



LA HORA DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS
MUJERES EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE HISPANO



LA HORA DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS
MUJERES EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE HISPANO



LA HORA DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HISPANO

Derechos Reservados © Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres, 2015.

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente. Si requiere obtener autorización para la reproducción, traducción y almacenamiento mediante cualquier sistema o transmisión en cualquier formato por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, la solicitud debe dirigirse a ONU Mujeres.

ONU Mujeres

contacto@onumujeres.net

Web: <http://lac.unwomen.org/es>

Twitter: @ONUMujeres

Elaboración de contenidos: Line Bareiro y Lilian Soto.

Coordinación de la Publicación: Ana Gúezmes, Representante de ONU Mujeres, México e Irune Aguirrezabal, Asesora Regional de Participación Política de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe.

Cuidado de edición: Esther Corral, ONU Mujeres México

Corrección de estilo: Carlos Ulices Pego.

Diseño y diagramación: Elefanta del Sur.

Fotografía portada: © PNUD México/Damian O’Farrill

Fotografías de separadores interiores:

Separador I: © UN Women/Fernando Bocanegra

Separador II: © Cuartoscuro/Saúl López

Separador III: © ONU Mujeres/Pim Schalkswijk

Separador IV: © ONU Mujeres/Pim Schalkswijk

Primera edición, septiembre 2015

ISBN: En trámite

Tiraje 1000 ejemplares

Impreso en México / Printed in Mexico

Agradecimientos

ONU Mujeres, así como las autoras de la publicación, expresan un especial agradecimiento a Irune Aguirrezabal, Begoña Antón, Lilian Celiberti, Esther Corral, Magdalena Furtado, Ana Gúezmes, Luz Méndez, Mónica Novillo, Blanca Olivia Peña, Nielsen Pérez, y a la Red de Participación Política de ONU Mujeres.

Por sus ideas, valiosos comentarios y aliento al análisis y visibilización del progreso de la participación política de las mujeres que contribuyen a la sostenibilidad de los logros alcanzados y al impulso hacia la igualdad sustantiva en América Latina y el Caribe Hispano.

Por último, queremos reconocer y sumarnos a todos los esfuerzos para lograr la plena participación política de las mujeres y la democracia paritaria.

LA HORA DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS
MUJERES EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE HISPANO



ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Luiza Carvalho

DIRECTORA REGIONAL PARA LAS AMÉRICAS Y EL CARIBE

Irene Aguirrezabal

ASESORA REGIONAL DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE ONU MUJERES PARA LAS AMÉRICAS Y EL CARIBE

Christine Arab

REPRESENTANTE EN OFICINA MULTINACIONAL EL CARIBE (BARBADOS)

Natasha Loayza

ENCARGADA DE OFICINA A.I. EN BOLIVIA

Nadine Gasman

REPRESENTANTE EN BRASIL

Belén Sanz

REPRESENTANTE EN COLOMBIA

Moni Pizani

REPRESENTANTE EN ECUADOR

Ana Elena Badilla

REPRESENTANTE EN EL SALVADOR

María Machicado

REPRESENTANTE EN GUATEMALA

Jean Claude Muenda

REPRESENTANTE EN HAITÍ

Ana Güezmes

REPRESENTANTE EN MÉXICO

Carolina Taborga

REPRESENTANTE EN PARAGUAY

Clemencia Muñoz-Tamayo

JEFA DEL CENTRO DE ENTRENAMIENTO DE ONU MUJERES
Y REPRESENTANTE EN REPÚBLICA DOMINICANA

María Inés Salamanca

COORDINADORA DE PROGRAMA
EN CHILE

Margarita Bueso

ASESORA DE GÉNERO
EN HONDURAS

Adajulia Brenes

COORDINADORA DE PROGRAMA
EN NICARAGUA

Eliana Villar

ASESORA DE GÉNERO
EN PERÚ

Magdalena Furtado

ASESORA DE GÉNERO
EN URUGUAY

PRÓLOGO

Desde la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing, China, en 1995, los países de América Latina y el Caribe Hispano (ALCH), han logrado progresos fundamentales para garantizar los derechos de las mujeres y avanzar hacia la igualdad de género en la esfera político-electoral. Estos adelantos han tenido lugar en un contexto marcado por profundas reformas políticas, económicas, sociales y demográficas. Para alcanzar una democracia paritaria en la región, es necesario ahora identificar los desafíos pendientes, con la plena y activa participación de todas las mujeres, en su diversidad, para lograr la igualdad sustantiva o de resultados en todas las esferas del desarrollo.

La Plataforma de Acción de Beijing marcó un punto de inflexión para la agenda de igualdad de género en ALCH, región que más temprano y de manera unánime firmó y ratificó la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW). En estos últimos veinte años, hemos sido testigos de la ampliación sostenida de derechos y libertades fundamentales de las mujeres; de la elaboración o modificación de constituciones que garantizan el principio de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres; de la adopción generalizada de leyes de igualdad y sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de todo tipo de violencia, incluyendo la violencia feminicida; de la institucionalización de mecanismos para el adelanto de las mujeres y de sistemas de coordinación interinstitucional para la formulación e implementación de políticas públicas sensibles al género en distintas esferas del desarrollo; de la creciente asignación de recursos públicos para promover la igualdad; y, de manera particular, hemos presen-

ciado la adopción de *medidas especiales de carácter temporal*, también conocidas como acciones afirmativas o medidas de acción positiva, como las leyes de cuotas, para garantizar una mayor participación política de las mujeres, principalmente en los puestos de representación popular y de toma de decisiones.

En suma, podemos ver indicios de un tránsito desde las acciones afirmativas -en que la región fue pionera- hacia la democracia paritaria, entendiendo la paridad como “...*uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las de las mujeres*”, así se acordó en el Consenso de Quito, en el marco de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en el 2007.

Este proceso hacia la paridad, impulsado desde y por el movimiento feminista y las mujeres políticas, al que se han ido sumando progresivamente las instituciones electorales, los partidos políticos, los parlamentos y los gobiernos de la región, ha sido clave para que la región de América Latina y el Caribe Hispano cuente con la media regional más alta de representación de mujeres parlamentarias en el mundo (exceptuando a los países nórdicos), con un 27,7% en septiembre de 2015, en comparación con apenas el 9,1% en los años noventa. Tres mujeres dirigen las jefaturas de gobierno o estado en Argentina, Brasil y Chile, y la región cuenta también con el mayor por-

centaje promedio de mujeres ministras, pero aún lejos de la democracia paritaria a la que aspiramos.

Sin duda, es un dato sumamente relevante y simbólico, no obstante, son muchos los países que aún no han logrado conformar una “masa crítica” de mujeres en parlamentos, en gobiernos municipales o sub-nacionales (en el caso de estados federales). El progreso sigue siendo lento y heterogéneo entre y al interior de los países de la región. El porcentaje de presencia femenina en los parlamentos nacionales esconde profundas diferencias que van desde la paridad, hasta porcentajes alarmantes que no llegan ni al 10%.

En términos generales, las mujeres de la región siguen estando sub-representadas en los puestos de decisión y enfrentan dificultades estructurales para fortalecer su participación y liderazgo político. La gran deuda sigue siendo la representación política de las mujeres en el nivel municipal, espacio donde las persistentes barreras sociales e institucionales limitan su participación en la toma de decisiones, especialmente de aquellas que enfrentan desigualdades múltiples por motivos de género, edad, pertenencia étnica, origen racial, lugar de residencia o condición socioeconómica, entre otras.

Es necesario conformar una masa crítica de mujeres para forjar cambios estructurales que faciliten y promuevan un horizonte paritario. En estos veinte años, desde que se aprobó la Plataforma de Acción de Beijing, seis mujeres elegidas democráticamente han ejercido la presidencia de sus países, cuatro han sido reelectas y cuatro de ellas coincidieron en un mismo momento histórico. Hoy en día vemos con más frecuencia y normalidad que las mujeres puedan ser candidatas a puestos de representación popular, y algunas logran ocupar espacios tradicionalmente ocupados por hombres, carteras ministeriales o comisiones parlamentarias en temas de defensa, hacienda, etc. Son pasos que evidencian un claro cambio de paradigma en ALCH que reconoce a las mujeres como sujetos de derechos y actores claves para la democracia, cuyo rol, en igualdad con los hombres, es fundamental para

avanzar hacia el desarrollo sostenible de las naciones en su triple dimensión: política, económica y social.

Frente a este panorama, mujeres líderes de todo el mundo lanzaron un llamado a la acción en Santiago de Chile en febrero de 2015 en el evento de alto nivel organizado por el Gobierno de Chile y ONU Mujeres, denominado “Mujeres y Poder: Construyendo un mundo diferente”, en este llamado las líderes reivindican la necesidad urgente de cambiar el curso actual de la historia, ya que el ritmo de los cambios sigue siendo muy lento y no podemos esperar otro siglo para lograr la paridad en los órganos de toma de decisiones que determinan nuestras políticas y deciden sobre la guerra y la paz: *“Las mujeres han de tener un rol central en la toma de decisiones en todos los ámbitos: desde los gobiernos locales a los parlamentos, el poder judicial, los partidos políticos, los sindicatos, a los foros de paz y las instituciones de gobernanza global; desde los hogares a las pequeñas empresas y las grandes multinacionales. Queremos que todos aquellos que tengan responsabilidades en todos los ámbitos de decisión de la sociedad, desde la jefatura de estado y de gobierno, el parlamento, consejos de administración de empresas, sindicatos y partidos políticos, aboguen por la igualdad de género sustantiva. Queremos ver más mujeres en el liderazgo económico para garantizar que el crecimiento económico y el funcionamiento de los mercados tengan en cuenta la visión de las mujeres. Queremos ver más mujeres participando en todos los procesos de toma de decisión relacionados con el cambio climático y en el establecimiento y ejecución de políticas con enfoque de género”.*

Sin duda, la coyuntura actual de América Latina y el Caribe ofrece una oportunidad histórica para transitar hacia la participación paritaria de las mujeres en la vida pública. Si bien es cierto que los desafíos siguen siendo evidentes, con barreras estructurales que mantienen una discriminación por razón de género, con una división sexual del trabajo y una asignación de roles tradicionales masculinos y femeninos, la paridad política es ya un proceso en curso, vigoroso e irreversible en la región.

Por todo lo expuesto, ONU Mujeres ha propuesto establecer una gran alianza regional de todos los agentes, nacionales, regionales e internacionales, que camine hacia la democracia paritaria en una acción coordinada, eficaz y acorde con las particularidades y contextos de cada país, que nos permita aprovechar las sinergias, intercambiar buenas prácticas y evitar duplicidades en los esfuerzos que desarrollamos en América Latina y el Caribe para avanzar hacia la democracia paritaria. Tal es el sentido de la Guía Estratégica de ONU Mujeres ‘Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica en América Latina y el Caribe (2014-2017).

Con esta publicación, *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe quiere contribuir significativamente para dotar de evidencias la apuesta por la democracia paritaria como una meta para transformar las relaciones de género y lograr la igualdad sustantiva, en los hechos y los resultados, entre mujeres y hombres en todas las esferas del desarrollo.

La hora de la igualdad sustantiva ofrece un análisis comparado y exhaustivo sobre el *momentum* y los grandes desafíos pendientes de la región para incrementar la participación de las mujeres en los espacios de representación y decisión política. Al mismo tiempo, abona al análisis de la situación regional en un contexto global clave para la agenda de la igualdad de género debido a la convergencia de tres grandes procesos: la revisión de la Plataforma de Acción de Beijing a 20 años de su adopción (Beijing+20); la culminación del plazo fijado para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; así como la adopción de una nueva *Agenda de Desarrollo Sostenible post 2015*.

En este contexto de grandes cambios y definiciones, ONU Mujeres llama a la acción a los países de América Latina y el Caribe para sumar voluntades y garantizar la participación plena y el liderazgo de las mujeres en la vida pública. La región tiene la oportu-

nidad de ser protagonista del cambio cultural más universalmente demandado: la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Las condiciones son propicias para que la región consolide democracias incluyentes, democracias paritarias, en donde el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres en su diversidad sea la norma, no la excepción.

La hora de la igualdad sustantiva y de la democracia paritaria ha llegado.

Empoderamiento para las mujeres, empoderamiento para la humanidad. ¡Estoy segura de que podemos imaginar -y lo que es más importante- construir un mundo de igualdad!

Luiza Carvalho
Directora Regional de ONU Mujeres
para las Américas y el Caribe

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
SUSTENTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL INTERNACIONAL Y REGIONAL PARA LA IGUALDAD DE LAS MUJERES EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	19
Sustento político-institucional internacional y regional para la igualdad de las mujeres en la participación política	21
MARCO DE DERECHOS HUMANOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	22
El derecho internacional de los derechos humanos	22
La CEDAW, instrumento vinculante global que impulsa la participación política de las mujeres	26
Recomendaciones generales del Comité CEDAW y la participación política de las mujeres	28
Recomendaciones del Comité CEDAW a los países de América Latina y el Caribe Hispano para la igualdad en la participación política	31
VISIÓN SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	37
Visión sobre la representación política de las mujeres	39
Datos regionales sobre la representación política de las mujeres en los parlamentos de los países de ALCH	39
¿Y las mujeres en los demás poderes en ALCH?	46
Los observatorios sobre la participación política de las mujeres	49
Los obstáculos continúan pero han cambiado. Las diferencias en el ámbito nacional y local	50
La violencia política: un obstáculo emergente y respuestas iniciales	52
Los países con alta representación: Bolivia, Cuba, Nicaragua, Ecuador, México, Argentina, Costa Rica y El Salvador	53
Los países con representación media: Honduras, Perú, Colombia, Panamá, Uruguay, República Dominicana, Venezuela, Paraguay y Chile	63
Los países con baja representación: Guatemala y Brasil	70
El protagonismo político de mujeres indígenas y afrodescendientes	72

SISTEMAS ELECTORALES Y LA REPRESENTACIÓN FEMENINA EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HISPANO	77
Sistemas electorales y la representación femenina en los países de América Latina y el Caribe Hispano	79
Actores y estrategias para avanzar hacia la igualdad sustantiva	82
Los actores y las actoras	82
Las estrategias	85
TENDENCIAS, PRINCIPALES PROBLEMAS Y APORTES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HISPANO PARA UNA DEMOCRACIA INCLUYENTE HACIA LA IGUALDAD SUSTANTIVA	91
Tendencias, principales problemas y aportes de América Latina y el Caribe Hispano para una democracia incluyente hacia la igualdad sustantiva	93
PROPUESTAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARA INVESTIGACIONES FUTURAS	94
Resumen de propuestas	96
REFERENCIAS CITADAS	99
ANEXOS	103
TABLAS, FIGURAS, GRÁFICAS Y CUADROS POR ORDEN DE APARICIÓN	107
ACRÓNIMOS	109

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 25 años a nivel global, pero principalmente en América Latina y el Caribe, y en Europa, las mujeres políticas, las feministas, el movimiento amplio de mujeres en su conjunto y las organizaciones que apuestan por la igualdad, no han cesado de expresar demandas y desarrollar propuestas de mecanismos, registro de información, análisis, producción de conocimiento, teorías y políticas públicas respecto del derecho de las mujeres a participar plenamente en la toma de decisiones en sus sociedades. Esas acciones se han impulsado desde distintos ámbitos al interior de los países y desde instancias internacionales, en diversas formas de fluido diálogo del feminismo con la política.

Más allá de estos avances, el objetivo de igualdad está lejos de cumplirse en la región de América Latina y el Caribe Hispano (ALCH),¹ en efecto, sólo ocho de los diecinueve países han alcanzado el piso del 30% de participación de mujeres en parlamentos establecido como deseable en la Conferencia de Beijing para conformar una masa crítica.² En tanto, son seis los países que alcanzan o superan ese porcentaje en las máximas instancias judiciales, como Cortes Supremas o Tribunales Supremos: Nicaragua, Ecuador, Costa Rica, El Salvador, Venezuela y Bolivia, y apenas dos países superan ese

porcentaje en sus gabinetes ministeriales: Nicaragua y Bolivia,³ ello indica la necesidad de identificar cuáles son los elementos que pudieran acelerar el ritmo hacia la igualdad sustantiva en la participación política.

Por otra parte, resulta de especial interés identificar, en próximos estudios, los aspectos que han influido para que existan países con altos niveles de representación de mujeres sin que hayan incorporado medidas como las cuotas, como en los casos de Cuba y Nicaragua, si bien este último ya cuenta con paridad en su legislación, pero ya luego de haber alcanzado el elevado porcentaje de más del 40% de mujeres en el órgano legislativo. El análisis comparativo de estos países con alta representación femenina con aquellos en los que sí se han implementado cuotas y también han alcanzado alta representación, puede brindar elementos para el camino a seguir en la búsqueda de una participación femenina en la política en condiciones de igualdad. De igual forma, el análisis comparativo entre los países con más baja representación puede aportar elementos que indiquen los principales obstáculos con los que continúan encontrándose las mujeres para alcanzar una participación política plena.

En este contexto, el documento analiza el marco internacional de los derechos humanos y, sobre todo, las recomendaciones del Comité de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés),

1 Diecinueve países están incluidos en esta región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

2 Todos los datos que se mencionan en el presente documento corresponden a la información registrada por la Unión Interparlamentaria y por el Observatorio de Género de la CEPAL, con cortes a septiembre de 2015. Cuando las referencias corresponden a otras fechas o fuentes se hace mención explícita de las mismas.

3 Si bien Ecuador también superaba ese porcentaje, en mayo de 2015 el porcentaje de ministras había descendido al 25% aproximadamente con 7 ministras de un total de 27 (1 ministra coordinadora de un total de 6 y 6 ministras sectoriales de un total de 21).

que sirven como soporte a las demandas de las mujeres de cada país y de la región. Se analizan, además, los datos de la representación política de las mujeres en cargos electivos y de designación, las diferencias entre los ámbitos nacionales y locales, así como los casos de alta, media y baja representación. Globalmente, el análisis intenta identificar en qué momento se encuentra hoy la región de América Latina y el Caribe Hispano (en adelante ALCH) ante la presencia política de las mujeres, así como plantear algunos lineamientos a futuro.

Se ha abierto una coyuntura en la cual la región puede adquirir un importante liderazgo y eso será posible si se cuenta con una buena analítica como punto de partida para los debates regionales de preparación orientados a la construcción de la agenda global de desarrollo sostenible post 2015, al mismo tiempo, puede constituir una base argumentativa para blindar las conquistas de los liderazgos colectivos y asegurar normativamente los avances, tanto constitucionalmente como en la legislación electoral.

No se puede pretender un desarrollo sostenible en su triple dimensión: económica, social y ambiental, ni enfocar seriamente la construcción de la democracia en nuestro mundo global y local sin la plena participación de las mujeres y la igualdad de género como requisito, compromiso y resultado. La igualdad ha sido un ideal desde la independencia de los países de la región, un principio legal y un objetivo sobre el que se han dado pasos en lo político, social y cultural, pero dista mucho aún de lograrse en un continente de grandes desigualdades.

La conmemoración de los 20 años de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer y su revisión, convocan a debatir sobre la participación y representación política de las mujeres, esta circunstancia y la información sobre importantes cambios en la legislación electoral en varios países de ALCH, tendientes a consagrar la paridad en la representación política, reafirmaron la necesidad de contar con un análisis regional que actualice y ayude a pensar el horizonte de igualdad sustantiva en la partici-

pación política de las mujeres. ONU Mujeres, Entidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, decidió ofrecer a la región un análisis actualizado sobre los avances, los distintos ritmos, los nuevos obstáculos, las lecciones aprendidas, los desafíos y algunas propuestas estratégicas para la participación política igualitaria de las mujeres.

Conceptos centrales y método

El énfasis del análisis está colocado en la regulación y resultados de las elecciones para puestos legislativos, considerando como igualdad sustantiva el equilibrio entre mujeres y hombres en esas instancias de decisión colectiva. Se sabe que la paridad es mucho más, es la traducción política del principio de igualdad, desde una perspectiva de género, en ese sentido, es relevante recordar el concepto de igualdad de María Isabel Santa Cruz:⁴

Igualdad es equipotencia o la capacidad de ejercicio del poder, no solo el de resistir, sino el de contar con la fuerza y los recursos necesarios para la autonomía (que falta que nos hace); igualdad es equivalencia o “tener el mismo valor en el sentido de no ser considerado ni por debajo ni por encima del otro”; igualdad es equifonía o sea “la posibilidad de emitir una voz que sea escuchada y considerada como portadora de significado, goce y credibilidad (p.147).⁵

La noción de paridad fue evolucionando desde aquella primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, celebrada en Atenas en 1992, que nos aportó su idea central: “Las mujeres representan más de la mitad de la población. La igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones”. En el mismo documento se habla de igualdad real y equilibrio entre mujeres y hombres. Fue en Francia, en 1998,

4 María Isabel, muchas veces citada como Marita es la misma persona, tal es el caso, como puede observarse en la nota a pie de página 6.

5 Santa Cruz, María Isabel, “Notas sobre el concepto de igualdad” en Isegoría 6:145-152. 1992, Madrid.

cuando se logró plasmar constitucionalmente la idea de democracia paritaria y se refería concretamente a la igualdad de mujeres y hombres en el acceso a los mandatos y a las funciones.⁶

De ahí en más, se ensayaron diferentes fórmulas y se cargó de contenido al concepto de democracia paritaria, aludiendo no sólo a la igualdad de acceso a cargos electivos, sino también a los de designación,⁷ e incluso afectando a los tres primeros lugares jerárquicos de la administración pública.⁸ El movimiento feminista agregó que para que haya democracia paritaria habría que considerar los intereses, problemas y propuestas de la mujeres en las políticas públicas.

El Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), fue quien generó el concepto de igualdad sustantiva, en su Recomendación General N° 25 de 2004, hasta entonces, se habían usado conceptos como igualdad real,⁹ igualdad efectiva, igualdad de facto¹⁰ o igualdad de hecho y/o formales para referirse a la concreción de las disposiciones legales sobre la igualdad entre hombres y mujeres.¹¹

6 Artículo 3 de la Constitución Francesa, modificado en 1998.

7 El gabinete paritario del primer gobierno de Rodríguez Zapatero en España, mostró la posibilidad de que por mera voluntad política de quien encabeza el gobierno, se puede gobernar paritariamente.

8 Ese camino lo mostró el primer gobierno de Michelle Bachelet en Chile.

9 Por ejemplo, la Constitución Paraguaya de 1992 nombra en su artículo 48 a la “igualdad real y efectiva”.

10 El artículo 4 de la CEDAW dice textualmente “para acelerar la igualdad de facto”.

11 En los párrafos 8 y 9 de la RG 25 (2004) del Comité CEDAW dice:

“8. En opinión del Comité, un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias

En este trabajo se pone el foco en los sistemas electorales y sus efectos para el acceso a cargos legislativos nacionales. El análisis se enmarca, por una parte, en los procesos jurídico-políticos de la región, y por la otra, en las obligaciones contraídas por los Estados al ratificar instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), así como en las observaciones finales y recomendaciones del Comité CEDAW a los países estudiados.

El análisis es comparativo y busca identificar las tendencias de la región y por país en el periodo analizado, en lo relativo a la presencia de mujeres en la representación política. Tanto para los datos nacionales como para los comparados, se utiliza la siguiente fórmula: escaños parlamentarios ocupados por mujeres dividido por el total de escaños parlamentarios del país multiplicado por cien, esta fórmula puede representarse como: $EPM/TEPP \times 100$.

