón del avance de las mujeres esta relacionada con el proceso educativo y la voluntad política de los dirigentes.

Por último, todas las representantes que participaron en el foro virtual indicaron que estas estrategias deben ir acompañadas de un fortalecimiento de la institucionalidad de género, lo que incluye contar con organismos al más alto nivel e instituciones que faciliten el monitoreo de las medidas, como los Observatorios regionales de la mujer en Perú o el Observatorio de género en Colombia.

Entre los principales desafíos se menciona la necesidad de integrar la lucha por la paridad en el proceso de revalorización y legitimación de la actividad política en democracia, tomando en cuenta que la participación política activa de la mujer en el ámbito público está condicionada por factores que la subsumen en un quehacer de carácter más privado. Otro factor determinante que limita la participación política de las mujeres en procesos electorarios y de toma de decisiones en todos los niveles es la carencia de un Estado fortalecido, un hecho que limita el acceso a servicios de carácter social que contribuyan al desempeño de la mujer en la sociedad, a lo que se suma la pobreza en todas sus dimensiones.

La violencia contra las mujeres es también un factor limitante de importancia que se observa tanto en el ámbito privado como en el ámbito público. En este último caso, la violencia se manifiesta en general en agresiones psicológicas y verbales hacia las mujeres que participan en procesos políticos, lo que provoca situaciones de temor a las sanciones sociales que lesionan incluso la vida familiar.

Un reto en el que coincidieron todas las ministras y autoridades de género en los foros virtuales y reuniones subregionales preparatorias de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe es promover la participación activa de los sectores históricamente excluidos, como el de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Es necesario confrontar el racismo institucional, estructural, jurídico y cotidiano que enfrentan las mujeres indígenas, lo que se traduce en una participación mucho menor a la del resto de la población femenina. Pese a ello, es evidente la disposición de mujeres indígenas, sobre todo de Centroamérica, para incursionar en diferentes niveles de participación y de decisión. Cabe mencionar —para ilustrar el necesario vínculo entre paridad y democracia— que en Guatemala la participación femenina indígena comenzó a destacarse a partir de 1986, lo que coincidió con el inicio de la transición del país hacia la democracia.<sup>21</sup>

En cuanto a las estrategias de empoderamiento de las mujeres a todo nivel, las autoridades de los mecanismos nacionales de la mujer de la región subrayaron la capacitación de mujeres para el liderazgo, la gestión y el fortalecimiento de la participación a nivel local, y destacaron que debía complementarse

---

<sup>21</sup> Informe de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) de Guatemala, presentado a la Reunión subregional para Centroamérica y México preparatoria de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Guatemala, mayo de 2007.

con estrategias de comunicación orientadas a desmontar los valores patriarcales de la sociedad y los partidos políticos.<sup>22</sup>

En América Latina se ha avanzado en la adopción de una legislación favorable a la participación política y se han obtenido resultados positivos que han contribuido a la emergencia de la paridad como un horizonte posible en democracia. Las cuotas han sido una estrategia valiosa, sobre todo cuando se han conjugado con las leyes electorales y han logrado el respaldo amplio de la sociedad. En el Caribe el proceso es aún lento e incipiente y las elites políticas tienden a rechazar las cuotas como medidas temporales necesarias. La presencia significativa de mujeres en los gabinetes, asociada a la voluntad política de gobernantes y partidos es levemente más alentadora en el Caribe que en América Latina pero en ambos casos se caracteriza por la inestabilidad. Se trata de un proceso en desarrollo que debe ser acompañado cuidadosamente para su consolidación en los términos planteados por la Plataforma de Acción de Beijing y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer.

---

<sup>22</sup> Una experiencia interesante de fomento de la participación política de las mujeres a nivel de base es la de los Puntos de Encuentro con el Instituto Nacional de la Mujer (INAMUJER) de la República Bolivariana de Venezuela. Las mujeres están presentes en un 65% en las organizaciones de base que conforman las misiones y los Consejos Comunales, muy difundidos en el país. La ley de los Consejos Comunales recoge a los Puntos de Encuentro con INAMUJER como organización de base componente de esos Consejos. En la actualidad, el INAMUJER está abocado a un proceso formativo de los más de 20.000 Puntos de Encuentro ya establecidos para que se desempeñen con perspectiva de género, permitan visibilizar las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres e incorporen proyectos para satisfacerlas.