La explicación de los resultados tiene que ver con distintas cuestiones, entre ellas, la relación entre las medidas adoptadas para acelerar la igualdad sustantiva y el sistema electoral, o con la cultura política, o con la opinión pública, o con la ciudadanía activa de las mujeres, o con la fortaleza o la debilidad del Estado

biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. 9. La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o de facto. Estos resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, es decir que pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfrutan de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tienen los mismos niveles de ingresos, en que hay igualdad en la adopción de decisiones y la influencia política y en que la mujer vive libre de actos de violencia.”.

de derecho, es decir, que una misma cuota de X% puede tener efectos muy distintos según el sistema electoral, la sociedad y el Estado en el que se inserta. Uno de los casos más claros al respecto es que la cuota de 30% que existe en la Argentina y en el Brasil, se convierte en un porcentaje de mujeres poco menor que el 40% en un caso y en menos del 10% en el otro.¹²

Para determinar la existencia o no de paridad en la regulación jurídica se ha tomado la disposición legal de un 50% de mujeres y un 50% de hombres.¹³ De ahí en más se muestran los resultados y se revisan otros aspectos regulatorios como la sanción por incumplimiento, la obligatoriedad de la alternancia o mandato de posición (sistema cebra dicen las tunecinas y cremallera las españolas), el sistema electoral en el que están insertas, más concretamente el sistema de presentación de candidaturas, el tamaño de las circunscripciones, la fórmula de conversión de votos en escaños, y otros.

En este trabajo puede verse que, en solitario, la paridad vertical - una mujer, un hombre, una mujer, un hombre, o viceversa, hasta completar la lista- no da un resultado de paridad en la representación, es decir que con la paridad vertical sola no se logra un 50% de mujeres y de hombres en los parlamentos y mucho menos en los cargos unipersonales, por eso se han desarrollado otros mecanismos en la búsqueda de paridad, como la llamada paridad horizontal,¹⁴ que implica contar con la misma cantidad de hombres y

mujeres como cabezas de listas, o si se trata de elecciones uninominales contar con la misma cantidad de hombres y mujeres como candidatos o candidatas por territorio o por sector político que presenta candidaturas. Incluso está en debate la posibilidad de incorporar la paridad histórica,¹⁵ lo que es especialmente relevante para ciertos cargos uninominales como las alcaldías y presidencia de la República, se trata en fin, de abordar con gran creatividad la búsqueda de la igualdad sustantiva.

Una historia de avances y estancamientos

Las mujeres han ampliado en el mundo su participación en la política en las últimas cuatro décadas, sin embargo, pese a los progresos alcanzados, las esperanzas de igualdad están lejos de verse realizadas. Cuando se realizó la primera Conferencia Mundial de la Mujer en México, en 1975, las mujeres representaban el 10.9 % de todos los escaños parlamentarios a nivel mundial; veinte años después, en la Conferencia Mundial de Beijing en 1995, este porcentaje se había elevado apenas a 11.6%, a pesar de la ampliación de parlamentos de 115 a 176. En septiembre de 2015, a nivel global, las mujeres ocupan el 22.5% de todos los escaños parlamentarios y sólo el 16.8% de los 273 puestos de presidencia en las Cámaras Parlamentarias en el mundo,¹⁶ es decir, solo ha habido un aumento de alrededor de 10 puntos porcentuales más en un lapso de casi 20 años.

12 Ver Marx, Jutta, et al, 2007.

13 Otra forma válida de determinar si la ley incluye la paridad en la representación política es conocer si la relación directamente con el porcentaje de hombres y mujeres en la población, es decir, si hay un 48% de varones y un 52% de mujeres, esto debería reflejarse en los cargos electivos.

14 Ya se la reguló por ejemplo en Bolivia y se vio sus efectos positivos. Hay más de un proyecto en Costa Rica luego de que en las primeras elecciones en las cuales se aplicó la paridad vertical, del 50%, disminuyó el número y proporción de mujeres en la Asamblea Legislativa. Asimismo es un importante tema de debate en los parlamentos de México tanto a nivel nacional como de los Estados federados.

15 Se entiende como paridad histórica la que considera el proceso electoral del país. Por ejemplo, si la persona candidateada por un partido para la alcaldía municipal de un determinado municipio es una mujer, en las siguientes elecciones del mismo tipo, la persona candidateada debe ser un hombre. La paridad histórica fue incluida en la Declaración de San Salvador emanada del V Encuentro de Magistradas Electorales de Iberoamérica, de mayo de 2014.

16 Datos actualizados al 1 de septiembre de 2015 por la Unión Interparlamentaria. Con relación al porcentaje de mujeres presidiendo cámaras parlamentarias, la información se encuentra en <<http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>> Acceso el 10 de septiembre de 2015.

De los 35 países que en enero de 2014 habían alcanzado el piso básico de 30% en participación política de mujeres en sus parlamentos unicamerales o en la cámara baja de sus parlamentos, al menos 32 habían aplicado algún tipo de medida temporal en forma de cuota, lo que incentivó el aumento de la participación política de las mujeres (Unión Interparlamentaria [UIP], ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres 2014).¹⁷

En su conjunto, en septiembre del año 2015, la región de ALCH tiene el liderazgo en la representación política de las mujeres con relación a las demás regiones del mundo, pues en sus parlamentos ha pasado de un nivel medio o bajo de representación a ser la que cuenta con más alta representación de mujeres al alcanzar un 27.7%, en tanto Europa, la región que inmediatamente le sigue, tiene un promedio de 25.5%.¹⁸

Indudablemente, en la región ha habido una ampliación sin precedentes de los derechos de las mujeres y de la igualdad formal. Todos los países, sin excepción

alguna, han ratificado a la CEDAW, asumiendo el compromiso de garantizar que las mujeres participen, en igualdad de condiciones y oportunidades en las decisiones políticas, económicas, sociales y culturales. Concretamente, son compromisos para asegurar que las mujeres conozcan y ejerzan el derecho a votar y ser votadas, para que puedan co-decidir en todos los niveles acerca de cuestiones que les afectan, así como para erradicar la violencia contra las mujeres, el analfabetismo, la falta de autonomía económica, el difícil acceso a sus derechos sexuales y reproductivos y la extensa vigencia del trabajo no remunerado, la pobreza y la inseguridad.

El avance registrado fue progresivo y sostenido desde los años noventa. Varias de las medidas adoptadas han sido la clave para esta mejora en la presencia de mujeres en todos los espacios de poder público, tanto a nivel nacional como subnacional; entre ellas, las medidas especiales de carácter temporal, como las cuotas, han sido centrales. América es la región en la que por primera vez en todo el mundo se adoptaron leyes para acelerar la igualdad de facto entre mujeres y hombres en la representación parlamentaria con la pionera ley de cupos en la Argentina en 1991.¹⁹ A partir de entonces,

17 Unión Interparlamentaria/ONU Mujeres, *Mujeres en la política 2014. Situación al 1 de enero de 2014*. Infografía Mujeres en la Política: 2014 de la Unión Interparlamentaria y de ONU Mujeres, Entidad Responsable: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, impreso en Francia por Courand et Associés, publicado por la Unión Interparlamentaria y ONU Mujeres, febrero de 2014 misma que las autoras disponen en papel pero se puede acceder al mismo en <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2014/3/women-in-politics-map-2014> Para la estimación se usó la Base de datos mundial de cuotas sobre mujeres, <http://www.quotaproject.org> de IDEA, la Universidad de Estocolmo y la UIP, visitada por las autoras de este estudio por última vez el 1 de septiembre de 2015.

18 La Unión Interparlamentaria desagrega como una subregión a los países escandinavos, que superan a las Américas, e incluso pone dos datos diferentes sobre Europa, con y sin países escandinavos. Sin embargo, no desagrega a América Latina de las Américas. El dato sobre América Latina y el Caribe Hispano es un cálculo de las autoras sumando el total de escaños ocupados por mujeres y definiendo el porcentaje sobre el total de escaños parlamentarios en cada país.

19 Las acciones positivas contra la desigualdad social no fueron concebidas inicialmente para las mujeres ni para el ámbito político, fue el gobierno de Kennedy el que introdujo una medida de preferencia como forma de combatir la discriminación racial y promover la inclusión de afroamericanos en las empresas con las que contrataba el gobierno norteamericano. Fueron las mujeres de la socialdemocracia europea las que pelearon por la adopción de una medida de autorregulación de sus partidos. El primero en adoptarla en la década de 1970 fue el Partido Socialista Noruego y luego se extendió a los partidos socialdemócratas de Dinamarca, Suecia y Finlandia, con gran incidencia para el aumento de la representación política de mujeres. En la década de 1980 fue adoptada por el Partido Socialdemócrata Alemán y por el Partido Socialista Obrero Español. En América Latina también fue adoptada por partidos pertenecientes a la Internacional Socialista inicialmente, pero luego se extendió a otros partidos. No tuvo sin embargo el mismo efecto, lo que llevó a que se proponga en la Argentina la adopción de cuotas por ley. Extraído de Bareiro, Line y Soto, Clyde, "Cuota de género" en *Diccionario Electoral, Ildisde Derechos Humanos (IIDH)/Capel*, San José, 2000, pp. 304-314. El artículo completo se puede consultar

y si bien a mediados de 2015 tres países de la región no tienen cuotas establecidas (Cuba, Guatemala y Venezuela), la expansión de las medidas especiales temporales para acelerar la igualdad sustantiva se produjo como un efecto dominó y generó que del 9.1% de mujeres en los parlamentos de la región en los años noventa se alcanzara la cifra ya mencionada de 27.7% de septiembre de 2015. El lugar en las más altas jerarquías de los poderes legislativos también es de difícil acceso para las mujeres, ya que de toda ALCH, sólo en Bolivia (Cámara de Diputados), Ecuador (Asamblea Nacional), El Salvador (Asamblea Legislativa), Perú (Congreso de la República) y República Dominicana (Senado) hay mujeres presidiendo actualmente los legislativos.²⁰

Si hubo éxito con medidas que responden a una lógica de justicia a manera de compensar una desigualdad histórica y facilitar el acceso a la igualdad de hecho, como es el caso de las cuotas, también se está avanzando en una concepción igualitaria de la democracia, en efecto, al consenso de que la democracia implica un pluralismo ideológico (o por lo menos de diferentes liderazgos y asociaciones) y territorial, la democracia paritaria incorpora en la idea misma de democracia representativa la diferencia sexual. Y es en esta región de ALCH donde también se expanden medidas que buscan una democracia paritaria.

Ciertamente, la idea de democracia paritaria fue concebida por mujeres europeas (Declaración de Atenas 1992), pero es en ALCH donde muy rápidamente se la está convirtiendo en norma. Ya han aprobado la paridad Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y México. Los procesos han sido disímiles y también la normativa y sus efectos, tan solo en Bolivia las medidas de paridad han llevado a que más de un 50% de los escaños parlamentarios sean ocupados por mujeres. En Costa Rica disminuyó la representación de mujeres, del 38.6% al 33.33% en la primera

aplicación de la paridad del 50%. En tanto, en Panamá subió del 8.45 % al 18.3%, eso hizo que este país pase de ser uno de representación baja de mujeres en su parlamento, a un país de representación media, a pesar de que su norma es tan débil que no solo no tiene sanción en caso de incumplimiento, sino que incluso crea un pretexto para no cumplir con el 50% y, como en otros casos, es utilizada en la definición de las candidaturas para las elecciones primarias e internas de los partidos políticos.

Es interesante rescatar que las cuotas altas, de más del 40%, y, por supuesto, la paridad del 50% han mostrado ser efectivas en cualquier sistema electoral, tanto en los que tienen listas cerradas y bloqueadas, como Nicaragua, o incluso con listas abiertas, como es el caso de Ecuador. En el caso de México, el proceso de paridad legal se inició en varias entidades federativas²¹ y culminó con la Reforma Político-Electoral de enero de 2014, que elevó a rango constitucional la paridad en las candidaturas entre mujeres y hombres al Congreso de la Unión y los Congresos Locales.²² Resulta relevante también que tres de los diecinueve países que integran ALCH cuentan hoy con mujeres presidentas (Argentina, Brasil y Chile), y durante un breve periodo de dos meses –del 11 de marzo al 8 de mayo de 2014– cuatro mujeres ejercieron las presidencias de sus países al mismo tiempo, antes del último traspaso de mando en Costa Rica.

21 Sonora, Morelos, Campeche, Tlaxcala, Chiapas, Coahuila, San Luis Potosí, Colima, Nayarit y Baja California Sur.

22 La reforma establece, en el artículo 41° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que “... los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales”. La reforma se aplicó por primera vez en las elecciones intermedias del 7 de junio de 2015, en donde se eligió para la Cámara de Diputados a nivel federal, 17 congresos locales, 9 ejecutivos locales (gobernadores/as) y 891 gobiernos municipales.

en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/cuota%20de%20genero.htm> Acceso el 30 de mayo de 2014.

20 Los datos se encuentran en la página de la Unión Parlamentaria en <<http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>> Acceso el 14 de septiembre de 2015.



UN Women/Fernando Bocanegra

1

SUSTENTO POLÍTICO-
INSTITUCIONAL
INTERNACIONAL Y REGIONAL PARA
LA IGUALDAD DE LAS MUJERES EN LA
PARTICIPACIÓN POLÍTICA

MARCO DE DERECHOS HUMANOS
PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA
DE LAS MUJERES

Sustento político-institucional internacional y regional para la igualdad de las mujeres en la participación política

Las mujeres de América Latina y el Caribe no han estado solas en su demanda de igualdad en la participación política: podemos encontrar claras manifestaciones a favor de la igualdad en la representación política de las mujeres por parte de organismos y liderazgos relevantes. Se trata de un abanico que va desde reuniones de magistradas electorales de la región, hasta acuerdos entre las ministras y altas autoridades de la mujer, pasando por decisiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y discursos de importantes líderes.

Las magistradas electorales han confluído en diversos espacios. En la Declaración del V Encuentro de Magistradas Electorales de Iberoamérica rescatan los principales instrumentos regionales e internacionales vinculantes y reconocen que la democracia paritaria “implica representación equilibrada de hombres y mujeres, de forma que ninguno de los dos sexos tenga una presencia mayor y su participación en la función pública sea equivalente”.²³ Exhortan asimismo a los órganos legislativos a que garanticen en las leyes electorales la representación paritaria de ambos sexos así como la prevención, sanción y erradicación de la violencia en el ámbito político y, además, promueven la aplicación de los principios de igualdad

23 Declaración de San Salvador, V Encuentro de Magistradas Electorales de Iberoamérica, San Salvador, El Salvador, 19, 20 y 21 de Mayo de 2014.

y no discriminación, así como la aprobación de la paridad vertical, horizontal e histórica en las elecciones para puestos públicos y en otras instancias de la institucionalidad electoral.

Personas con importantes liderazgos y organismos regionales se han manifestado o han realizado acciones a favor de la igualdad en la representación política y en el liderazgo de las mujeres, estas acciones se expresan en declaraciones de políticos como el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, OEA, José Miguel Insulza,²⁴ o mediante la promoción del liderazgo femenino y la investigación, desde la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), que ha publicado de manera oportuna *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas (2013)*, y *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina (2013)*. Incluso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tiene una importante iniciativa para promover la representación y el liderazgo de las mujeres, *Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID)*.

Probablemente sea en el ámbito de las Naciones Unidas donde de manera sostenida puede verse el tejido político en la búsqueda de la igualdad para las mujeres en la participación política. El análisis de esta esfera

24 Insulza expresó en la Sesión Inaugural de la Trigésima Tercera Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM): “Estoy convencido que el fomento de la igualdad de género es imprescindible para las democracias. La democracia sin mujeres es media democracia solamente”. (OEA/Ser.L/II.2.33/CIM/INF.3/06).

muestra cómo a partir de un pequeño espacio abierto para la expresión de los deseos de igualdad de las mujeres, como fue la I Conferencia del Año Internacional de la Mujer, realizada en México en 1975, se abrió un proceso que continúa juntando datos, sistematizándolos, haciendo visibles realidades, cuestionándolas, impulsando la creación y articulación de instituciones, organizaciones y personas, hasta lograr un avance significativo, seguido a veces de mesetas por un tiempo, hasta encontrar condiciones para dar un nuevo salto cualitativo.

El liderazgo sistemático de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), en todo el proceso, hasta la realización de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing, China en 1995, y, posteriormente, mediante la Mesa Directiva de la Conferencia Regional que reúne a las ministras y altos cargos estatales para la igualdad de las mujeres y/o de género, ha sido central y su rol múltiple: formador de las responsables de políticas de igualdad, evaluador de políticas públicas, generador de conocimientos, proponente de políticas creativas y facilitador de múltiples influencias. Con relación al tema que nos ocupa, ha tenido especial importancia la X Conferencia Regional de la Mujer, realizada en Quito en el año 2007. El documento llamado Consenso de Quito constituye un hito en los acuerdos regionales sobre la igualdad sustantiva de derechos políticos de las mujeres.²⁵ La propuesta de paridad y cuidados tiene la virtud de comprender tanto la problemática del poder político, esquivo para las mujeres, y apuntar a la igualdad en la representación política y la participación en las decisiones, como la necesidad de romper con la división sexual del trabajo si se pretende establecer una igualdad de derechos que alcance a toda la sociedad.

Otro proceso complejo y relevante ha sido el paso de una multiplicidad de instituciones creadas para contribuir a la igualdad de las mujeres a su confluencia en una entidad al más alto nivel de la ONU, como es la

Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, ONU Mujeres, y, por supuesto, el espacio de especial relevancia de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Gracias a confluencias como ésta, de espacios que se articulan y mantienen su independencia, fue posible llegar a contar, en el año 2012, con una avanzada Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre la participación de la mujer en la política (A/RES/66/130), que promueve la igualdad de las mujeres en la representación política y la toma de decisiones en todos los niveles, incluyendo a la propia ONU. Es importante resaltar que la mayoría de los países que integran la ONU apoyan resoluciones de este tipo, a pesar de que continúa habiendo cuatro países miembros que no tienen ni han tenido ninguna parlamentaria.²⁶

Marco de derechos humanos para la participación política de las mujeres

El derecho internacional de los derechos humanos

Los países de ALCH forman parte tanto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos derivado de la Organización de Estados Americanos, como del Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas, conocido también como Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos. Los instrumentos del derecho internacional sobre los derechos humanos, que se vuelven vinculantes con su ratificación, son de cumplimiento obligatorio.

Además, resulta relevante que numerosas agencias de cooperación internacional enmarcan su acción en los principales instrumentos internacionales sobre derechos de las mujeres e igualdad de género. Así por ejemplo, ONU Mujeres enmarca su trabajo en la CEDAW desde una perspectiva de derechos. Este

25 Ver en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29489/dscie.pdf> Acceso el 15 de marzo de 2014.

26 Estados Unidos de Micronesia, Qatar, Palau y Vanuatu.

enfoque tiene efectos en diferentes niveles institucionales y territoriales. Por ejemplo, la Oficina Regional y las oficinas nacionales proyectan su trabajo tomando en consideración las recomendaciones generales y particulares del Comité CEDAW. Al mismo tiempo, ONU Mujeres trabaja conjuntamente con el Comité CEDAW e incluso financia actividades del Comité como la elaboración de Recomendaciones Generales y colabora con los Estados de la región en el cumplimiento de las recomendaciones del Comité CEDAW al respectivo país.

La sociedad civil también conforma este tejido: de hecho, una parte importante del discurso de derechos humanos con perspectiva de igualdad de género ha sido construido por feministas, desde universidades, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, instituciones públicas, o en pequeños grupos integrados por mujeres. También el movimiento amplio de mujeres enmarca su acción crecientemente en un discurso de participación y derechos humanos. Un buen ejemplo de una participación política no inscrita en la representación política tradicional consiste en la elaboración y presentación de Informes Sombra²⁷ al Comité CEDAW. Las modalidades son múltiples; en algunos casos se trata de una iniciativa que logra articular a las distintas expresiones del movimiento de mujeres y presentan un solo Informe Sombra; en otros, se presentan varios informes integrales y otros informes específicos, que pueden ser temáticos o sectoriales. En todo caso, el proceso en sí mismo constituye una oportunidad de aprendizaje de derechos humanos, de negociación y de cooperación tanto para el financiamiento como para el aprendizaje metodológico y de concertación, pues aunque se lleven más de 20 informes sombra, como sucedió en el caso de México en el año 2012, en

27 La sociedad civil, en tanto sociedad organizada, tiene el derecho de brindar información a los órganos de tratado o a otras instancias del sistema de derechos humanos de la ONU, como por ejemplo, para el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos. Sus informes reciben el nombre de Informe Sombra o de Informe Alternativo.

la sesión pública con las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), cada país dispone solamente de 10 minutos para exponerlos, independientemente de la cantidad de informes y de organizaciones presentes.

Establecida la relevancia política de los derechos humanos para las propias actrices de la igualdad política, pasaremos a revisar someramente el derecho internacional de los derechos humanos, para luego concentrarnos en la CEDAW y en la obra del Comité, en lo que a participación política igualitaria se refiere.

La historia es larga, pues la idea de igualdad de las mujeres ha estado presente en las declaraciones del año 1948, de ambos sistemas de derechos humanos a los que nos hemos referido. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adoptó tanto la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer en 1952, como la CEDAW en 1979. Esta última es la gran convención de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

En el caso del Sistema Interamericano, la Asamblea General de la OEA del año 2001 aprobó la Carta Democrática Interamericana, la cual contiene disposiciones específicas al respecto. En los demás casos de instrumentos de derechos humanos que incluyen derechos políticos, ratificados por países de la región,²⁸ se interpreta el derecho de las mujeres a la igualdad política vinculando el derecho a la igualdad y no discriminación con el derecho a participar en la vida pública y política.²⁹

En el caso de varios países³⁰ de ALCH, en realidad el voto universal se conquistó recién al consagrarse el voto de las personas analfabetas, que permitió el voto

28 Por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

29 Ver el documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas, OEA, Washington, 2011, pp. 5 - 17.

30 Por ejemplo Ecuador y Bolivia.

a los y las integrantes de los pueblos indígenas, campesinado pobre y otros sectores excluidos de la educación. Previamente, en varios países, se habían aprobado el voto de no propietarios letrados y el voto de las mujeres letradas.

Con el lenguaje incluyente de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de diciembre de 1948, sin duda alguna se declaraban los derechos de todos los seres humanos a la participación política al expresar en su artículo 21:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Se refuerza más esta idea en el primer párrafo del artículo 2 que declara:

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Unos meses antes, en mayo de 1948, se había aprobado la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que a pesar de presentar un lenguaje menos incluyente en sus primeros artículos, contiene disposiciones similares. Así en su artículo XX declara:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Este artículo debe además leerse junto al artículo II que declara:

Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

Ahora bien, como se sabe, las declaraciones no son ratificadas por los países y podría decirse que no son vinculantes, a pesar de que en el caso de ambas declaraciones tienen gran legitimidad e incluso son y han sido monitoreadas por organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CIDH) y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH ONU). órgano político reemplazado en 2006 por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Lo cierto es que hay dos grandes instrumentos de derechos políticos en ambos sistemas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (en adelante PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), que con excepción de Cuba, han sido ratificados por los demás países de la región estudiada.³¹ Recientemente Venezuela completó su proceso de desvinculación de la CADH, al año de haberla denunciado.

La ratificación implica que un tratado internacional es vinculante y por lo tanto, de cumplimiento obligatorio. Ambos instrumentos contienen disposiciones similares a las de las declaraciones. El Pacto fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1966 pero entró en vigencia en marzo de 1976. Está por

³¹ Ni los EEUU ni Canadá han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

demás decir que solamente lo ratificaron inicialmente los países democráticos de la región y los otros a medida en que se iban democratizando. Un proceso similar fue el de la CADH, más conocida como Pacto de San José, que fuera suscrita durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, de noviembre de 1969, y que entró en vigor en julio de 1978. A medida que caían las dictaduras de la región la fueron ratificando todos los países estudiados.

Veamos las disposiciones. El numeral 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (PIDCP), dispone que:

Cada uno de los Estados parte (sic) en el presente Pacto se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El artículo 3 del PIDCP explicita aún más el punto que nos interesa sobre los derechos políticos de las mujeres con el siguiente texto:

Los Estados parte (sic) en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Y el artículo 25 del mismo instrumento consagra que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

- b. Votar y ser elegidos en las elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c. Tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En el caso de la CADH, el artículo 23 sobre derechos políticos debe leerse conjuntamente con el artículo 1 que dispone el compromiso de los Estados Parte de:

... Respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El artículo 23 es el que desarrolla los derechos políticos en la CADH:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
 - c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por jueza competente en proceso penal.

Ahora bien, hasta este punto encontramos que los instrumentos se preocupaban principalmente por garantizar la participación en la democracia, la no discriminación de las mujeres y la igualdad de derechos, e incluyen en términos generales los siguientes derechos:

- a la igualdad ante la ley y la no discriminación.
- a elegir autoridades mediante el voto universal, igual y secreto.
- a ser elegidos/as en esas elecciones.
- a participar en la dirección de asuntos públicos.
- a acceder a la función pública.
- a gozar de los derechos civiles y políticos garantizados en los instrumentos.

A la entrada en vigencia de esos instrumentos ya todos los países estudiados habían aprobado la igualdad de derechos políticos entre hombres y mujeres. El gran cambio en la concepción de los derechos vino de la mano de la CEDAW, aprobada en diciembre del año 1979 por la Asamblea General de la ONU y que entró en vigencia en 1982.

De la CEDAW y sus efectos nos ocuparemos en el siguiente apartado, pero es importante cerrar este punto señalando que tanto el Comité de Derechos Humanos del Sistema ONU, mediante sus observaciones finales y sus recomendaciones generales N° 4 y, sobre todo, la N° 28, así como la CIDH, mediante el tratamiento de varios casos,³² han establecido estándares

en materia de derecho de las mujeres a la representación política, que han contribuido decididamente a los avances. De la misma manera, para el Examen Periódico Universal (EPU), los Estados Parte recuperan las recomendaciones de los órganos del tratado, y si bien no se cuenta con una sistematización temática, es muy frecuente que se incluyan preguntas y recomendaciones sobre los derechos políticos de las mujeres.

La CEDAW, instrumento vinculante global que impulsa la participación política de las mujeres

El texto de la CEDAW incluye cuestiones relacionadas a la igualdad en la participación política en cuatro artículos: el 7, el 8, el 4, y el 14, pero sobre todo, no pueden analizarse los artículos si no se toman en cuenta los artículos 1 y 5 de la Convención. El artículo 1, al definir la discriminación hacia la mujer, considera que ésta puede tener como objeto o como resultado el menoscabo de derechos. Es decir, los Estados Parte están obligados a condenar la discriminación que excluye explícitamente a las mujeres, pero también aquella que no tiene ese propósito pero que tiene el efecto excluyente o de subrepresentación de las mujeres. El artículo 5 obliga a los Estados a modificar los patrones socioculturales para eliminar los prejuicios y las prácticas basadas en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de la mujer.

Los artículos que atienden directamente la igualdad en la participación política son el 7 y el 8. El artículo 7 de la CEDAW dispone:

Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

32 Ver por ejemplo los casos de María Merciadri vs. Argentina y Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú analizados por Villanueva Flores, Rocío, *El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad*, en Bareiro y Torres, 2009, pp 259 – 322. Debe señalarse que no han llegado casos ni ante la Corte Interamericano de Derechos Humanos, ni ante el Comité CEDAW en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW.

- a. Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b. Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c. Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Es decir, en lo que habíamos visto en los otros instrumentos, la CEDAW agrega la formulación y ejecución de políticas públicas, el ejercicio de funciones en todos los planos gubernamentales y la participación en las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, el artículo 8 abre un campo específico, el de la representación internacional, al establecer:

Los Estados Partes (sic) tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

Pero el artículo realmente innovador para los derechos humanos en la realización de la igualdad, es el inciso 1 del artículo 4, que consagra medidas para acelerar la igualdad en los hechos, en la realidad, al establecer:

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

Es cierto que las conocidas como acciones positivas, o acciones afirmativas o de discriminación positiva, tuvieron su origen en el combate al racismo en el mundo laboral por parte del gobierno de Kennedy en los Estados Unidos de Norte América, (EEUU). Es cierto también que las disposiciones para la participación política, o cuotas mínimas de participación de las mujeres pasaron a consagrarse como medidas internas de los partidos socialdemócratas europeos, comenzando por Noruega, para luego establecerse cuotas máximas de cualquiera de los sexos, pero fue en América Latina donde se adoptaron las cuotas por ley y justamente el artículo 4 de la CEDAW ha sido uno de los argumentos jurídicos para sancionar y promulgar en la Argentina la Ley del Cupo Femenino de 1991.

El cuarto artículo de la CEDAW que atiende cuestiones relacionadas con la participación de las mujeres en las decisiones, es el artículo 14. La CEDAW es la única Convención de derechos humanos que tiene un artículo específico sobre mujeres rurales, que como se sabe, están en una situación de desventaja en comparación con las que habitan núcleos urbanos. El numeral 2 del artículo 14 de la CEDAW establece dos cuestiones fundamentales para la participación política de las mujeres rurales:

2. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

a) participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;

...

f) participar en todas las actividades comunitarias.

En síntesis, la CEDAW avanza hacia los espacios y mecanismos relevantes para las mujeres que estaban ausentes en otros instrumentos, como el espacio

comunitario, las organizaciones de la sociedad civil y la representación internacional, pero, sobre todo, establece las bases jurídicas para el desarrollo del mecanismo que marcó la diferencia como han sido las cuotas. No es poco que 188 países del mundo, entre los que están todos los de la región estudiada, han ratificado este instrumento casi universal. Para ser universal falta la ratificación de 7 Estados integrantes de las Naciones Unidas.³³

Recomendaciones generales del Comité CEDAW y la participación política de las mujeres

Al igual que los otros grandes instrumentos de derechos humanos del sistema de la ONU,³⁴ la CEDAW cuenta con un órgano encargado de “examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención” (artículo 17.1 CEDAW). El Comité CEDAW está compuesto por 23 expertos/as electos/as por la Asamblea de Estados Parte. El Comité se reúne tres veces al año, su cometido de colaborar con los Estados Parte en el cumplimiento de la Convención significa la búsqueda de la realización universal en los Estados Parte de los derechos contenidos en la CEDAW. El Comité tiene cuatro actividades principales:

33 Los Estados Parte de la ONU que no han ratificado la CEDAW son Estados Unidos, Irán, Palau, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Tonga. Recientemente ratificó Palestina, poco después de ser aceptado como integrante de la ONU. Adicionalmente debe señalarse que Taiwán no tiene derecho a ratificar ningún instrumento de la ONU pues no forma parte de la organización, sin embargo, adoptó la CEDAW en su derecho interno.

34 Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, Convención sobre derechos del niño, Convención sobre protección de los derechos de las personas migrantes y sus familias, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Convención de derechos de las personas con discapacidad.

- El diálogo constructivo con los Estados Parte y las observaciones y recomendaciones que emanan del mismo (artículo 18 CEDAW).
- Las solicitudes de medidas provisionales (art. 5 del Protocolo Facultativo) y recomendaciones en los casos individuales, en virtud del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la CEDAW.
- Los informes de investigación según el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la CEDAW
- Las Recomendaciones Generales del Comité (artículo 21 CEDAW).

En el siguiente apartado nos ocuparemos de las Observaciones Finales y Recomendaciones producto del diálogo constructivo. No se han presentado casos individuales, ni hay informes de investigación del Comité CEDAW sobre participación política, pero puede decirse que en muchas Recomendaciones Generales (en adelante RG) el Comité se ha ocupado de aspectos referidos a la participación política de las mujeres y en dos de ellas se enfoca en la participación política y en los mecanismos para acelerar la igualdad sustantiva, las Recomendaciones Generales N° 23 y 25.

La RG N° 23 fue aprobada en el año 1997 y trata específicamente sobre la Vida Política y Pública, es decir, interpreta los artículos 7 y 8 de la CEDAW. Resulta de gran utilidad conocer este instrumento, ya que por una parte recuerda las obligaciones de los Estados, reflexiona sobre el cumplimiento general del artículo 7 y 8, presenta los principales obstáculos para su realización y hace recomendaciones que contribuyen en el avance hacia la igualdad.

Los Estados Parte, al ratificar la Convención se han comprometido a tomar:

...Todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública y asegurar que disfrute de ella en igualdad con el hombre. La obligación especificada en este artículo abarca todas las esferas de la vida pública y

política y no se limita a las indicadas en los incisos a), b) y c) del artículo 7 (párrafo 5 RG23).

El Comité considera que la división sexual del trabajo, que conlleva la exclusión de las mujeres de la vida pública y las decisiones políticas “ha silenciado la voz de la mujer y ha hecho invisibles su contribución y su experiencia”. Al identificar los factores que impidieron la participación política de las mujeres incluye:

Los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos. En todos los países, las tradiciones culturales y las creencias religiosas han cumplido un papel en el confinamiento de la mujer a actividades en el ámbito privado y la han excluido de la vida pública activa.

El Comité reconoce que la democracia aumenta las oportunidades de participación de las mujeres pero que ningún régimen político confirió a las mujeres ni el derecho “ni el beneficio de una participación plena en condiciones de igualdad”. En esta RG el Comité alienta la adopción de medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto. Ahora bien, el Comité analiza, haciendo una revisión de los informes de los Estados Parte, el rezago en el cumplimiento del derecho de las mujeres a ser elegidas, aunque señala que persisten países en los que tampoco ejercen el voto.

Entre los obstáculos concretos para llegar a los cargos señala:

- a. menos información y formación en derechos;
- b. la doble carga de trabajo;
- c. los estereotipos sociales y culturales;
- d. restricciones a la libertad de circulación;

- e. la prevalencia de actitudes negativas hacia la participación de las mujeres e incluso que las propias mujeres consideran poco agradable participar en política.

La RG N° 23 analiza la exclusión de las mujeres en altos cargos de gobierno, la administración pública, la judicatura y los sistemas judiciales, además, al tiempo de relevar la importancia de las organizaciones de mujeres, llama la atención acerca de la exclusión en la dirección de los partidos políticos, los sindicatos y otras organizaciones sociales. Aboga también por la aplicación de medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad en el plano internacional, tanto en la diplomacia como en las delegaciones y negociaciones internacionales. Las recomendaciones puntuales que cierran la recomendación conjugan tanto medidas legislativas y mecanismos adecuados junto con políticas públicas.

El artículo 4.1 de la CEDAW sobre las medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto, es indicado en numerosas RG como necesario para el cumplimiento de diferentes artículos de la Convención, pero hay también tres RG específicas sobre el punto: las RG números 5, 8 y 25. Las dos primeras son de 1988 en un tiempo en el que las RG eran puntuales. La última pertenece a las RG con mayor desarrollo histórico, teórico, explicativo y con recomendaciones que se inician a partir de la RG N° 19 sobre Violencia contra las mujeres.

La RG N° 5 toma nota de avances jurídicos pero también de la necesidad de adoptar disposiciones para una aplicación plena de la convención mediante medidas que promuevan la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, y

Recomienda que los Estados Partes (sic) hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo.

En la RG N° 8 el Comité se ocupa de la aplicación del artículo 8 de la Convención y:

Recomienda a los Estados Partes (sic) que adopten otras medidas directas de conformidad con el artículo 4 de la Convención a fin de conseguir la plena aplicación del artículo 8 de la Convención y garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, las oportunidades de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en las actividades de las organizaciones internacionales.

Por su parte, la RG N° 25 (1999) constituye una lección sobre el fin de la Convención, la no discriminación, las igualdades necesarias para llegar a la igualdad de resultados, el significado y alcance de las medidas especiales de carácter temporal del artículo 4.1, así como las posibilidades de aplicación.

Al tomar nota sobre las dificultades de comprensión de los Estado Parte para aplicar el primer inciso del artículo 4, el Comité, para asegurar su plena utilización, instó a que esta RG se tradujera a todos los idiomas nacionales y se difundiera ampliamente. Recuerda que la CEDAW es un instrumento dinámico y que diferentes actores, junto al Comité, han contribuido a la comprensión de su contenido sustantivo, y que todo artículo debe comprenderse exclusivamente en con el objetivo de eliminar toda forma de discriminación de las mujeres, pero aclara que va más allá del concepto de discriminación para entender que hay tres obligaciones principales de los Estados.

La primera es garantizar, mediante toda la institucionalidad pública, que no haya discriminación directa ni indirecta, ni en las leyes ni en el ámbito público ni privado. La segunda es mejorar la situación de facto de las mujeres y la tercera es:

Hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales, sino también porque se refle-

jan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales.

De esa manera, un enfoque exclusivamente jurídico no es suficiente para lograr la igualdad de facto, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Se precisa que las mujeres tengan las mismas oportunidades y que haya un entorno para lograr la igualdad de resultados. No es suficiente que reciban un trato idéntico al del hombre, sino que se deben tener en cuenta tanto las diferencias biológicas como las creadas por la sociedad y la cultura.

El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

Considera también que la igualdad de resultados es la “culminación lógica de la igualdad sustantiva” y los resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo. Es relevante que esta RG introduce también el concepto de la discriminación múltiple, en el párrafo 12, considerando que además de la discriminación por ser mujeres, pueden ser objeto de distintas formas de discriminación por razones como la raza, el origen étnico, la religión, la edad, la clase, la discapacidad, la casta y otros factores.

La aplicación de las medidas especiales de carácter temporal debe tener como propósito acelerar la igualdad de las mujeres o de un grupo específico de mujeres y las mismas no constituyen una excepción a la regla de no discriminación, sino que son parte de una estrategia para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el goce de los derechos y las libertades fundamentales, por eso son medidas especiales, porque están destinadas a alcanzar un objetivo específico. Estas medidas no deben considerarse como discriminatorias contra los hombres.

En la participación política, las medidas especiales de carácter temporal más relevantes han sido las cuotas

(mínimas de la mujer o máximas para cualquiera de los sexos) y la reserva de escaños.

Recomendaciones del Comité CEDAW a los países de América Latina y el Caribe Hispano para la igualdad en la participación política

El trabajo del Comité CEDAW es colaborar con los Estados Parte de la Convención para que cumplan con su obligación de eliminar toda forma de discriminación contra cualquier mujer y generar igualdad sustantiva para todas las mujeres. Una de las principales acciones del Comité es el diálogo constructivo con los Estados Parte. Este diálogo se basa en el informe que los Estados deben enviar cada cuatro años, en las respuestas del Estado a las preguntas que el Comité envió con base en el informe oficial, en los informes sombra y en el diálogo informal con organizaciones no gubernamentales, así como en información proveída por diferentes organismos multilaterales, agencias de la ONU y ONGs internacionales. Con esa base se desarrolla el diálogo entre el Comité y el Estado Parte, que concluye días después con un conjunto de observaciones finales y recomendaciones, en ellas se manifiestan las felicitaciones por los avances y también las preocupaciones del Comité, con las respectivas recomendaciones, para superar los principales obstáculos a la igualdad, la no discriminación hacia las mujeres y se convierten en la guía de lo que el Estado debe realizar. Frecuentemente el movimiento feminista y amplio de mujeres convierte las observaciones finales en parte de su agenda, e incluso sirven para la planificación de las agencias de las Naciones Unidas en el país.

Para este sub apartado se revisaron la Observaciones Finales del Comité CEDAW de las últimas dos décadas dirigidas a los países de ALCH, estas indican que el organismo ha sido consistente en la recomendación de medidas para aumentar la participación política de las mujeres y en la expresión de la preocupación por la baja representación, de conformidad con los

artículos 4 y 7 de la Convención, pero en realidad las observaciones y recomendaciones referidas a la participación social y política de las mujeres pueden considerarse como una prioridad del Comité para hacer posible el cumplimiento de numerosos artículos de la Convención como, por ejemplo, el artículo 14 sobre las mujeres rurales y en desventaja.

A continuación se presentan las observaciones y recomendaciones referidas a los artículos 4.1 y 7 de la Convención. En general, se han producido recomendaciones orientadas a: 1) establecer mecanismos eficaces y/o eliminar disposiciones discriminatorias hacia las mujeres, en especial, en el ámbito de la participación política, 2) producir cambios de mentalidad en la población y en colectivos específicos con respecto de la participación política de las mujeres, 3) empoderar a las mujeres para su participación en la política y 4) posibilitar la participación política de colectivos de mujeres históricamente más excluidos del poder estatal, como las mujeres indígenas, las mujeres afro descendientes, las mujeres lesbianas y las mujeres con discapacidad, a las que el Comité considera, junto con las mujeres rurales, como mujeres en desventaja para la realización plena de sus derechos.

1. Entre los mecanismos eficaces, el Comité se centró fundamentalmente en recomendar a los países que establezcan medidas especiales de carácter temporal -las denominadas cuotas o cupos- en órganos electivos y de libre designación con objetivos, metas mensurables y plazos que permitan su supervisión, así como el establecimiento de mecanismos para su monitoreo, control de su aplicación e imposición de sanciones en caso de incumplimiento. Así, por ejemplo, Bolivia en 1995 y en 2008, Colombia en 1999, Cuba en 2006 y 2013, Chile en 2012, El Salvador en 2003 y en 2008, Guatemala en 2009, Nicaragua en 2007 y Venezuela en el 2006, recibieron recomendaciones explícitas para establecer cuotas, de estos países, sólo Guatemala, Cuba y Venezuela aún no las han establecido.

Es necesario señalar que en el caso de Cuba, que tiene un 48.9% de representación femenina en su legislativo, se recomendó normar legislativamente la paridad a manera de asegurar esa alta representación. En los demás casos, en cambio, el objetivo es aumentar la representación política de las mujeres y lograr una adecuada comprensión del artículo 4.1 de la Convención.

Por otra parte, el Comité también se expresó respecto de la situación de países que cuentan con la cuota pero aún tienen escasa representación política de mujeres y en los que se considera que son ineficaces las medidas. En general tiene que ver con una normativa no adecuada al sistema electoral.

A continuación se ilustran algunos ejemplos de estas recomendaciones:

Brasil ya contaba con cuotas cuando en el año 2007, el Comité manifestó su preocupación en los siguientes términos:

“...El hecho de que la Ley No. 9504 del 30 de septiembre de 1997, por la que se establece un sistema de cupos, haya resultado ineficaz y haya tenido poco efecto, si alguno tuvo, sobre la participación de la mujer en la vida política. Sigue preocupando al Comité que la representación de las mujeres siga siendo muy (sic) insuficiente a todos los niveles y en todas las instancias de la adopción de decisiones políticas, incluso en los órganos electivos, en los más altos niveles de la judicatura y en la diplomacia”. (CEDAW/C/BRA/CO/6, Agosto 2007).

También expresó similar preocupación a la República Dominicana en el 2013:

“...Aun observando el número de medidas jurídicas adoptadas para potenciar la participación de la mujer en la vida política y pública, como el proyecto de ley sobre partidos políticos y las modificaciones de la Ley Electoral, cuyo objetivo es lograr la paridad en los cargos elegidos, el Comité

sigue preocupado por la infrarrepresentación de las mujeres en los órganos legislativos de nivel nacional y municipal, en el Gobierno y en los altos cargos de la administración pública, en los partidos políticos y en el plano internacional. El Comité también expresa su preocupación por el hecho de que los partidos políticos y los mecanismos de aplicación no respeten las cuotas fijadas y por los obstáculos que siguen dificultando la participación de la mujer, como el machismo imperante y la falta de recursos, asistencia técnica y conocimientos de las mujeres para poder presentarse como candidatas en condiciones de igualdad con los hombres”. (CEDAW/C/DOM/CO/6-7, Julio 2013).

Es el caso también de sus recomendaciones al Perú en el 2014 donde se suma la preocupación por la ausencia de mecanismos de supervisión adecuados para el cumplimiento de las cuotas en países que la han adoptado.

“El Comité recomienda al Estado Parte que aplique el sistema de cuotas y otras medidas especiales de carácter temporal, con objetivos y plazos diversos, encaminadas a acelerar la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de una estrategia más amplia para conseguir la igualdad sustantiva de la mujer en todos los ámbitos en que esta se halla subrepresentada o en desventaja. El Comité exhorta al Estado parte a que agilice el proceso de adopción de los tres proyectos de ley sobre la igualdad de género y a que vele por que las listas de partidos que no cumplan el requisito de las cuotas de género sean sancionadas debidamente con la denegación de la inscripción de sus partidos políticos”. (CEDAW/C/PER/CO/7-8).

De la misma manera con relación al Paraguay, señala en el 2011:

“...Le preocupa igualmente la falta de mecanismos de supervisión de (sic) la aplicación de las medidas especiales de carácter temporal, débiles

y limitadas, adoptadas hasta la fecha sobre la participación de las mujeres en la vida política y pública”. (CEDAW/C/PRY/CO/6Nov. 2011).

Incluso a Cuba, país al que el Comité en el 2006 había reconocido sus progresos en materia de participación política de las mujeres, habiéndole recomendado establecer medidas para que esa participación se consolide y avance, en el 2013 tenía un 48.9% de representación de mujeres en su Asamblea Legislativa, el Comité CEDAW le congratula nuevamente pero expresa al mismo tiempo sus preocupaciones y le recomienda velar porque la paridad se implante legalmente y se consolide:

“El Comité observa el alto grado de participación de la mujer en la vida pública y señala que el Estado Parte ocupaba el tercer puesto, de un total de 189 parlamentos, por lo que se refiere a la representación de la mujer. No obstante, preocupa al Comité el hecho de que, teniendo en cuenta el alto grado de participación de la mujer en la vida política y pública, el Estado Parte no haya aprobado hasta la fecha una ley de igualdad de género sobre la participación política y pública. También le preocupa que las mujeres sigan estando insuficientemente representadas en los sectores económicos, especialmente en la industria de los metales, la ingeniería, el transporte y la industria azucarera. Asimismo, le preocupa la insuficiencia de medidas especiales de carácter temporal para garantizar la participación en la vida política y pública de los grupos desfavorecidos de mujeres, como mujeres con discapacidad, mujeres de ascendencia africana y mujeres rurales. El Comité recomienda al Estado Parte que: a) Se plantee seguir reforzando su legislación para velar por la implantación de la paridad de género”. (CEDAW/C/CUB/7-8. Julio 2013).

Finalmente, el Comité ha recomendado a los países la derogación de disposiciones legales que discriminan a las mujeres en general y, en especial,

en el ámbito de la participación política, como en el caso de México, en 2012, cuando recomendó:

“Se asegure de que el Estado Parte cumpla con los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, inclusive enmendando o derogando las disposiciones discriminatorias contra la mujer, como el párrafo 2 del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, y estableciendo sanciones en caso de incumplimiento de los cupos de género”. (CEDAW/C/MEX/CO/7-8).

2. Como medidas tendientes a que las poblaciones de los países sean sensibles a la necesidad de incluir a las mujeres en los espacios de poder político y generar una masa crítica demandante de esta participación, el Comité ha recomendado especialmente la realización de acciones orientadas a transformar las construcciones culturales de género. Así se ha recomendado que se implementen programas de capacitación, campañas de sensibilización, el trabajo con textos educativos, medios de comunicación y otros para el cambio de estereotipos sobre los roles femenino y masculino. Como ejemplos podemos ver la recomendación al Brasil en el 2007 y la recomendación a Argentina en el 2010:

“El Comité recomienda que el Estado Parte lleve a cabo campañas de concienciación entre los hombres y las mujeres en relación con la importancia de la participación plena y en pie de igualdad de la mujer en la vida política y pública y en el proceso de adopción de decisiones, como componente necesario de una sociedad democrática, y que cree condiciones favorables que propicien y estimulen esa participación”. (CEDAW/C/BRA/CO/6. Agosto 2007).

“El Comité insta al Estado Parte a resolver la gran disparidad entre las distintas provincias por lo que se refiere al grado de participación y representación políticas de las mujeres, en particular

invirtiendo en campañas de educación y sensibilización orientadas a eliminar los obstáculos sociales imperantes y desmontar las actitudes y estereotipos sexistas que siguen predominando en algunas regiones”. (CEDAW/C/ARG/CO/6. Agosto 2010).

También al Perú, en el 2014, le recomendó el cambio cultural en los siguientes términos:

“El Comité recomienda al Estado Parte que continúe los esfuerzos por empoderar a la mujer en todos los ámbitos y combatir los roles tradicionales adjudicados al hombre y a la mujer. Exhorta al Estado Parte a que considere la posibilidad de adoptar medidas legislativas contra el acoso político, por ejemplo una ley especial en esta materia”. (CEDAW/C/PER/CO/7-8).

3. Como medidas de empoderamiento de mujeres para su participación en la política, el Comité se refirió a los recursos presupuestarios y asesoramientos técnicos necesarios para las mujeres candidatas en los diversos niveles, así como a los programas especiales de capacitación a mujeres en temas de liderazgo, funciones directivas y técnicas de negociación, entre otros. Es el caso de las recomendaciones a Nicaragua y Honduras en 2007, a México en 2012 y a República Dominicana en 2013:

“Sugiere que el Estado Parte fije objetivos y calendarios concretos, y ejecute programas de capacitación en materia de liderazgo para apoyar a las mujeres que ocupan cargos directivos y decisivos”. CEDAW/C/NIC/CO/6 Febrero 2007.

“Recomienda también que el Estado Parte ejecute programas de capacitación en funciones directivas y técnicas de negociación para las dirigentes actuales y futuras”. (CEDAW/C/HON/CO/6 Agosto 2007).

“Se asegure de que los partidos políticos cumplan con su obligación de asignar el 2% de los

fondos públicos recaudados a la promoción del liderazgo político de las mujeres, en particular las mujeres indígenas en el plano municipal”. (CEDAW/C/MEX/CO/7-8).³⁵

“El Comité recomienda al Estado Parte que: b) Asigne recursos presupuestarios y preste asesoramiento técnico a las mujeres candidatas a nivel nacional y municipal”. (CEDAW/C/DOM/CO/6-7 Julio 2013).

4. El Comité ha expresado también una preocupación especial por la participación de mujeres indígenas, campesinas, afrodescendientes, con discapacidad, y ha recomendado medidas especiales para superar la escasa presencia de las mismas en la política, como en los exámenes de Colombia en el 2007, México en el 2012, Ecuador en el 2008, Brasil en el 2012 o Cuba en el 2013.

“Es motivo de preocupación para el Comité la insuficiente representación de las mujeres, incluidas las indígenas y las de ascendencia africana”. (CEDAW/C/COL/CO/7-8. Febrero 2007)

“Es preciso adoptar medidas en particular para aumentar el número de mujeres indígenas y de ascendencia africana que participan en la vida política y pública y que ocupan puestos de adopción de decisiones en todos los ámbitos” (CEDAW/C/COL/CO/6. Febrero 2007).

35 Esta recomendación se basó en las reformas al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), de 2007, en las cuales se establecía la obligación de los partidos políticos de asignar el 2% de su financiamiento público para fomentar el liderazgo político de las mujeres. En cumplimiento de dicha recomendación y como resultado de la Reforma Constitucional Político-Electoral de 2014, este porcentaje ha sido superado según lo establece una medida de acción afirmativa en la nueva Ley General de Partidos Políticos, (23 de mayo 2014), en cuyo artículo 51 se establece que cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

“El Comité insta al Estado Parte a velar por la aplicación sistemática de la legislación que tiene por finalidad garantizar la participación de la mujer en la vida pública y a adoptar otras medidas con ese objetivo, sobre todo medidas orientadas a las mujeres indígenas y de ascendencia africana”. (CEDAW/C/ECU/CO/7, Nov. 2008).

“El Comité agradece que el Estado Parte haya adoptado medidas especiales de carácter temporal destinadas en gran medida a lograr la igualdad entre su población, como cuotas basadas en la raza y la etnia para aumentar el número de estudiantes afro descendientes e indígenas matriculados en programas de educación superior, por ejemplo, los relacionados con la ciencia y la tecnología. Aun cuando las mujeres se beneficien de estas medidas, el Comité está preocupado por la falta de una evaluación específica de su impacto sobre ellas para evaluar la aportación efectiva de esas medidas al fomento de la igualdad sustantiva de la mujer. También le preocupa la aparente ineficacia en el uso de medidas especiales de carácter temporal dirigidas a diferentes grupos de mujeres”. (CEDAW/C/BRA/CO/7, Marzo 2012).

“El Comité recomienda al Estado Parte elimine los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades, inclusive realizando campañas de concienciación orientadas a ampliar la participación de la mujer en la vida política en los planos estatal y municipal”. (CEDAW/C/MEX/CO/7-8, julio 2012).

“Asimismo, le preocupa la insuficiencia de medidas especiales de carácter temporal para garantizar la participación en la vida política y pública de los grupos desfavorecidos de mujeres, como mujeres con discapacidad, mujeres de ascendencia africana y mujeres rurales”. (CEDAW/C/CUB/7-8 Julio 2013).

Los resultados de los exámenes a los países y las recomendaciones surgidas de los mismos muestran la

tendencia del Comité a reconocer los avances de los Estados en materia de participación política de las mujeres, pero impulsando en todos los casos que los mismos se profundicen y amplíen, por lo que es posible identificar un patrón de recomendaciones. A los países con baja representación y sin medidas temporales, se les impulsa a incorporar esas medidas. A los países sin medidas especiales de carácter temporal, pero con buena representación, se les insta para que legitimen esos avances a través de medidas legislativas que no permitan el retroceso. A los países con medidas temporales y baja representación se les recomienda la incorporación de acciones o disposiciones que las vuelvan efectivas. Y a los países con medidas temporales y buena representación, así como a los países con representación cercana al 50%, se les recomienda la incorporación de medidas legislativas de paridad.

Ahora, más allá de las posiciones adoptadas por el Comité CEDAW, resulta importante visualizar si las mismas han tenido efecto en los países. Identificar esto requiere investigaciones adicionales, sin embargo, es posible afirmar que las recomendaciones del Comité han sido instrumentos que el movimiento de mujeres ha sabido usar para demandar el objetivo de mayor representación de mujeres en la política. Como ejemplo tenemos el proceso llevado a cabo por la Coordinadora por la Participación Política de la Mujer de Panamá, que sistemáticamente ha reclamado la implementación de mecanismos para efectivizar la cuota del 30% establecida en 1997 sin mayores resultados, y que el 1 de agosto de 2012 exige nuevamente al Tribunal Electoral un accionar decidido al respecto, esgrimiendo como uno de los argumentos las recomendaciones de la CEDAW en los siguientes términos:

“Finalmente hay que tomar en consideración las observaciones finales, relacionadas a las esferas de preocupación y recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a los informes periódicos cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados de Panamá (CEDAW/C/PAN/7) en sus sesiones 922ª y 923ª celebradas el 1 de febrero de

2010 (véanse CEDAW/C/SR. 922 y 923), entre los que destacan los puntos 10, 11, 13, 15, 17, 19, 23 y 33: “(...) El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias y asigne recursos suficientes para aplicar tanto de jure como de facto todas las medidas jurídicas encaminadas a garantizar la igualdad entre los géneros y la no discriminación ...”.³⁶

Efectivamente, la propuesta de paridad fue finalmente legislada en Panamá con la Ley 54 de 2012, reforma legal que aumentó la cuota al 50% para las listas primarias, dejando sin embargo abierta la posibilidad de su incumplimiento al establecer que “en los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la secretaría femenina del partido, sea inferior al porcentaje, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes (hombres) a los respectivos cargos”, lo que finalmente sucedió en las elecciones primarias del 2013 que tuvieron como resultado apenas un 22% de mujeres que compitieron en las elecciones del 2014.³⁷

El ejemplo mencionado da la pauta para afirmar que el seguimiento de un organismo como el Comité para el monitoreo de la CEDAW, es clave para el proceso de avances en la participación política de las mujeres, sobre todo porque tiene las posibilidades de evaluar lo que sucede en cada país a lo largo del tiempo y de evidenciar los aspectos necesarios para que los resultados sean efectivos.

36 La Prensa digital de fecha 13 de octubre de 2013, en <http://www.prensa.com/impreso/panorama/persiste-baja-participacion-mujer-politica/211127>. Acceso el 22 de diciembre de 2013.

37 Ídem.



Cuartoscuro/Saúl López

2

VISIÓN SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Visión sobre la representación política de las mujeres

Hablar de la representación política de las mujeres, en plural, implica reconocer la diversidad de situaciones, intereses, ideas, experiencias vitales, historias, lenguas, etnias, edades, clases sociales, raza, orientación sexual, identidad de género, capacidades, ventajas y desventajas de la mitad de la población de los países estudiados y del mundo. Sin embargo, ese reconocimiento se ve encubierto en el análisis de datos y parcialmente en las propuestas de esta investigación, pues cuando analizamos los porcentajes de mujeres y hombres en los parlamentos, en los gabinetes o en la elección y el ejercicio de cargos uninominales y/o ejecutivos, lo hacemos tomando en consideración exclusivamente el sexo de las personas. No obstante, al final de este capítulo se incluye un apartado sobre la situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes en la participación política.

Datos regionales sobre la representación política de las mujeres en los parlamentos de los países de ALCH

ALCH es la región que cuenta, comparativamente con otras regiones -exceptuando los países nórdicos- con mayor porcentaje promedio de mujeres en los parlamentos, de acuerdo con los datos registrados por la Unión Interparlamentaria (IPU), superando en más del 5% el promedio mundial. Cuando se consideran los porcentajes en los países con cámaras únicas, la región supera en 7% el promedio mundial.

TABLA 1:
Porcentaje de mujeres parlamentarias en ALCH.

Porcentaje mundial de mujeres parlamentaria	22.5%
ALCH	27.67%
Países con Cámara Única ALCH	29.39%
Países Bicamerales ALCH	25.75%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unión Interparlamentaria, Women in National Parliaments, [<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classifo11214.htm>]. Información al 1 de septiembre de 2015. (Fórmulas: Total de mujeres parlamentarias/Total de bancas).

Este importante lugar que ocupa la región fue alcanzado en un periodo relativamente corto si consideramos el lapso comprendido entre el acceso de las mujeres al derecho al voto y el acceso a los espacios de poder, lapso que implica un tiempo menor a un siglo. En efecto, el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres en ALCH se produjo por primera vez en Ecuador en 1929, a partir de esa fecha los diferentes países de ALCH establecieron el derecho al voto para las mujeres hasta llegar a 1961 con Paraguay, último país de la región en reconocer este derecho. Hoy, a poco más de 80 años de ese hito, el promedio es cercano al 28% es indudablemente un avance a muy buen paso, pero aún lejos de la paridad.

Si bien el año 1929 es considerado el año de consagración del voto femenino en la región, resulta interesante recordar lo sucedido en Ecuador y Uruguay, donde hubo mujeres que votaron antes de que se produjera el reconocimiento explícito de ese derecho. En

Ecuador, una mujer votó en 1924, era la médica Matilde Hidalgo de Prócel, quien en 1924 trató de inscribirse en el Registro Electoral de Machala a raíz de lo cual se comprobó que no había impedimentos constitucionales para el voto de las mujeres y se le permitió votar.³⁸ En Uruguay, la Corte Electoral convocó a un plebiscito en 1927 para definir una cuestión territorial “sin distinción de nacionalidad y sexo”, por lo que se inscribieron y votaron las mujeres en el Plebiscito de Cerro Chato.³⁹ La Constitución de 1917 del Uruguay había dispuesto en su artículo 10:

“El reconocimiento del derecho de la mujer al voto activo y pasivo, en materia nacional o municipal, o en ambas a la vez, sólo podrá ser hecho por mayoría de dos tercios sobre el total de los miembros de cada una de las Cámaras”; y esta disposición constitucional se reglamentó por ley en 1932, y posteriormente, en 1938, las mujeres votaron por primera vez en las elecciones.

A partir del reconocimiento de los países del derecho al voto de las mujeres, hubo una esporádica presencia de mujeres en espacios de poder público y no fue sino hasta 1974 que una mujer pudo llegar a la presidencia cuando la argentina *Estela Martínez de Perón* asumió la presidencia de ese país tras la muerte de su marido *Juan Domingo Perón*. Su periodo culminó cuando fue derrocada por un golpe militar en 1976 por parte de quienes ella misma había promovido; este golpe dio inicio a la sangrienta dictadura militar argentina que duró hasta 1983. La segunda mujer de la región en presidir un país fue la boliviana *Lidia Gueiler*, nombrada por el Parlamento Nacional como presidenta interina luego de una etapa de convulsión política, con un periodo que duró ocho meses pues también

fue derrocada por un golpe militar para que no asumiera *Hernán Siles Suazo*, quien había sido electo un mes antes por votación popular. En los noventa, tres mujeres presidieron sus países: *Violeta Chamorro* fue presidenta de Nicaragua de 1990 a 1997 -primera electa en ALCH por votación popular para el cargo-, *Rosalía Arteaga*, de Ecuador,⁴⁰ tuvo una efímera presidencia de pocos días en febrero de 1997, tras ser vicepresidente de Abdala Bucaram, y *Mireya Moscoso* fue presidenta de Panamá de 1999 a 2004, electa por votación popular para el cargo. El siglo XXI vio a cuatro mujeres presidentas en un mismo momento histórico: *Cristina Fernández* en Argentina, *Dilma Rousseff* en Brasil, *Laura Chinchilla* en Costa Rica y *Michelle Bachelet* en Chile, ese momento duró sólo dos meses y actualmente son tres las presidentas de la región estudiada. Esta situación vuelve propicia la etapa para las comparaciones de las políticas públicas implementadas en los países presididos por mujeres, a través de investigaciones cualitativas.

El proceso relatado permite construir una línea de tiempo en un periodo de casi un siglo; en ella es posible visualizar con claridad que el avance en los logros para la participación política de las mujeres en ALCH puede esquematizarse, a partir del inicio del proceso de obtención del voto, en cuatro periodos: los dos primeros con alrededor de tres décadas de duración cada uno, el tercero con unas dos décadas y el cuarto que se estaría iniciando.

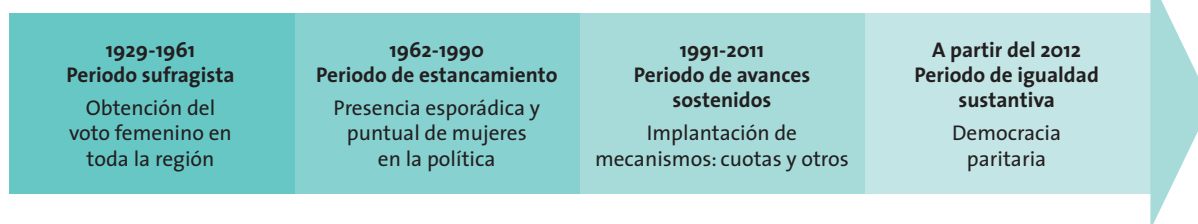
38 Se puede acceder a esta información en varios artículos, ver por ejemplo la Enciclopedia del Ecuador, en <http://www.encyclopediadelecuador.com/temasOpt.php?In-d=1031&Let=> Acceso el 20 de diciembre de 2013.

39 Ver, por ejemplo *La primera vez que votó la mujer en Sudamérica. El plebiscito de Cerro Chato de 1927*, en http://www.bse.com.uy/almanaque/Almanaque%202006/pdfs/almanaqueBSE_plebiscito.pdf Acceso el 20 de diciembre de 2013.

40 Antes de Rosalía Arteaga, dos mujeres habían estado a cargo del gobierno ecuatoriano: Marieta de Veintimilla, quien si bien nunca fue electa o candidata a presidenta, era a quien el presidente Ignacio de Veintimilla (su tío) delegaba el cargo con frecuencia (periodo 1878 - 1882), y Nela Martínez, quien participó activamente en la Revolución La Gloriosa del 28 de mayo de 1944 que derrocó al dictador Carlos Arroyo del Río. Durante dos días estuvo a cargo del gobierno ecuatoriano, si bien sin un nombramiento oficial, posteriormente fue la primera diputada del Ecuador. En <http://heroínas.blogspot.com/2013/11/nela-martinez-espinoza.html> Acceso el 20 de abril de 2015.

FIGURA 1.

Línea del tiempo. Periodos en la participación política de las mujeres en ALCH.



Fuente: Elaboración propia.

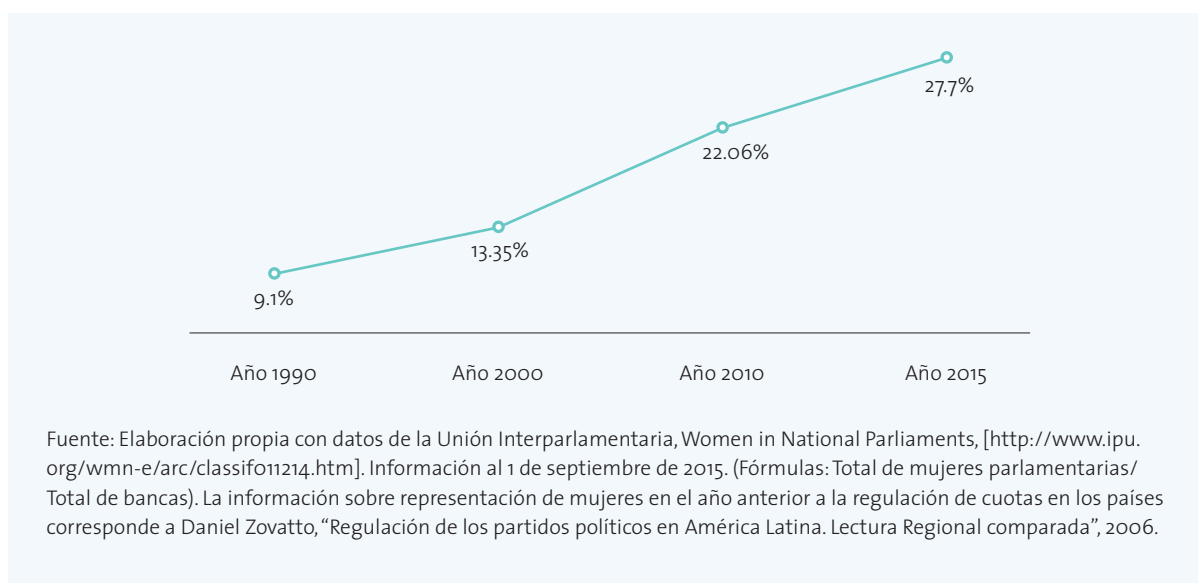
El primero fue el *periodo sufragista*, que comprende desde 1929 a 1961, 32 años durante los cuales todos los países de ALCH establecieron el derecho al voto femenino. A partir de esa fecha se produce una etapa de *estancamiento* –entre 1962 y 1990 - de casi 30 años nuevamente- con presencia puntual y esporádica de mujeres en espacios de poder político, en el marco de largos espacios de brutales dictaduras en la región. A partir de 1991 se produce una época de *avances sostenidos* con el establecimiento de medidas específicas de promoción de la participación política de las mujeres en la gran mayoría de los países de la región. Veinte años después de iniciado este proceso, y a par-

tir del 2012, pareciera que estamos ingresando al *periodo de igualdad sustantiva* con la expansión de la democracia paritaria en ALCH.

Indudablemente, y como todos los estudios lo indican, lo que modificó la presencia de mujeres en los espacios de poder fue la política de cuotas y eso se ve claramente en los datos pues desde 1991, año en el cual Argentina se convirtió en el primer país en sancionar la ley del cupo, el porcentaje de mujeres se incrementó de manera visible en la región, como puede observarse en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 1.

Variación de la presencia de mujeres en los parlamentos del ALCH.

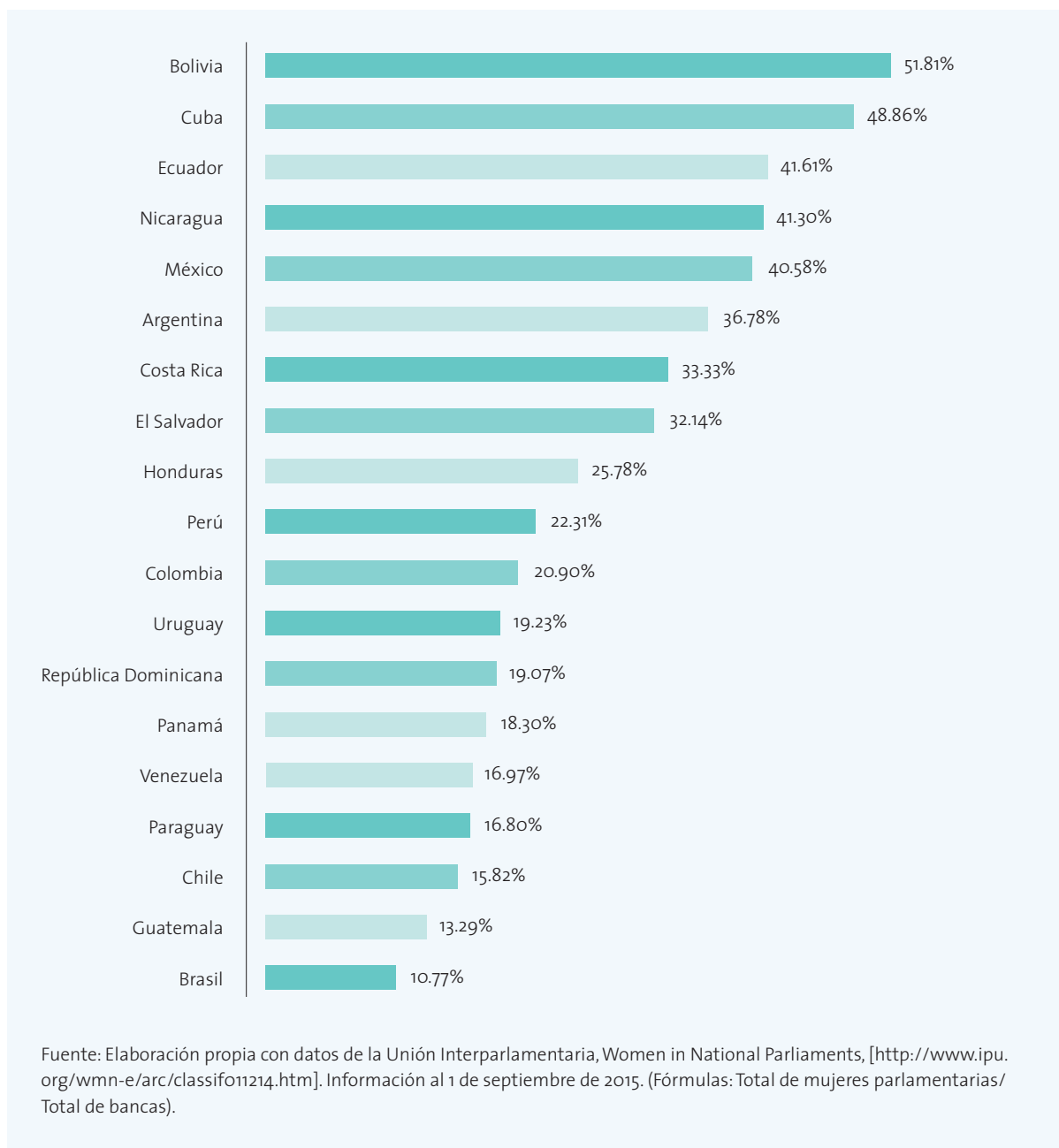


Fuente: Elaboración propia con datos de la Unión Interparlamentaria, Women in National Parliaments, [http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif011214.htm]. Información al 1 de septiembre de 2015. (Fórmulas: Total de mujeres parlamentarias/ Total de bancas). La información sobre representación de mujeres en el año anterior a la regulación de cuotas en los países corresponde a Daniel Zovatto, "Regulación de los partidos políticos en América Latina. Lectura Regional comparada", 2006.

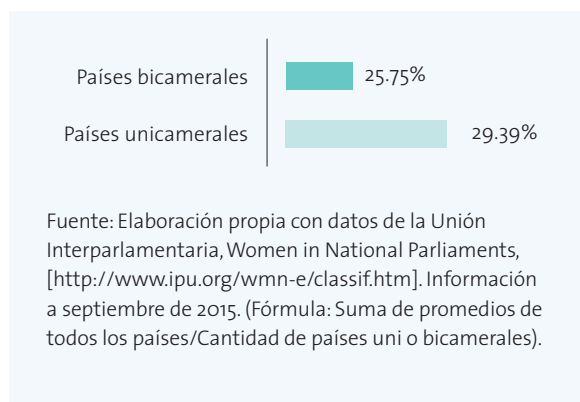
Este porcentaje de casi el 28% está, sin embargo, aún muy lejos de la paridad y esconde diferencias extremas que van desde porcentajes cercanos a la paridad hasta porcentajes menores que apenas superan el 10%, como sucede en Brasil y Guatemala.

Otra diferencia importante que debe señalarse es la brecha existente en la presencia de mujeres en parlamentos unicamerales o bicamerales de la región. Los datos indican con claridad que en los unicamerales es mayor la presencia de mujeres que en los bicamerales.

GRÁFICA 2.
Porcentajes de mujeres en parlamentos de ALCH, por país.



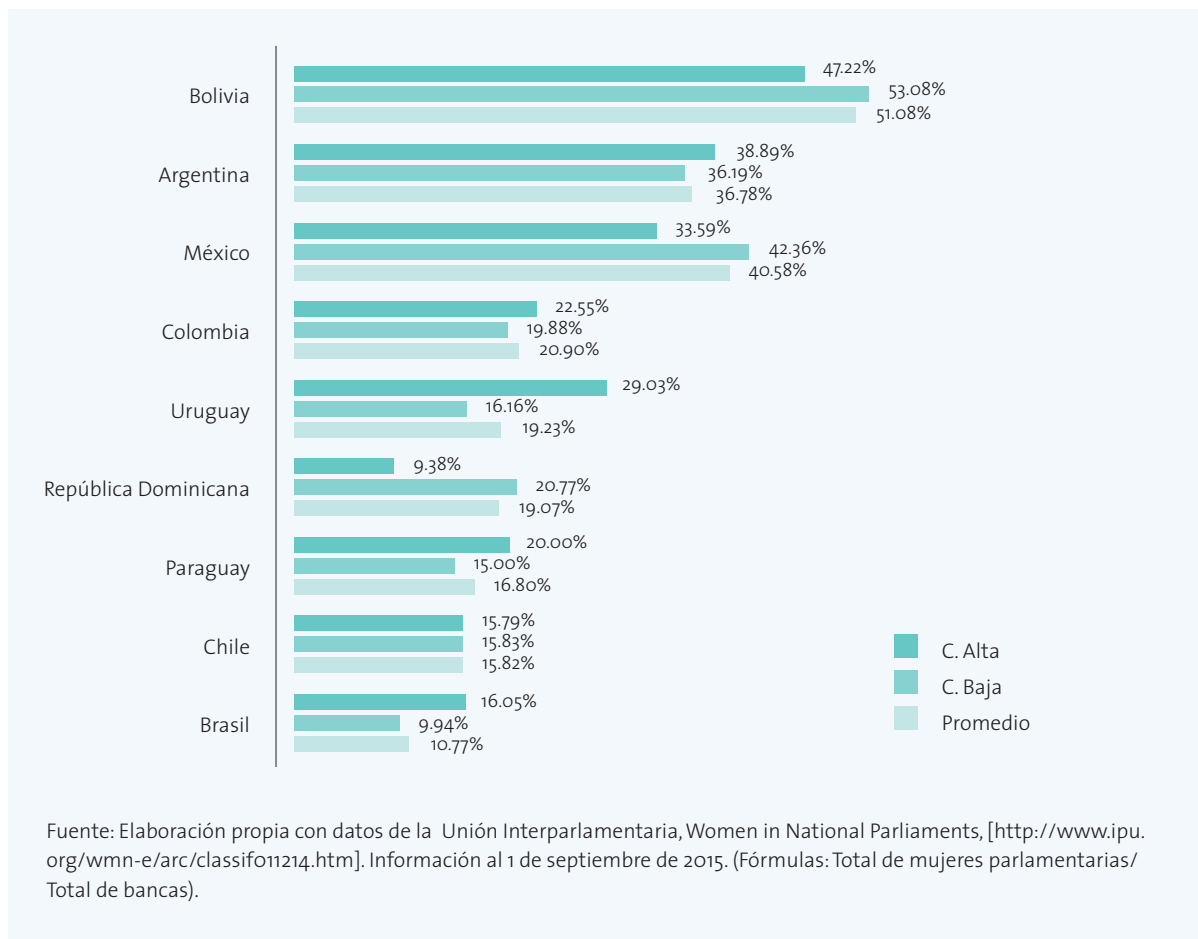
GRÁFICA 3.
Porcentaje de mujeres en parlamentos de países bicamerales o unicamerales de ALCH.



En los parlamentos bicamerales, las cámaras altas o Senados tienen mayores porcentajes de mujeres que las cámaras bajas o de diputados, si bien los desagregados muestran que esto no sucede en todos los países. De los nueve países que tienen parlamentos bicamerales: Brasil, Uruguay, Colombia, Chile, Paraguay, República Dominicana, Bolivia, México y Argentina, sólo en tres –Bolivia, República Dominicana y México– los Senados o cámaras altas tienen menor presencia de mujeres que las cámaras bajas. En los demás, la presencia de mujeres es mayor en los Senados.

Las diferencias identificadas probablemente puedan explicarse por componentes de los sistemas electorales, tales como: la forma de integración de las listas para las cámaras altas y el tamaño de las circunscripciones.

GRÁFICA 4.
Porcentaje de mujeres parlamentarias en los 9 países bicamerales de ALCH, desagregado por cámara.



En el país pionero de la aprobación de las cuotas en la región, Argentina, el cupo fue clave para el aumento de la presencia femenina en la política como nos lo recuerda el hecho de que en el momento previo a la entrada en vigor de esta ley, la proporción de mujeres en el Congreso Nacional no superaba el 5% del total de las bancas y hoy es el sexto país con más alta representación femenina en ALCH con 36.78% de mujeres como promedio en ambas cámaras.

Los demás países del Cono Sur - Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay- fueron más lentos en el proceso de legislar para la participación política de las mujeres, y los porcentajes de representación femenina en los mismos no alcanzan la media de ALCH de 27.7%. Brasil estableció en 1995 un 20% para los municipios que después amplió a un 30% para todos los cargos electivos en 1997; si bien ha aumentado el porcentaje de mujeres en el parlamento, hasta la fecha no ha logrado llegar al 15 % de representación femenina en promedio de ambas cámaras. Chile legisló la cuota en enero del 2015, estableciendo que ningún sexo puede tener más del 60% de representación en las listas. Paraguay aprobó una cuota del 20% para las internas partidarias en 1996 lo que lo convierte en el país con la cuotas más bajas de todos los países en la región. Uruguay aprobó la cuota, con un porcentaje del 33% recién en el 2010 y definió que se utilizaría por única vez en las elecciones de 2014.⁴¹ Como resultado, se

41 La disposición uruguaya establece, en el artículo 2 de la Ley de Participación Política "A los efectos establecidos en el artículo anterior y para las elecciones que se convoquen conforme a lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias literales W) y Z) de la Constitución de la República, y en toda elección de primer grado que se celebre para la integración de las autoridades nacionales y departamentales de los partidos políticos, se deben incluir, en las listas o nóminas correspondientes, personas de ambos sexos, en cada terna de candidatos, titulares y suplentes, en el total de la lista o nómina presentada. La presente disposición también regirá para las elecciones de segundo grado a efecto de integrar los respectivos órganos de dirección partidaria. A su vez, y para las elecciones nacionales y departamentales que se indican en el artículo 5°, cada lista de candidatos a la Cámara de Senadores, a la Cámara de Representantes, a las Juntas Departamentales, a las Juntas Locales Autónomas de carácter electivo y a las Juntas Electorales deberá incluir en su integración

produjo un aumento de casi el 8% de mujeres en el parlamento uruguayo con respecto de las elecciones anteriores, que lo ubica hoy con 19.23% de mujeres parlamentarias.

En la Región Andina,⁴² dos países han dado saltos importantes en la participación política de las mujeres en la última década: Bolivia y Ecuador; en ambos se ha establecido la paridad constitucional, Ecuador en el 2008 y Bolivia en el 2009, y se han aprobado posteriormente leyes de cuotas y otras disposiciones. En Ecuador, esto ha dado como resultado un porcentaje de más de 40% de mujeres parlamentarias: En tanto, en Bolivia, se ha alcanzado la paridad, lo cual coloca a este país a la cabeza de la región en presencia de mujeres parlamentarias y en el segundo lugar en el mundo, sólo superado por Rwanda. Tanto en Ecuador como en Bolivia, el proceso de instaurar la paridad se produjo en el marco de la recomposición de las fuerzas políticas que siguió a la caída del sistema de partidos vigente hasta ese entonces, y a la asunción de sectores de izquierda al poder. Los otros tres países de la región Andina no han alcanzado un 25% de mujeres en sus organismos legislativos. Colombia⁴³ y Perú cuentan con cuotas del 30%,

personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, titulares y suplentes, en el total de la lista presentada o en los primeros quince lugares de la misma. El mismo criterio se aplicará a cada lista de candidatos, el titular y sus suplentes a las Intendencias Municipales".

42 Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela conforman la región andina.

43 La cuota del 30% no aplica en todas las circunscripciones de cámara baja –cámara de representantes, pues según la ley 1475 de 2011, aplica para circunscripciones de cinco o más curules por lo que: de los 32 departamentos y 3 circunscripciones especiales en 22 no se aplica la cuota; 19 departamentos y las 3 circunscripciones están fuera de la aplicación de la cuota, es decir, los partidos y movimientos políticos no están obligados a incluir mujeres. Las curules que en total eligen estas 22 circunscripciones son 55. Teniendo en cuenta que para la Cámara Baja el número de curules a proveer en el 2014 fue de 167; podemos decir que la tercera parte de la representación está exenta del deber político de representar al grupo poblacional mayoritario, es decir, a las mujeres. Estos departamentos y circunscripciones coinciden con las áreas del país rural, donde

no así Venezuela donde hasta la fecha no ha sido aprobada la cuota.⁴⁴

En cuanto a los países de Centroamérica, el Caribe Hispano y México,⁴⁵ aún restan dos países que no han establecido cuotas –Guatemala y Cuba-, si bien han sido también más lentos en implantar medidas como las cuotas, han sido mucho más rápidos en establecer medidas de paridad y cinco de los ocho países ya han legislado al respecto. Constitucionalmente lo ha hecho México en un proceso iniciado en el 2013 y culminado en el 2014; Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá establecieron la paridad por ley, en el 2010 el primero y en el 2012 los tres últimos. En el caso de Honduras, si bien la paridad se ha establecido por ley en el año 2012, la misma normativa ha establecido que será efectiva hasta el año 2016.

De los ocho países de Centroamérica y el Caribe Hispano, cuatro se encuentran entre los de alta representación de mujeres en la región: Cuba, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador. Entre los otros cuatro se encuentran países en los que es posible visualizar un aumento en la presencia de mujeres en los parlamentos, como Honduras y República Dominicana, todos

ellos con cuotas legislativas. El último en aprobar la cuota fue El Salvador, en febrero de 2013. Guatemala,⁴⁶ país que no ha legislado la cuota, ha tenido un comportamiento irregular en el porcentaje de mujeres que accedieron al parlamento, y Panamá es el país de la región que no había podido avanzar en este sentido manteniendo el porcentaje de representación femenina más bajo entre los 19 países hasta las elecciones de 2014, donde duplicó el porcentaje de mujeres en la Asamblea Nacional con relación a las anteriores elecciones. En este país se modificó la legislación electoral en el año 2013 y se estableció la paridad, aunque dejando resquicios para su incumplimiento, lo que efectivamente sucedió en las elecciones primarias realizadas a finales del 2013 donde nuevamente sólo un porcentaje de poco más de 24% de mujeres fueron candidatas pugnando por espacios en el poder público. Honduras modificó su legislación electoral en el año 2012 estableciendo una cuota del 40% y definió que a partir del periodo electoral de 2016 se aplicará la paridad, dejando la reglamentación a cargo del organismo electoral.

Finalmente, México es otro de los países que ha logrado pasar de la subrepresentación, a encontrarse entre los países que sobrepasa el piso del 30% en un corto lapso de tiempo y que hoy, incluso, se encuentra entre los países de la región que han establecido la paridad. Los datos de las elecciones realizadas en junio de 2015 indican que el promedio de la representación

las mujeres padecen una triple discriminación: por ser mujeres, por ser rurales, por el conflicto armado.

44 Venezuela había aprobado una cuota del 30% en la legislación electoral de 1998; en el año 2000, el Consejo Nacional Electoral (CNE) desaplicó la norma por inconstitucional a través de una resolución. En 2005 y 2008 hubo resoluciones de este organismo para la aplicación de la paridad. La nueva legislación electoral aprobada en 2009 no sancionó la cuota ni la propuesta de paridad planteada por varios sectores. (Ver García Prince, 2012). En junio de 2015, el CNE emitió el Reglamento Especial para garantizar los derechos de participación política de forma paritaria en las elecciones de diputadas y diputados a la Asamblea Nacional, la información puede encontrarse en la web del organismo electoral (http://www.cne.gov.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=3350). Acceso el 10 de julio de 2015.

45 En Centroamérica se encuentran Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá y en el Caribe Cuba y República Dominicana.

46 A la fecha sólo existe la iniciativa N° 4783 en el Congreso de la República, que habla de las planillas de postulación de candidatos a puestos de elección popular, deberán garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres, ninguno de los géneros podrá tener una representación inferior al treinta (30%) (sic) en las planillas a las que se refieren los artículos 202 y 203 de la presente ley, tampoco podrán ser postuladas más de dos personas del mismo género, de manera consecutiva. En los distritos y circunscripciones cuya composición étnica sea mayoritariamente maya, xinca o garífuna, no menos de un treinta por ciento (30%) de sus candidatos deberán ser personas de estas etnias. El Registro de Ciudadanos no inscribirá las planillas de candidatos que incumplan el presente requisito.

TABLA 2:

Cuotas legislativas y paridad en ALCH, porcentaje inicial/porcentaje actual.

LOS DATOS DE LAS CUOTAS LEGISLATIVAS EN ALCH				
País	Fecha de aprobación	Porcentaje inicial	Última modificación	Porcentaje actual
Argentina	1991	30%	-	30%
Bolivia	1997	30%	2009/2010	Paridad
Brasil	1995	20%	1997	30%
Chile	2015			40%
Colombia	2011	30%	-	30%
Costa Rica	1999	40%	2009	Paridad
Cuba	Sin cuotas			
Ecuador	2000		2008	Paridad
El Salvador	2013			30%
Guatemala	Sin cuotas			
Honduras	2000	30%	2012	40%
México	1996	30%	2014	Paridad
Nicaragua	2012			Paridad
Panamá	1997	30%	2012	Paridad
Paraguay	1996	20%	-	20%
Perú	1997	25%	2000	30%
Rep. Dominicana	1997	30%	-	30%
Uruguay	2012	30%	-	30%
Venezuela	Sin cuotas			

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación electoral de los países estudiados, obtenida en la base de datos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral, (CAPEL). En <http://www.iidh.ed.cr/capel/> Última consulta en fecha 15 de julio de 2015.

de mujeres en el Parlamento Nacional (Senado y Cámara de Diputados) alcanza el 40.58%.

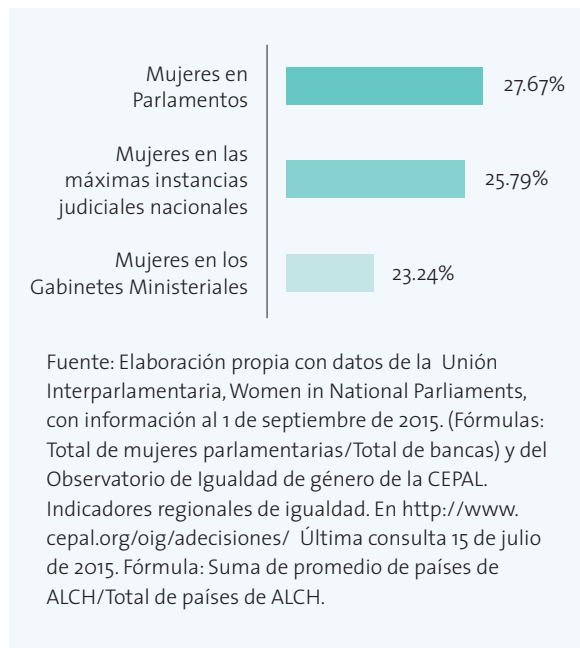
¿Y las mujeres en los demás poderes en ALCH?

Los datos muestran además, que las mujeres en ALCH están hoy presentes en los tres ámbitos nacionales del

poder público, si bien muy lejos aún de la paridad pues si consideramos el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, el promedio de mujeres en esos espacios no alcanza el 30% como puede verse en el siguiente cuadro:

En todos los casos, el movimiento de mujeres ha sido el pilar fundamental en cada uno de los países, por ejemplo, los análisis indican que en Argentina los buenos resultados de las cuotas están relacionados,

CUADRO 1:
Porcentajes promedios en ALCH de mujeres en espacios nacionales de los tres poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo.



entre otros factores, con la fortaleza y permanente accionar del movimiento de mujeres en el seguimiento de su aplicación y en la interposición de acciones legales ante su incumplimiento (Marx, Borner y Caminotti, 2007). El análisis de la CEPAL de abril de 2013 identifica lo mismo con respecto de Bolivia:

La normativa vigente es entonces resultado de un proceso, no continuo, de más de quince años de incidencia, formación política, aprendizajes y logros por parte de los movimientos de mujeres que actuaron en distintas coyunturas históricas y políticas, consiguiendo distintas alianzas y movilizando las voluntades políticas necesarias.⁴⁷

47 Ver el documento sobre Bolivia en http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/3/49723/Política_de_paridad_y_alternancia_en_Bolivia.pdf Acceso el 21 de diciembre de 2013.

El reporte de Solanda Goyes, abogada feminista y activista por la igualdad, presentado en Llanos (2013), sobre Ecuador y referido a la paridad, también menciona la importancia de las mujeres organizadas en el proceso que vivió ese país hasta llegar al establecimiento de la paridad:

La paridad en el Ecuador es producto de un proceso de debate público sobre la participación política de las mujeres, librado al calor de la confrontación entre mujeres organizadas que exigían el cumplimiento de la Ley de Cuotas vigente desde el 2000 y las élites políticas, que sistemáticamente se negaban a hacerlo.

La fuerza y la persistencia del movimiento de mujeres en México ha sido también el elemento clave para el salto que lo coloca entre los países con muy buena representación en la región y que logró la aprobación del artículo 41 de la Constitución Nacional en el 2014 que estableció la paridad, como lo reseña Medina Espino (2010) en su análisis sobre la participación política de las mujeres en México:

La experiencia muestra que los avances jurídicos en materia de los derechos políticos de las mujeres son producto de procesos históricos, a través de los cuales las mujeres mexicanas han luchado por el reconocimiento pleno de su ciudadanía.

Un ejemplo de la lucha de las mujeres mexicanas son los juicios de protección interpuestos por mujeres para velar por el cumplimiento de las cuotas electorales, como los presentados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el marco del proceso electoral de 2012, los cuales derivaron en la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados del 30 de noviembre de 2011. Dicha sentencia estableció dos criterios de avanzada aplicables para el registro de candidaturas a distintos cargos de elección popular que presentaran los partidos políticos o las coaliciones: a) el registro de candidaturas para el Congreso y el Senado debe ser en una proporción 40-60%; y b) las candidaturas y suplencias deben ser integradas por personas del mismo sexo.

La resolución del Tribunal Electoral confirmó que el objetivo de fondo de las acciones afirmativas en materia electoral era precisamente aumentar el número de mujeres en cargos de representación popular. La resolución surtió efecto principalmente en el proceso electoral federal de 2012, y se expandió en algunas entidades federativas donde las mujeres políticas con el respaldo de la Red de Mujeres en Plural y redes locales de mujeres han interpuesto juicios de protección para lograr la misma sentencia que en el ámbito federal, lo que sucedió exitosamente en el Estado de Chihuahua y Oaxaca entre otros. De igual manera, la resolución ha influido para que las mujeres adquieran una mayor comprensión de lo que significa, en la práctica, la defensa de los derechos político-electorales en los tribunales. En este sentido, el uso de juicios de protección por parte de las mujeres políticas apoyadas por las redes, y las progresivas sentencias de los Tribunales Electorales pro paridad han sido la característica de las elecciones del 2015 en México.

Estos ejemplos dan cuenta del accionar del movimiento de mujeres solo en algunos países, pero en toda la región las mujeres, con diversas formas organizativas y de articulación, van forzando el establecimiento de medidas que garanticen la presencia femenina en los espacios de poder político.

El trabajo de las organizaciones de mujeres ha logrado convocar, además, a otros actores, así como a hombres, con los que se han podido establecer alianzas importantes en los diversos países, como se refiere en el apartado sobre actores y estrategias.

Marx, Bonner y Caminotti (2007), nos recuerdan, en su libro *Las legisladoras*, que los argumentos que las mujeres han planteado en todos los países para defender el establecimiento de medidas, como las cuotas, han sido similares, abordando los siguientes aspectos: a) que las mujeres conforman la mitad de la población y su subrepresentación estaría lesionando la legitimidad que caracteriza a las instituciones democráticas; b) que las mujeres tienen ciertos

intereses que sólo pueden ser representados políticamente por mujeres; c) que las mujeres tienen experiencias cotidianas y cualidades que deben integrarse a la vida política; y d) que las mujeres que acceden a cargos políticos-institucionales podrían erosionar los prejuicios sexistas vigentes en la sociedad, incitando a la participación de otras mujeres. Esas argumentaciones estuvieron presentes en los debates que antecedieron a la sanción de las leyes de cupo o cuotas femeninas.⁴⁸ Los argumentos en contra también han sido siempre los mismos en los diversos países: a) que las cuotas constituirían una discriminación hacia las mismas mujeres; b) que las cuotas no garantizarían que se incorporen las personas más capaces a los organismos de representación; c) que sin cuota las mujeres capaces accederían de todos modos a los espacios de poder. Estos argumentos continúan apareciendo en los debates en países que tienen cuotas débiles o que aún no las han aplicado.

Por otra parte, si bien en algunos países continúa debatiéndose la aplicación de cuotas y sus porcentajes, la tendencia actual es la demanda de paridad. La argumentación que sostiene las propuestas de paridad se centra en los siguientes aspectos: 1) las mujeres constituyen el 50% de la población por lo que es justo que ocupen el 50% de los espacios de poder; 2) las cuotas no producen igualdad de resultados por una serie de otros aspectos que deben considerarse y la paridad puede comprenderse de manera más sencilla; 3) la paridad es una medida definitiva y no temporal; 4) la paridad incorpora la diferencia sexual en el concepto de democracia.

En la mayoría de los países de la región existen planteamientos de paridad como demanda o como propuesta, con mayor o menor fuerza, por parte del movimiento de mujeres, de agrupaciones de mujeres políticas, o incluso de otros actores, aún en los países

48 Ver análisis de Marx, Bonner y Caminotti (2007:25) relativo a los argumentos utilizados en los procesos de debate sobre las cuotas que se produjeron en la región.

con menor representación y cuotas más bajas o sin buenos mecanismos de cumplimiento o de mandatos de posición. Así, en Brasil, en el año 2000 la diputada Rita Camata, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) presentó una propuesta de paridad (Marx, Borner y Caminotti:2007:138); en Paraguay, en el año 2003, el Defensor del Pueblo realizó la primera propuesta de paridad que fue debatida por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Senadores, que incluso convocó a una Audiencia Pública donde se produjeron divergencias entre las organizaciones de mujeres pues algunas planteaban sólo un aumento de las cuotas al 30 o 33% y no la paridad.⁴⁹ Finalmente, no se modificó la cuota mínima del 20% que existe en Paraguay, la más baja de toda la región. Lo sucedido en este país indica cómo la ausencia de articulaciones de mujeres para propuestas unificadas incide en escasos resultados para la aprobación de mecanismos de avance en la participación política de las mujeres. Actualmente se inicia nuevamente en Paraguay un debate entre mujeres políticas sobre las posibilidades de modificación del Código Electoral para establecer la paridad.

Los observatorios sobre la participación política de las mujeres

Uno de los instrumentos importantes para el monitoreo del avance en la participación política de las mujeres es la existencia de observatorios internacionales que registran la información a medida que ésta se va produciendo, esto permite que se generen análisis y comparaciones que exponen la situación de cada uno de los países. Un observatorio clave para este objeto es el de la Unión Interparlamentaria (IPU) que registra, a partir de 1996, los datos sobre la participación política de las mujeres en los parlamentos de todo el mundo. El observatorio de la IPU, organismo que reúne a los órganos legislativos de

49 Ver análisis sobre partidos políticos de Bareiro y Soto (2006:764).

los diversos países, con un capítulo especial de las mujeres en la política, posibilita el análisis histórico de los resultados electorales en cada uno de los parlamentos del mundo al mantener la base de datos llamada Parline⁵⁰ y la específica Women in Parliaments,⁵¹ que registran la información sobre cada proceso electoral que integra los organismos legislativos.

Otro observatorio muy importante para el proceso de análisis de la participación política en América Latina es el de la CEPAL,⁵² que registra los datos sobre la participación de mujeres en los tres poderes y en los gobiernos subnacionales. Este observatorio surgió a partir de la solicitud de los gobiernos de la región durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Quito en 2007, y en la Conferencia de Estadísticas de las Américas, celebrada en República Dominicana en 2008.

El observatorio que hace el seguimiento sobre la situación de las cuotas en los diferentes países, denominado Quota Project, permite el monitoreo de los cambios que se van produciendo en lo referente al establecimiento de cuotas o de medidas de paridad en la región. Este observatorio, desarrollado a partir de una investigación iniciada en el 2003 por International IDEA y la Stockholm University,⁵³ y en el que también participa la Unión Interparlamentaria, provee información sobre cuotas legislativas –para los parlamentos-, y cuotas de partidos así como los mecanismos de aplicación. La base de datos aporta, además, información referida al instrumento legislativo que establece la cuota para cada país, así como la existencia o no de las mismas para los niveles subnacionales.

50 Ver <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>. Último acceso el 15 de julio de 2015.

51 Ver <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> Último acceso el 15 de julio de 2015.

52 Ver <http://www.cepal.org/oig/> Último acceso el 15 de julio de 2015.

53 Ver <http://www.quotaproject.org/aboutProject.cfm> Último acceso el 5 de julio de 2015.

Género y Partidos Políticos en América Latina (GEPPAL⁵⁴), es otro proyecto interesante desarrollado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, (IDEA Internacional) y el BID que puso a disposición una base de datos con información sobre 94 partidos políticos de 18 países de la región obtenida en una encuesta realizada en el año 2009.

En la actualidad ONU Mujeres, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), e IDEA Internacional se encuentran desarrollando un proyecto orientado a monitorear la participación política de las mujeres en América Latina y algunos países del Caribe, a través de cuarenta indicadores que componen un “Índice de Paridad Política”, denominado ATENEA, que ya ha sido pilotado en México (ONU Mujeres, 2014, p. 57).

Todos estos observatorios y bases de datos globales se ven complementados con la existencia de mecanismos de monitoreo en los distintos países tanto a nivel nacional como local. El relevamiento de la existencia y el funcionamiento de estos observatorios nacionales es aún un tema pendiente de investigación, pero se pueden mencionar algunos como los de Bolivia y México. En Bolivia, la Coordinadora de la Mujer, que reúne a 26 organizaciones no gubernamentales de ese país, mantiene un Observatorio de Género sobre distintos aspectos entre los cuales se encuentra la difusión y el análisis de datos en los *órganos de poder* (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral⁵⁵). En el caso de México, en octubre de 2014 y a iniciativa del Instituto Nacional de las Mujeres, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Nacional Electoral, se creó el Observatorio de Participación Política de las Mujeres,⁵⁶ cuyo objetivo es conocer el

estado actual en el camino hacia la paridad, a través de la identificación estadística del nivel de participación en política y el acceso a cargos de toma de decisión pública de las mujeres; de los obstáculos y desafíos que enfrentan en el ámbito político-electoral; de las estrategias y buenas prácticas; del cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia; así como del papel de los medios de comunicación en la promoción y desarrollo de campañas de candidatas y candidatos.

Los obstáculos continúan pero han cambiado. Las diferencias en el ámbito nacional y local

Con cuota o con paridad, los obstáculos para la implementación de estas medidas continúan, aunque registran diferencias respecto a los momentos históricos y entre los países. En general, ya no es el tiempo en el cual el principal obstáculo se refería a la comprensión de los argumentos para el establecimiento de las medidas afirmativas, si bien en algunos países esto continúa siendo un problema como nos recuerdan las recomendaciones recientes de la CEDAW a algunos países como Paraguay:

Preocupa al Comité el desconocimiento de la importancia de las medidas especiales de carácter temporal para acelerar la consecución de la igualdad substantiva de género en todas las esferas de la Convención. Inquieta al Comité la falta de conocimiento y el rechazo de las medidas especiales de carácter temporal destinadas a acelerar la consecución de la igualdad de la mujer. (CEDAW/C/PRY/CO/6 Nov. 2011).

Otro aspecto que constituye un importante obstáculo es que pese al avance de las mujeres como candidatas, e incluso como electas, las propuestas de género no abundan en las campañas electorales y los medios de comunicación hacen poco eco de las mismas cuando existen, como lo reporta la investigación “Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género,

54 Ver <http://www.iadb.org/research/geppal> Último acceso el 10 de julio de 2015.

55 En <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/index.php/qsomos/menu> Acceso el 10 de junio de 2015.

56 Ver <http://aplicaciones.inmujeres.gob.mx/observatorio/> Último acceso el 2 de septiembre de 2015.

campañas electorales y medios en América Latina”, (IDEA internacional y ONU Mujeres, 2013), que analizó las campañas electorales en varios países de la región.

El desinterés de los organismos electorales en hacer cumplir la ley y la debilidad de las coaliciones de mujeres para denunciar y accionar contra los incumplimientos son obstáculos que también persisten en varios países.

Si bien los análisis de inicios de los años 90 indicaban que los ámbitos locales eran de más fácil acceso a las mujeres, la situación al parecer ha empezado a invertirse pues los datos actuales demuestran que a nivel nacional existen en la región porcentajes más altos de representación femenina que en los locales como puede verse en el siguiente gráfico:

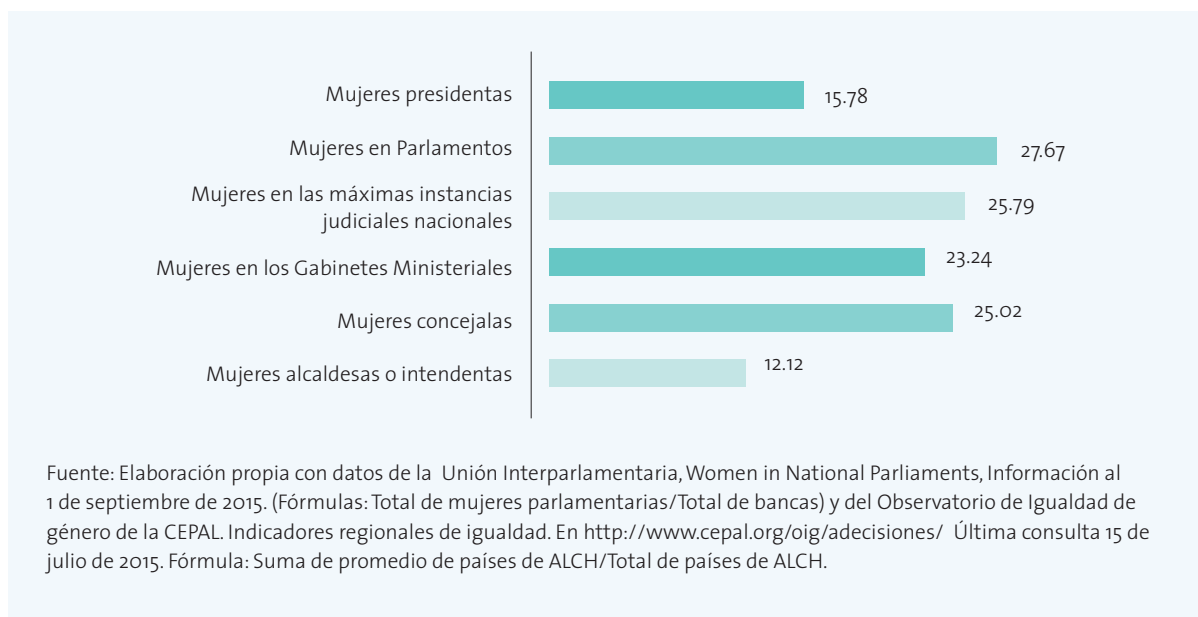
Sólo en cuatro países de la región, la presencia de mujeres en las concejalías locales ha rebasado el porcentaje del 30% sin llegar al 40%: República Dominicana con 33.2%, Cuba con 34.6%, México con 38.5% y Costa Rica con 38.6% de mujeres concejales. Indudablemente, las bolivianas han desarrollado un intenso

trabajo a nivel local para incrementar la participación política de las mujeres lo que lo ha convertido en el único país en la región con un 44% de concejalas electas, si bien en los puestos de alcaldesas continúan con un porcentaje bajo de apenas el 7.7% de mujeres. Por su parte, Nicaragua es el único país de ALCH que se ha salido de la regla de bajo porcentaje de mujeres electas como titulares de los ejecutivos locales y tiene hoy un 40.1% de mujeres alcaldesas.⁵⁷

Las causas por las cuales en los niveles locales no se han producido saltos importantes pueden ser varias, existen análisis desarrollados respecto de los problemas con los que se encuentran las mujeres en las comunidades para acceder a su participación política electoral, si bien su participación comunitaria es extendida e involucra un amplio espectro de organizaciones alrededor de los problemas de salud, educación, violencia y otros.

⁵⁷ Los datos corresponden al Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, en <http://www.cepal.org/oig/decisiones/> Último acceso el 10 de julio de 2015.

CUADRO 2:
Comparativo de mujeres en diferentes espacios de poder público nacional y municipal en ALCH.



El caudillismo local juega un rol importante en las dificultades de acceso de las mujeres a los poderes locales, que en los ámbitos nacionales pueden ser mejor eludidas dados los observatorios nacionales y la mayor visibilidad que pueden adquirir las candidatas nacionales. En los ámbitos locales, sin embargo, continúan existiendo los feudos; las familias dueñas de los espacios de poder público son las grandes electoras que primero deben ser sorteadas para que las mujeres pasen a disputar efectivamente espacios de poder locales.

Finalmente, es importante reconocer que la vigilancia de los movimientos de mujeres y de quienes observan los avances en su participación política pudo haber jugado un rol importante en el aumento en los porcentajes de acceso de las mujeres en los niveles nacionales que en los locales, dado que el proceso de monitoreo sobre los parlamentos y los cargos más importantes en los países ha sido mayor, a diferencia de lo sucedido con los gobiernos locales que han quedado algo rezagados en cuanto a su importancia para el movimiento de mujeres. Esta diferencia puede deberse a varios factores: por una parte, resulta indudable que el proceso de trabajo que debe realizarse en los ámbitos locales requiere mucho más esfuerzo y recursos dadas las condiciones disímiles de las localidades en cada uno de los países; en algunos, incluso, el acceso a los territorios en los cuales se eligen autoridades locales se vuelve difícil. En países con una diversidad étnica cultural, juega además un rol importante la posibilidad de comunicación con comunidades que manejan códigos diferentes a los occidentales, mundo en el que se ha desarrollado hasta ahora la mayor parte del pensamiento y las propuestas referidas a la participación política de las mujeres. En algunos casos se ha detectado la existencia de normas y disposiciones legales/jurídicas que discriminan a las mujeres y que persisten de manera muy evidente en el ámbito local, como en el caso de México, país al cual el Comité de la CEDAW manifestó, en 2012, que ese era un claro obstáculo para la participación política de las mujeres en estos espacios, especialmente de las mujeres indígenas y rurales.

La violencia política: un obstáculo emergente y respuestas iniciales

La violencia política, en los ámbitos locales, y posiblemente en otros espacios políticos también podría ser otro de los factores que explique el estancamiento de la participación política de las mujeres en el nivel local. Lo sucedido en Bolivia y Guatemala, con asesinatos de mujeres concejales, da cuenta del riesgo que esto implica.

Bolivia tiene el mérito de haber generado la noción de acoso político, término que se extendió rápidamente porque identificó la existencia de violencia en un ámbito que no se había trabajado anteriormente. Muchos conceptos pueden ser anónimos y otros nacieron de autores concretos, ese es el caso del acoso político que fue usado por primera vez en la investigación de Ximena Machicao *“Acoso político. Un tema urgente de enfrentar”*, del año 2004. No es casual, por lo tanto, que Bolivia sea el primer país que aprobó una ley contra la violencia política. Efectivamente, la Ley 243/12 *“Contra el acoso y violencia política hacia las mujeres”* es pionera en la búsqueda de una vida política sin violencia para las mujeres. Ahora bien, no ha sido un proceso fácil, las denuncias de violencia contra las mujeres que accedían a cargos de elección popular en las esferas locales desataron un debate fuerte en el país y una respuesta contundente del movimiento de mujeres. Tras una lucha de 12 años, bajo el liderazgo de la Asociación de Concejales y Alcaldesas de Bolivia (ACOBOL), se demandó, elaboró y obtuvo la sanción de ley antes mencionada.

La violencia contra las mujeres en el ámbito político es la punta de iceberg de la discriminación y desigualdad que todavía sufren las mujeres que se atreven a disputar el poder político a los hombres, pero también con la ruptura de prohibiciones de los usos y costumbres indígenas. Es lo que muestra el caso de Eufrosina Cruz Mendoza, indígena zapoteca de México a quien en el año 2007 se le impidió violentamente acceder al cargo de presidenta del Consejo Municipal de Santa María de Quiégolani, Oaxaca, por la prohibición con-

suetudinaria de que las mujeres ocupen cargos públicos. Retazos de su historia se encuentra en las 53,300 páginas que sobre ella se despliegan en google y una buena investigación sobre su historia podría ayudar a desarrollar estrategias para enfrentar la violencia política. Ella fue electa como diputada nacional en el año 2012 y antes había sido diputada estatal y presidenta del Congreso de Oaxaca.

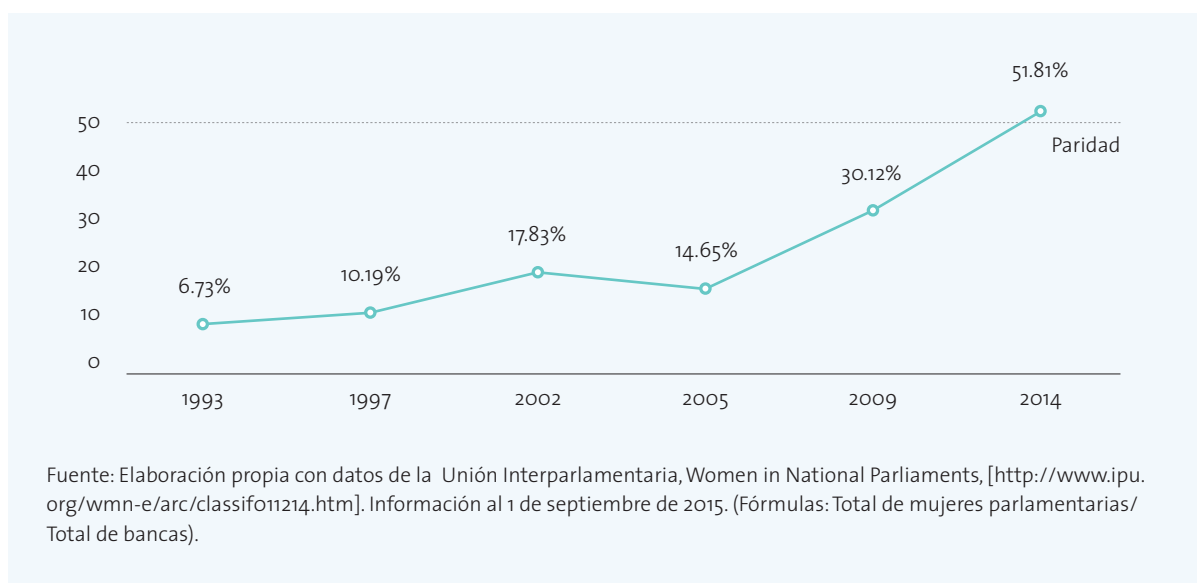
Los países con alta representación: Bolivia, Cuba, Nicaragua, Ecuador, México, Argentina, Costa Rica y El Salvador

Ocho países de la región han superado el porcentaje del 30% considerado como piso deseable para empezar a conformar una masa crítica de mujeres con capacidad de producir transformaciones referidas a las cuestiones de género. De este grupo, Bolivia ha alcanzado la paridad, en tanto que Cuba, México, Nicaragua y Ecuador superan el 40% de presencia de mujeres en sus organismos legislativos a mediados de 2015. Nicaragua aprobó en el año 2012 una modificación de la ley electoral estableciendo la paridad en todos los organismos integrados por procesos electi-

vos, por tanto, Cuba es el único país de los que tienen alta representación femenina que no cuenta con una medida como la cuota o la paridad; ambos países – Nicaragua y Cuba- han logrado los niveles de presencia de mujeres en sus organismos legislativos sin una ley que estableciera la obligatoriedad de la cuota.

Bolivia es el primer país de ALCH que ha logrado la paridad. Considerando ambas cámaras, este país cuenta hoy con un 51.81% de mujeres parlamentarias -86 senadoras y diputadas de un total de 166 congresistas-. Estos números ubican hoy a Bolivia en el lugar número dos de los países con mejor presencia femenina en sus parlamentos, este logro ha implicado un aumento de casi 40 puntos porcentuales en apenas una década. La elección del año 2005 había resultado en un 14.65% de mujeres y un presidente indígena del Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por La Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP); el proceso que se dio a inicios del gobierno del MAS-IPSP tuvo un momento clave para las mujeres cuando se produjo la aprobación de la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, que instituyó la paridad en el año 2009. Indudablemente, esta medida fue medular para generar un aumento de más de 15 puntos por-

GRÁFICA 5.
Progreso de mujeres en el Parlamento Boliviano hasta alcanzar la paridad.



Bolivia, adelantada de la igualdad sustantiva

¿Qué pasó en Bolivia donde la participación de mujeres en la Cámara de Diputados pudo pasar del 0.7% de mujeres en 1982 (una en un total de 130 diputados), al 50.7% en 2014 (66 en un total de 130 diputados)?

Aunque no esté visibilizada en los libros, la historia de Bolivia, está marcada por las luchas y presencia de las mujeres por conquistar sus derechos y constituirse en sujetas de ciudadanía. En diferentes momentos las mujeres dejaron huella significativa. La activa participación de las organizaciones sociales, en particular los sindicatos obreros y las mujeres en sus diversas expresiones urbano-populares, fue decisiva para la reconquista de la democracia (1978 y 1985). La irrupción de mujeres de clase media inscritas en un paradigma de emancipación feminista, de las “cholas” en los espacios de poder y de las mujeres indígenas originarias campesinas y urbano populares marcaron distintas coyunturas en la lucha por mayor participación política y ampliación de derechos de las mujeres, desde la denominada Ley de Cuotas de 1997, hasta la paridad en las leyes, alcanzada el 2009 y la paridad sustantiva a la que se llegó en el 2014.

Mucho se discutirá aún sobre el proceso que llevó al resultado, pero en este caso hacemos foco en el mosaico legal que llevó a tan grandes cambios en 33 años.

Nada menos que 9 artículos de la Constitución Política del Estado (2009) establecen la igualdad y equidad de género. En la definición misma de su forma de gobierno integra “la equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres” (artículo 11) y prohíbe toda forma de discriminación (artículo 14). Al establecer los derechos políticos determina que “La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres” (artículo 26) y que en la

elección de assembleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres. Otorga igualdad de postular candidatos/as a organizaciones sociales y partidos políticos (artículo 209) y en los artículos 8 y 270 reitera los principios de igualdad y de equidad. Finalmente dispone que la ley determinará los criterios de representación y entre ellos incluye la paridad y la alternancia de género (artículo 278).

El artículo 4 inciso II de la Ley Electoral de 2009 dispone que:

“La participación ciudadana deberá ser equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres”

Y el artículo 9 de la misma ley prescribe:

“Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados titulares y suplentes, Assembleístas Departamentales, Consejeros Departamentales, Concejales Municipales y autoridades en los municipios, deberán respetar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, de tal manera que exista un candidato titular varón y enseguida una candidata titular mujer, una candidata suplente mujer y un candidato suplente varón, o viceversa. En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se expresa en titulares y suplentes en cada circunscripción.”

Por su parte, el organismo electoral ha convocado y determinado cómo deben ser las listas, pero Bolivia no se conformó con la Constitución y la normativa electoral sino que creó todo un sistema legal para la paridad sustantiva:

Así, la Ley N° 45 contra el Racismo y toda forma de Discriminación (2010) establece mecanismos y procedimientos para la prevención y sanción de actos de racismo y toda forma de discriminación en el marco de la Constitución

Política del Estado y Tratados Internacionales de Derechos Humanos (Art. 1); la Ley N° 341 de participación y control social de 2013 establece el marco general de participación y control social, los fines y principios que la guían, las atribuciones, obligaciones y formas de su ejercicio; la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, OEP, promueve la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos (Art.4); la Ley de Deslinde Jurisdiccional N° 073 (2010) garantiza el acceso a la justicia y deriva los delitos de violencia sexual, violación, trata, tráfico y asesinato a la jurisdicción ordinaria; la Ley Orgánica del Ministerio

Público N° 071 (2012) establece la creación de fiscalías especializadas, medidas de protección a la víctima y los criterios de equidad de género para la investigación y persecución penal; y la Ley N° 348 (2013) es para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia

Además, Bolivia es el primer país del mundo que sancionó una Ley contra el Acoso y la Violencia política hacia las mujeres (2012), ésta constituye una de las principales herramientas para defender a las mujeres candidatas y en ejercicio de cargos de elección pública, de actos de violación de sus derechos civiles y políticos.

Novillo, Mónica, *Extracto de: Transitando los caminos de la paridad*, 2015, mimeo

centuales de presencia de mujeres en el parlamento boliviano en esas elecciones. A partir de entonces, las organizaciones de mujeres bolivianas encararon acciones decididas para el logro de la paridad como resultado, lo que finalmente se logró en las elecciones de 2014.

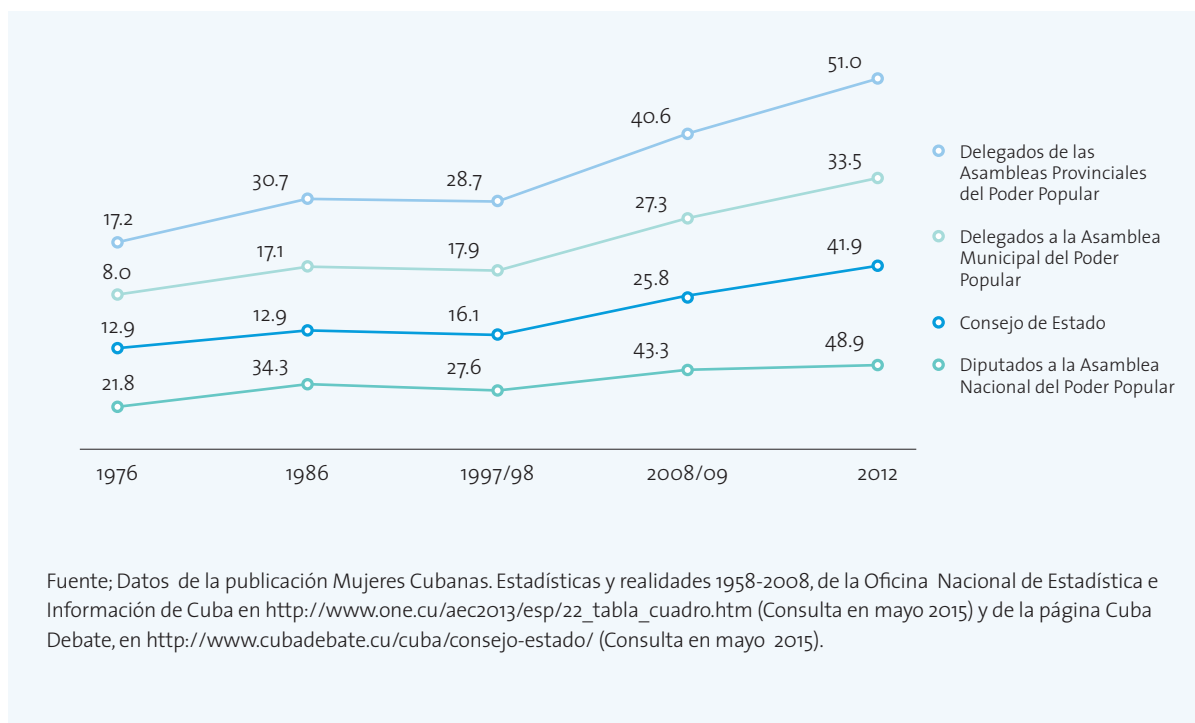
Cuba se encuentra hoy en el tercer lugar de los países con mejor representación femenina en el mundo, con un 48.9% de mujeres en la Asamblea Nacional del Poder Popular, máxima instancia legislativa de ese país. Un recorrido por cuatro de sus instancias del poder público a lo largo de casi cuatro décadas muestra que el avance se ha producido en todos los niveles: nacional, provincial y municipal, y de forma sostenida y progresiva. Si bien hubo un periodo que podría considerarse de estancamiento e incluso de pequeños retrocesos en la década de los noventa, le siguió una etapa con un salto importante en la última década, tanto en la integración de la Asamblea Nacional como de las Asambleas provinciales y municipales, llegando prácticamente a la paridad en dichos órganos; a esto se suma que de las 15 asambleas provinciales, 10 eligieron presidentas.

Indudablemente, la labor de la Federación de Mujeres Cubanas ha sido uno de los aspectos fundamentales para este sostenido proceso de avances en la participación política de las mujeres en Cuba. De hecho, el discurso sobre la presencia de mujeres en la vida política del país, a partir de la revolución de 1958, ha colocado siempre el tema de la participación política de las mujeres como elemento clave y los análisis indican que las medidas en todos los ámbitos contribuyeron a la actual situación, como lo expresa un artículo de opinión del periódico Cuba Debate:

Esta feminización del empoderamiento ciudadano ha sido resultado de 54 años de programas ininterrumpidos para lograr la plena igualdad de la mujer en Cuba, proceso que ha cubierto las esferas de la economía, la política, la legislativa, las políticas sociales y los patrones culturales en una sociedad aun patriarcal. Entre las razones que promovieron este avance en los órganos del Poder Popular sobresalen la crecida participación de la mujer en el empleo asalariado y el hecho de que, desde 1978, es femenina más de la mitad de la fuerza laboral técnica y profesional cubana, en la que desde 1993 ellas representan

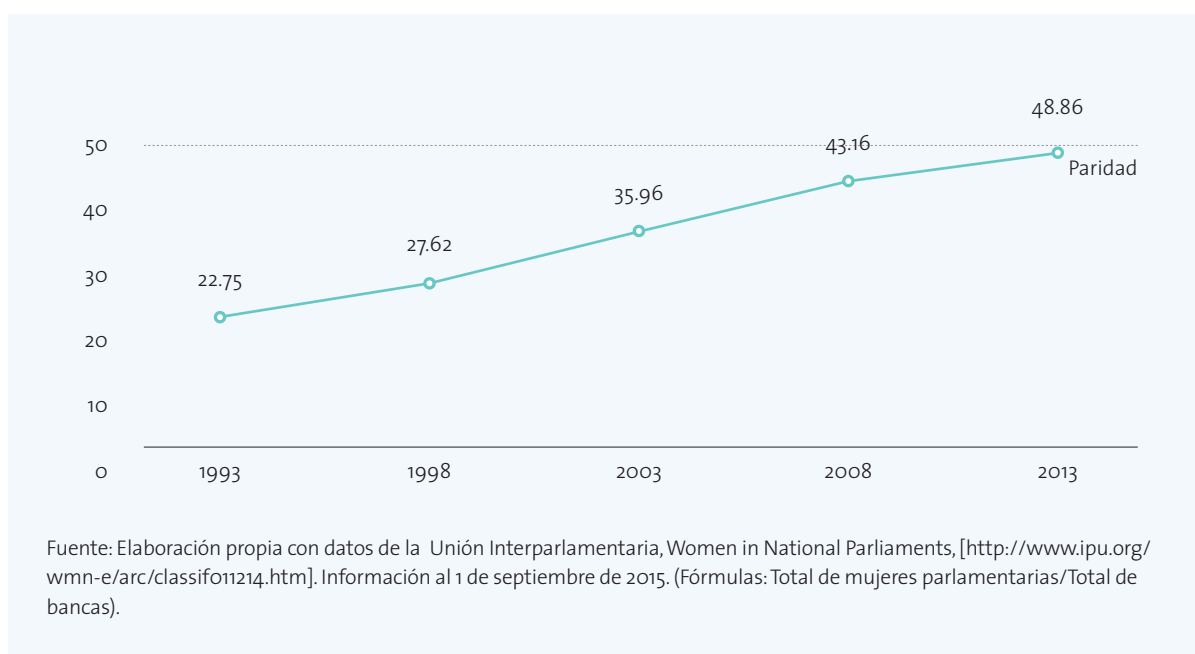
GRÁFICA 6.

El avance de las mujeres en las instancias de poder público en Cuba.



GRÁFICA 7.

El ascenso de las mujeres en la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba.



las dos terceras partes. Hace tres décadas que las mujeres asalariadas tienen en Cuba niveles educacionales más altos que los hombres ocupados.⁵⁸

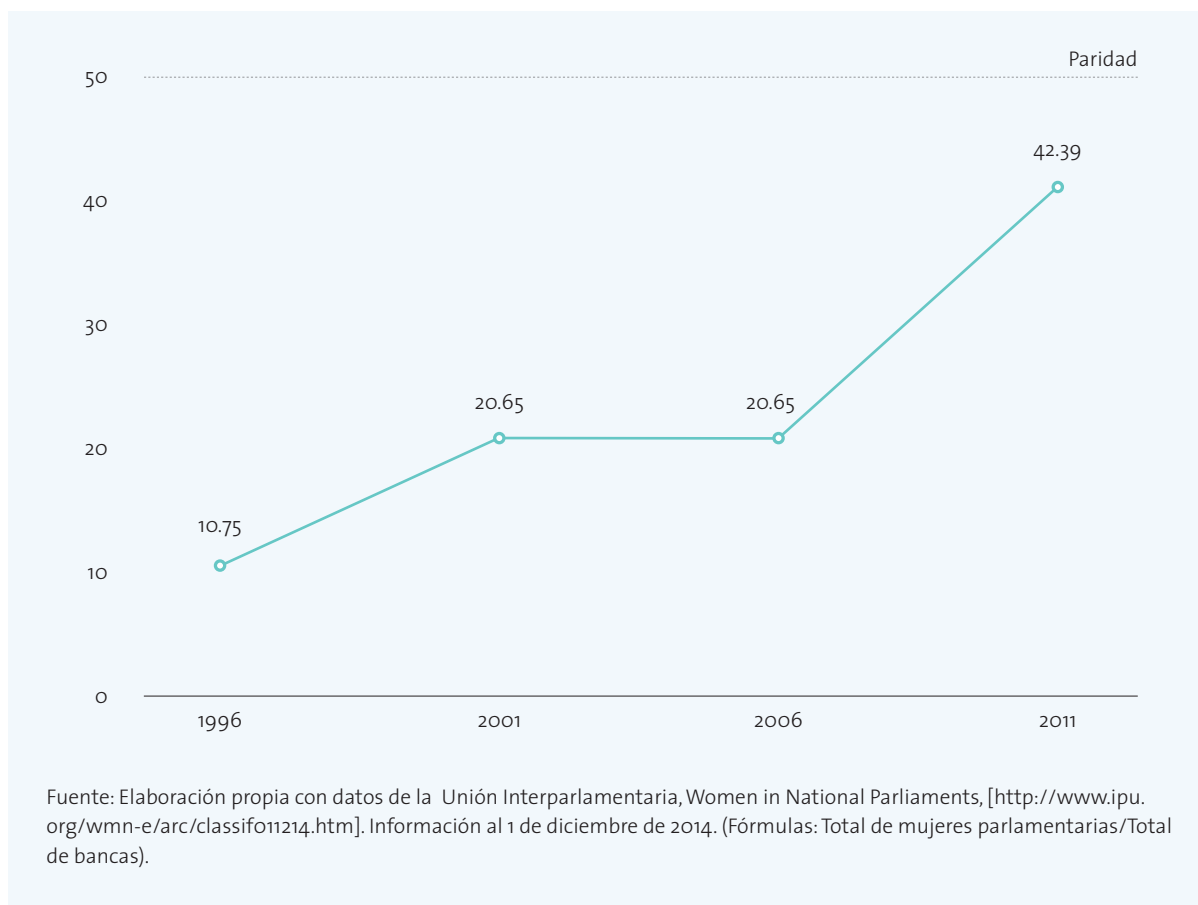
En dos décadas se produjo una duplicación de la presencia de mujeres en la Asamblea Nacional del Poder Popular, llegándose prácticamente a la paridad.

El caso de **Nicaragua** tiene otras características, dado que hasta las elecciones de 2011 los porcentajes de mujeres en la Asamblea Nacional rondaban apenas el 20% y es en las elecciones de 2011, cuando se pro-

duce una duplicación de esta presencia y genera que Nicaragua llegue a alcanzar un porcentaje de 42.39% de mujeres en su principal órgano legislativo, aún sin cuotas. Antes de que se cumpliera un año de estas elecciones, donde volvió a ganar el Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, por segundo periodo consecutivo; se aprobó la modificación de la ley electoral que estableció, en su artículo 82, la paridad y la alternancia, aunque sin establecer sanciones en caso de incumplimiento. Nicaragua cuenta además hoy con un 57.1% de mujeres en el gabinete ministerial y ha elegido a un 40.1% de mujeres alcaldesas. El dato registrado por la Unión Interparlamentaria, a septiembre 2015, indica un 41.30% de mujeres parlamentarias, lo que podría significar que se ha producido alguna sustitución.

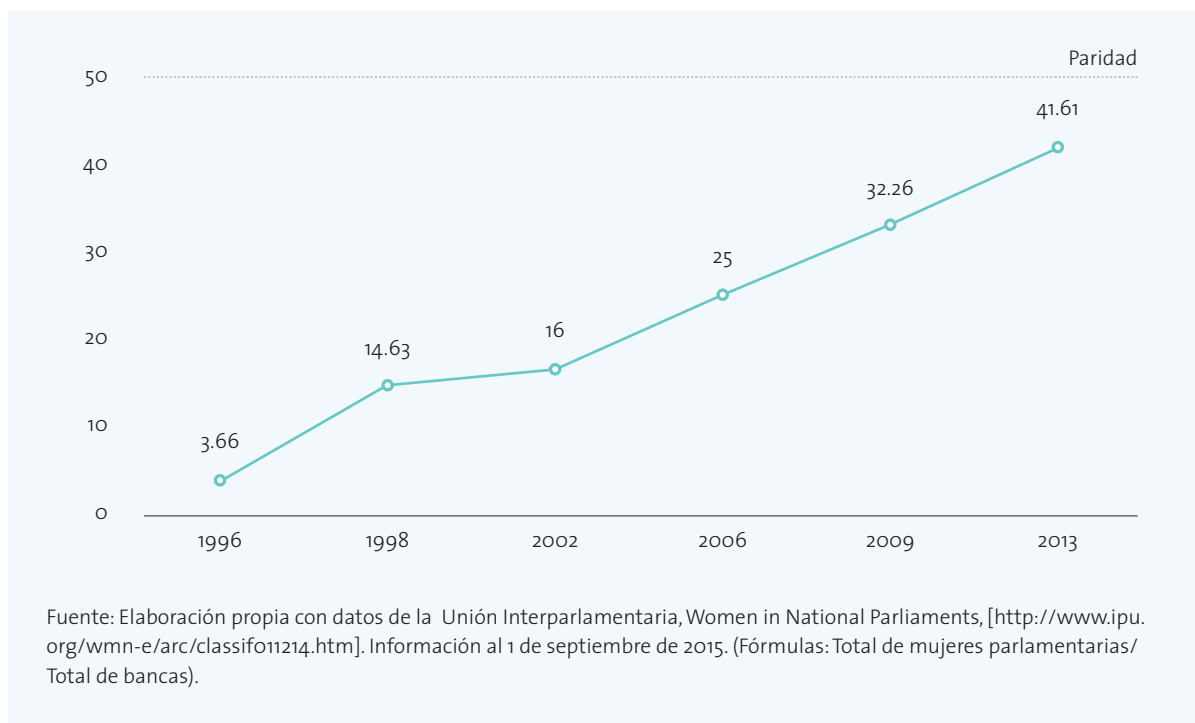
58 Ver <http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/02/16/triunfo-electoral-de-las-mujeres-en-cuba/> Consultada en diciembre de 2014.

GRÁFICA 8.
Evolución de mujeres parlamentarias en espacios de la Asamblea Nacional de Nicaragua.



GRÁFICA 9.

Las mujeres en su camino hacia la consecución de la paridad en Ecuador.



El proceso vivido por **Ecuador** presenta también características particulares, entre las que resalta la capacidad que tuvieron las mujeres organizadas quienes lograron la aprobación de la ley de cuotas en el año 2000, ley que planteaba el incremento de la participación de las mujeres como candidatas en un 5% en cada nuevo proceso electoral, partiendo de un piso del 25% y de manera alternada y secuencial. En las elecciones del año 2008 se alcanzó la cuota del 50%. El proceso de cuotas culmina con la consagración de la paridad en la Constitución aprobada ese mismo año.

Los avances en **México** responden indudablemente a un proceso de sostenido aumento en la representación femenina en un periodo de menos de dos décadas, cuando se pasó de legislar una cuota en el nivel federal del 70/30 en 2002, al 60/40 en 2008 hasta llegar a la paridad en el ámbito electoral como garantía constitucional, resultado de la Reforma Político-Electoral de 2014. Los Congresos Locales y la Asamblea

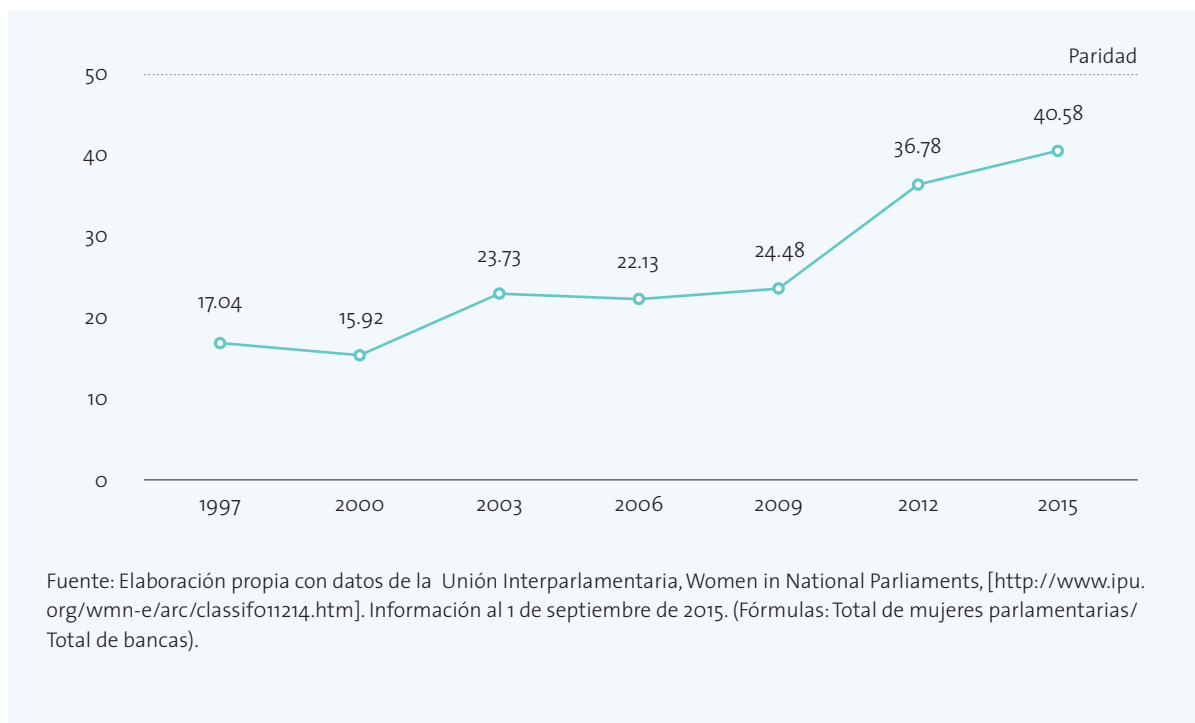
Legislativa del Distrito Federal estaban obligados a reformar sus respectivas constituciones políticas y leyes electorales a más tardar el 30 de junio del 2014. Hasta agosto de 2014, 23 entidades federativas (el 72%) garantizaban la paridad en su Constitución Local⁵⁹ y 21 en la legislación electoral.⁶⁰ Los resultados de las elecciones realizadas en el mes de junio de 2015 indican que fueron electas 211 diputadas de 498 bancadas (2 bancadas están pendientes para completar 500), con lo cual el porcentaje de mujeres en el Parlamento, considerando ambas cámaras, llega a 41% (34% en el Senado y 42% en Cámara de Diputadas y Diputados).

59 Este dato corresponde a las constituciones estatales que garantizan la paridad para las candidaturas al congreso local, toda vez que este número se reduce a 19 cuando se consideran las candidaturas a los ayuntamientos y tan solo a 16 para las que de manera simultánea la garantizan para las candidaturas tanto al congreso como a los ayuntamientos.

60 Peña, Blanca Olivia. *Paridad Constitucional, marco regulatorio y jurisprudencia en México*, ONU Mujeres, 2015.

GRÁFICA 10.

Avance de las mujeres en la búsqueda de la paridad en México.



Con ley y jurisprudencia de paridad. México avanza hacia la igualdad sustantiva

En 1953 las mujeres mexicanas conquistaron el derecho al sufragio, así estaba pensado y no como el derecho a gobernar. Desde aquel entonces a la fecha, dicho estatuto se ha ido modificando con la adquisición de nuevos derechos para alcanzar su pleno ejercicio en aquellos espacios donde se ejerce poder y se deciden los asuntos públicos.

El proceso de paridad legal se inició en varias entidades federativas y culminó con la Reforma Político-Electoral de enero de 2014, que elevó a rango constitucional la paridad en las candidaturas entre mujeres y hombres al Congreso de

la Unión y a los Congresos Locales. La reforma establece, en el artículo 41º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

“...los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales”.

La reforma fue culminación y punto de partida, pues a partir de la misma:

1. Se eleva a rango constitucional el criterio de *paridad de género* en candidaturas a cargos de elección popular como una obligación de los partidos políticos, fortaleciendo la protección y garantía de los derechos políticos de las mujeres a ser electas en los ámbitos federal y nacional.
2. Se aprueba una nueva legislación secundaria para regular los procesos electorales, obligaciones y derechos de los partidos políticos para elecciones del ámbito federal que prevén la postulación de 50/50 por ciento de candidaturas para hombres y mujeres a cargos del Congreso de la Unión.
3. Se armonizan las constituciones políticas y leyes electorales del ámbito nacional para que adopten el principio de paridad constitucional como criterio en la postulación de candidaturas para integrar los congresos locales y ayuntamientos, sin excepción, así como también la inclusión de sanciones por incumplimiento a la norma.
4. Se amplía y fortalece la hermenéutica jurídica con perspectiva de género por la vía de ejecución de sentencias por parte de los organismos electorales jurisdiccionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), atendiendo los principios de constitucionalidad, convencionalidad, pro persona y progresividad.

5. Se aprueban jurisprudencias como garantía a los derechos político-electorales de las mujeres en dos materias: la obligación de aplicar el criterio de *paridad horizontal y vertical* en candidaturas a los ayuntamientos y el interés legítimo de las mujeres para impugnar la violación a los derechos políticos en su condición de ciudadanas.
6. Se fortalece y amplía la capacidad de incidencia de distintas redes sociales integradas por mujeres en el ámbito nacional, que por la vía de acuerdos y consensos con mujeres legisladoras de los partidos políticos, exigen cabal cumplimiento a la aplicación de la paridad como principio, derecho y regla procedimental.

La reforma se aplicó por primera vez en las elecciones intermedias del 7 de junio de 2015, para la Cámara de Diputados a nivel federal, 17 congresos locales y 9 ejecutivos locales; en total se eligieron 2.527 cargos. La integración de la Cámara de Diputados muestra un avance sin precedentes en la representación femenina. Sin resolverse aún todos los conflictos, la Cámara se ha integrado en septiembre del 2015 con 211 diputadas de un total de 498 curules. Eso significa que las diputadas serán más del 42% de los integrantes de la Cámara Baja. El anterior gráfico muestra la evolución de la representación femenina considerando ambas cámaras del Poder Legislativo de México.

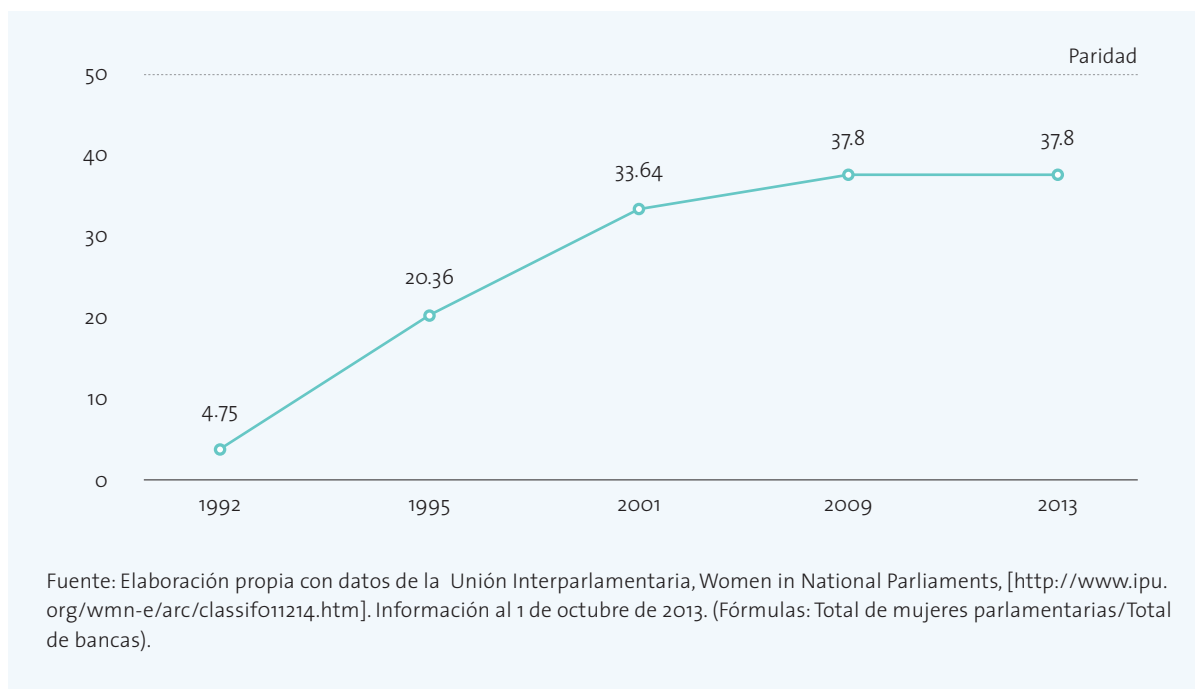
Fuente: ONU Mujeres, 2015. *Paridad Constitucional, marco regulatorio y jurisprudencia en México*. Documento en edición elaborado por Blanca Olivia Peña.

El caso de **Argentina** ha sido extensamente estudiado por diversas autoras que muestran su avance como resultado de un proceso sostenido, en donde los movimientos de mujeres han sido claves para impulsar las demandas y el control del cumplimiento, así como la capacidad de proponer mecanismos para que medidas como las cuotas vayan acompañadas de reglamentaciones que posibiliten los resulta-

dos buscados. Resulta interesante observar que si bien Argentina pudo alcanzar un estatus de país de alta representación de mujeres, no pudo avanzar más hacia la paridad en las dos últimas elecciones. Actualmente, a septiembre 2015, los datos de IPU registran un 36.78% de presencia femenina en el Parlamento, considerando ambas cámaras, lo que significa que se ha producido alguna sustitución.

GRÁFICA 11.

Argentina con alta representación femenina pero aún sin paridad.



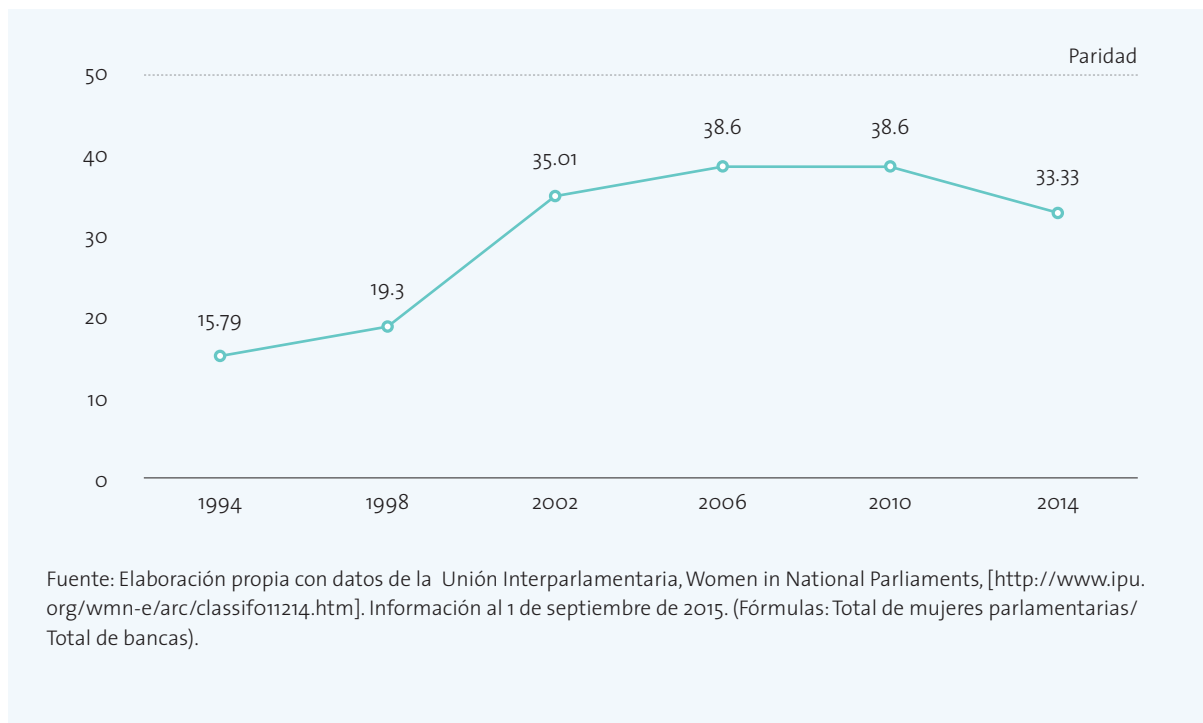
Costa Rica es un país en el que la igualdad y la no discriminación son valores de la sociedad y, en general, de sus liderazgos, aunque con importantes excepciones. Como en la mayoría de los casos, fueron las feministas y el movimiento amplio de mujeres quienes inicialmente levantaron la consigna de la igualdad en la participación política, que se declaró en la *Ley de promoción de la igualdad social de la mujer* de 1990. Pasaron años sin embargo para que se aprobara la cuota en las leyes electorales, primero de 30% y luego de 40%, llegando a un 38.6% de representación femenina en su Asamblea Legislativa, en el año 2009. Ese mismo año se aprobó la paridad en el sentido de que todas las listas debían presentar un 50% de candidaturas de hombres y de mujeres, de manera alternada. No lograron, sin embargo, incluir una disposición para el encabezado paritario de listas y algunas autoras, como Isabel Torres (2013), han llamado la atención al respecto, ya que si pequeños partidos que solamente logran un escaño tuviesen listas siempre encabezadas por hombres podría disminuir la representación

de mujeres en la Asamblea: lo que finalmente ocurrió perdiéndose en las elecciones del 2 febrero de 2014, 3 escaños ocupados hasta entonces por mujeres y bajando la participación de mujeres en la representación legislativa a un 33.33%

En **El Salvador**, a pesar de una presencia importante de mujeres líderes, tanto en la izquierda como en la derecha, las mujeres no han logrado una representación acorde con su participación en el conflicto armado que vivió el país hasta los años noventa, ni en el post conflicto, sin embargo, después de una baja al 9.5% en el año 2000, se ha registrado un crecimiento continuo en la representación legislativa, llegando a un 26.2% la representación de mujeres en el parlamento salvadoreño en las elecciones de 2012. En el año 2013 se aprobó una cuota mínima de 30% en la Ley de Partidos Políticos para las candidaturas de mujeres a cargos legislativos nacionales y municipales, misma que fue aplicada por primera vez en las elecciones legislativas y municipales de marzo

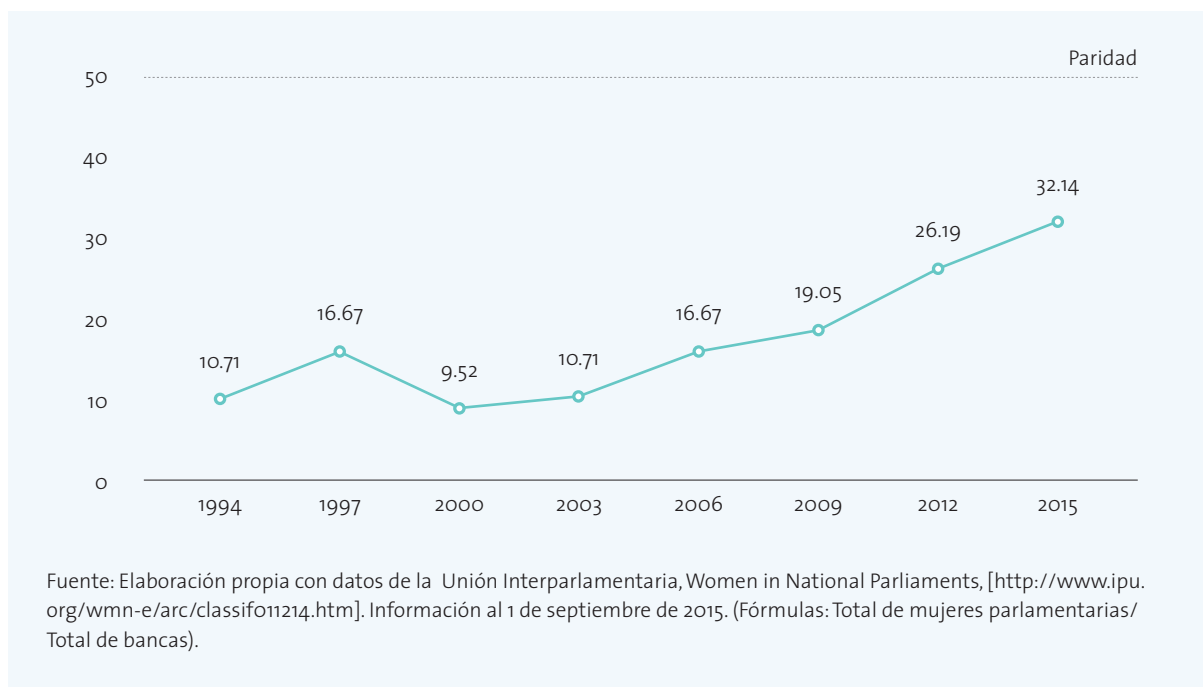
GRÁFICA 12.

La ruta hacia la igualdad política de la mujer en Costa Rica.



GRÁFICA 13.

Crecimiento continuo de mujeres en cargos legislativos nacionales en El Salvador.



de 2015, donde el porcentaje de mujeres en el Parlamento aumentó a 32.1%.

De estos ocho países con alta representación, cinco están gobernados por sectores caracterizados como de izquierda: Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y El Salvador; y uno, Argentina, también se alinea en estos momentos con los países que debaten el denominado socialismo del Siglo XXI. Los avances numéricos de participación de mujeres en la política –sobre todo en los cuatro primeros mencionados-, parecen estar relacionados con la orientación política de dichos gobiernos, por lo que resultaría importante investigar la vinculación de los posicionamientos ideológicos con los procesos de avances en la participación política femenina, si bien en otros aspectos de políticas públicas de género existen frenos en dos de ellos – Nicaragua y Ecuador- sobre todo en relación con el derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos, con posiciones gubernamentales en contra de la despenalización del aborto.

Los países con representación media: Honduras, Perú, Colombia, Panamá, Uruguay, República Dominicana, Venezuela, Paraguay y Chile

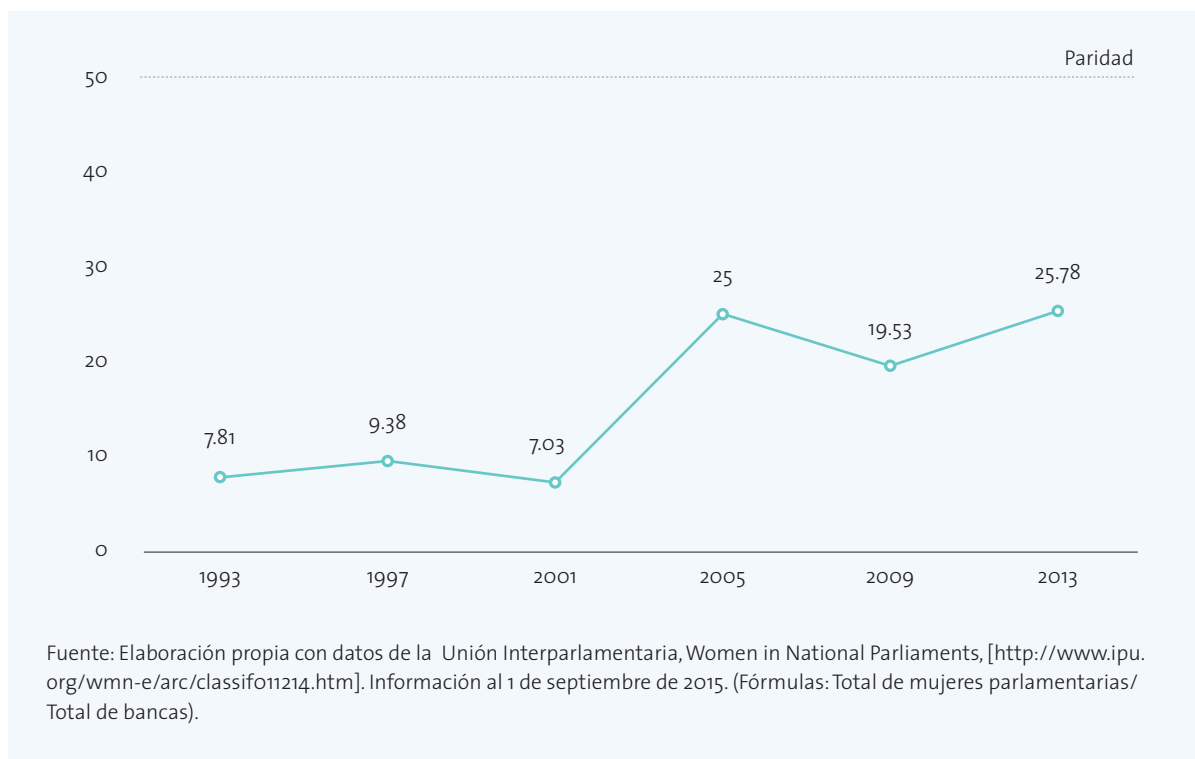
Nueve de los diecinueve países de la región cuentan, hasta mediados del año 2015, con una representación media de mujeres en sus organismos legislativos, sobrepasan el 15 % pero no alcanzan el 30%. De los nueve, solo Venezuela no ha establecido la cuota.

Seis sí las tienen establecidas y las fijaron en 20% (Paraguay), 30% (Colombia, Perú, República Dominicana y Uruguay) y 40% (Chile). Panamá también estableció la paridad (50% para las primarias) en el año 2012, aunque dejó resquicios para su incumplimiento y sin el establecimiento de sanciones.

Honduras mantuvo un bajo porcentaje de representación femenina durante toda la década de los noventa; a finales de la misma aprobó una cuota

GRÁFICA 14.

Avance de la representación de las mujeres en la cuota legislativa de 40% en Honduras.



legislativa del 30% para las listas primarias, posteriormente modificó su legislación y en el 2012 la elevó al 40%, estableciendo además, que en las elecciones de 2016 se aplicará la paridad, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, 2013), encomendando su regulación al organismo electoral. La aprobación de la cuota tuvo efectos en las elecciones de 2005 aumentando el porcentaje en casi 20 puntos porcentuales con respecto de la anterior elección. Como resultado de las elecciones de noviembre de 2013 se ha registrado un aumento en el porcentaje de las mujeres en el Congreso Nacional, pasando de 19.53%, en las elecciones 2009 a 25.78% (aumento del 6.78%).

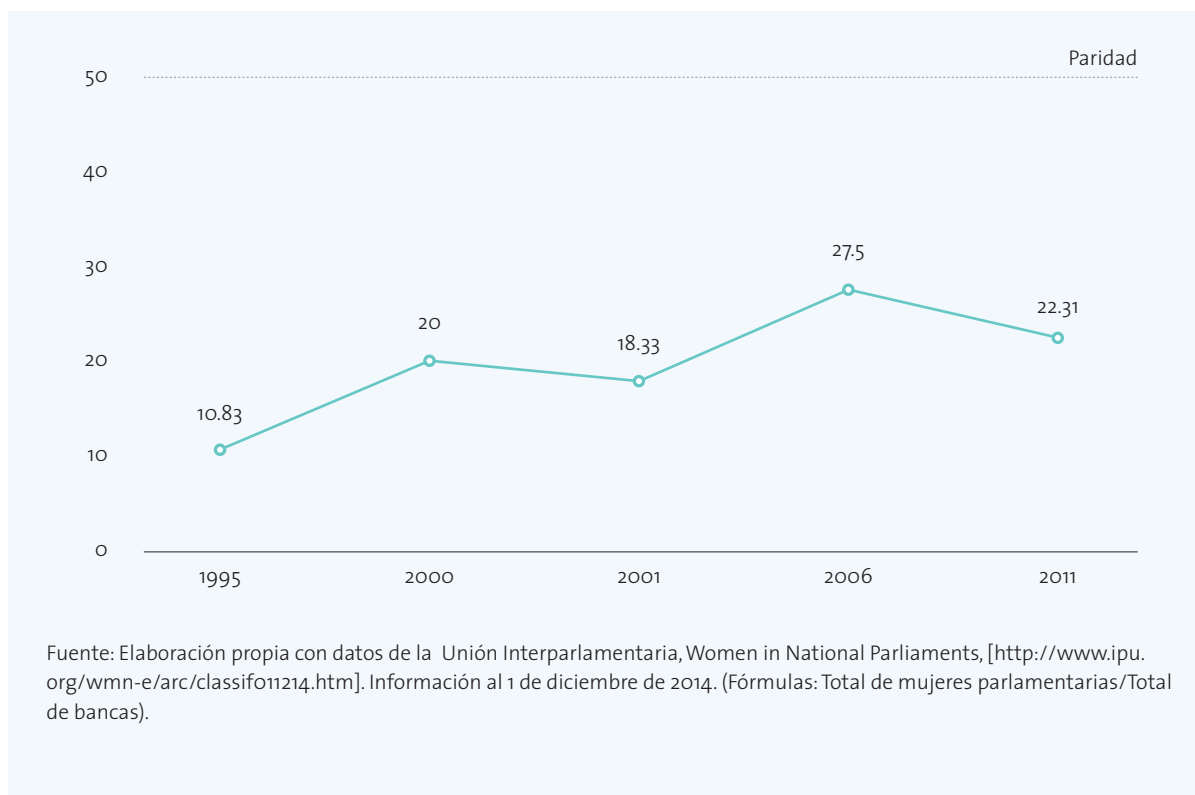
El **Perú** es un caso en el que el sistema de cuotas del 30%, unido al sistema de preferencias y a una ciudadanía activa de las mujeres, llevó a una representación del 27.5% de mujeres en la legislatura en 2006. Las mayores dificultades han provenido de la diri-

gencia de los partidos políticos que han incumplido sistemáticamente con el registro del 30% de mujeres en las candidaturas, habiéndose llegado incluso a interponer una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú (Villanueva Flores, 2009). Es un caso en el que el electorado prefería a mujeres, pero un cambio en el sistema electoral llevó a un descenso en la representación del 27.5% al 22.31%.

En 2010, **Colombia** tenía un 13.58% de mujeres como promedio en ambas cámaras del Parlamento, lo que había constituido un aumento frente al 9.81% en 1994, el 12.17% en 1998, el 10.86% en 2002 y el 9.7% en el 2006. Este país había incorporado cuotas mínimas de 30% para las mujeres para los cargos ejecutivos no electivos, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, pero se requirió de una modificación constitucional para aprobar cuotas mínimas para cargos electivos en el año 2011. Las últimas elecciones rea-

GRÁFICA 15.

Incumplimiento de partidos políticos genera disminución en cuotas de participación de mujeres en Perú.



lizadas en 2014 tuvieron como resultado un aumento de siete puntos porcentuales en la presencia de mujeres en el ámbito legislativo, el resultado más alto en la historia de Colombia de participación de la mujer en el Congreso y, en términos porcentuales, el aumento más importante entre un período y otro. Este resultado ubica actualmente a Colombia entre los países con representación media de mujeres.

Panamá fue el país con menor representación de mujeres hasta las elecciones de mayo de 2014 y, de este grupo de países, es el que mayores oscilaciones ha tenido si consideramos los datos desde el año 1997, cuando tenía un 9.7% de mujeres parlamentarias-, se mantuvo en 1999 con una representación femenina del 9.9%, ascendió esa representación hasta un 16.7% en el 2006 para descender a casi la mitad en el 2009, con un 8.5%. En las últimas elecciones este país duplicó la presencia de mujeres alcanzando un 18.3%.

No es fácil comprender el caso de Panamá ya que tiene mujeres de gran liderazgo y poder histórico y cuenta con disposición legal de paridad y la obligación de destinar parte del aporte que se les proporciona a los partidos políticos a la formación política de las mujeres. Como indicador del liderazgo político de mujeres puede señalarse que, en el año 2001, tenía una Presidenta de la República, una Presidenta de la Corte Suprema de Justicia y las tres líderes de bancada en la Asamblea Legislativa. Esto podría significar que existe una aceptación ciudadana a la participación de las mujeres en la vida pública y política.

Con respecto a la cuota, está vigente en Panamá desde el año 1997 para las elecciones internas y las primarias de los partidos políticos con un 30% de mujeres obligatorio en las listas, pero sin sanciones en caso de incumplimiento, por modificación a la Ley Electoral, que fue nuevamente modificada en el año 2006 (Lubertino 2009:115).

GRÁFICA 16.
Colombia, representación media en la participación de mujeres.



En el año 2012 Panamá modificó nuevamente su legislación, estableciendo la obligatoriedad del 50% de candidaturas femeninas para las internas de los partidos políticos. Como se verá a continuación, en el texto vigente no aparece tampoco sanción alguna en caso de incumplimiento y explícitamente ofrece una posibilidad de incumplir la norma si la secretaria femenina del partido certifica que hay menos mujeres que el 50% dispuesto en la Ley. No puede dejar de señalarse que Panamá consagra el 50% de mujeres como mínimo, pero si bien se le incorpora a los países con paridad, pareciera que el espíritu de ese 50% era más de cuota mínima que de paridad. El artículo 6 de la Ley 54 de 2012, modifica el artículo 239 del Código Electoral y establece:

En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que efectivamente, como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas sea para

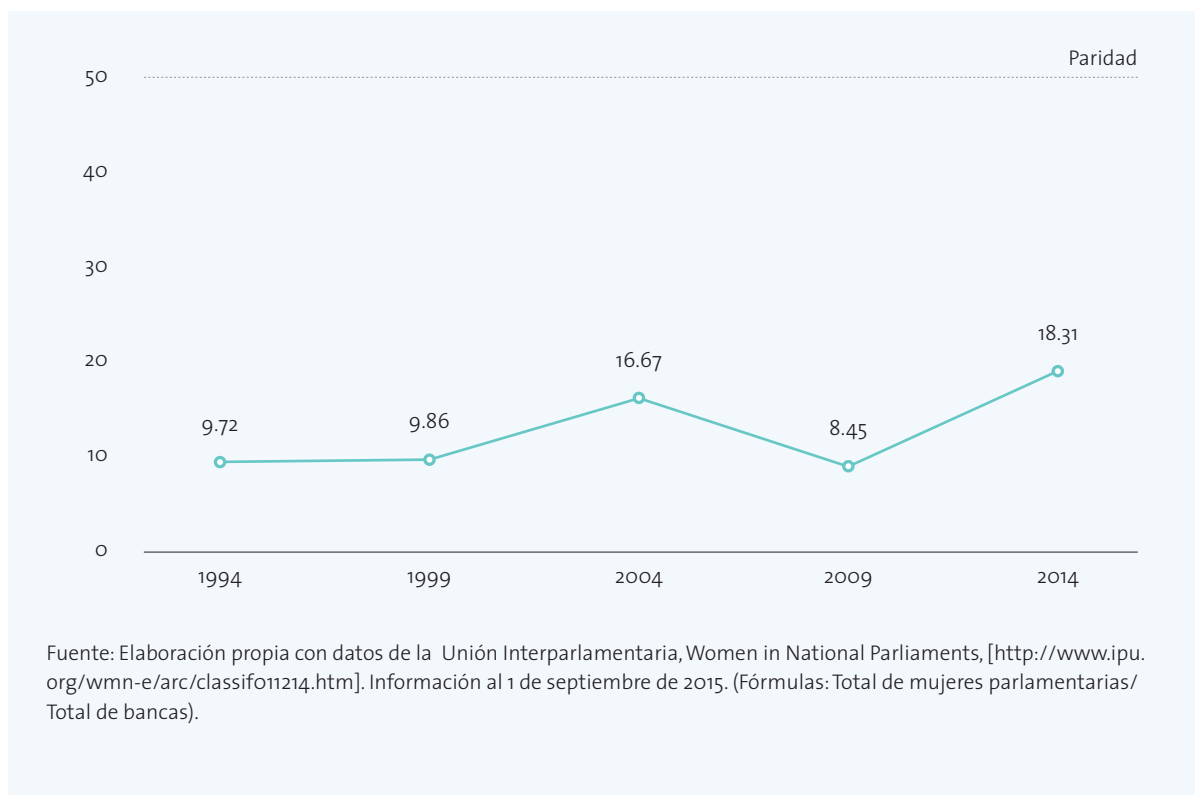
mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones.

Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

En los casos en los que la participación femenina, de manera comprobada por la secretaria femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.⁶¹

⁶¹ Ver Ley que Reforma el Código Electoral en http://iidh-web-server.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/10_2012/e1529aad-166d-45f9-bc6c-ff8275602e95.pdf. Acceso el 10 de mayo de 2015.

GRÁFICA 17.
Oscilaciones en la representación de las mujeres en Panamá.



Uruguay aplicó por primera vez la cuota en las elecciones de 2014. Este país mantuvo una baja representación hasta esas elecciones. Había pasado del 6.92% en el año 1994, a un 11.54% en las elecciones de 1999 y a 12.31% en las del 2004 para volver a bajar a 11.54% en las del 2009. Como puede verse, se mantenía en porcentajes menores al 15% de representación femenina, en un país en el que la igualdad es un valor social y político relevante y que cuenta con mujeres con alto nivel educativo y una masa crítica importante. ¿Qué puede explicar entonces la baja representación?

Mujeres líderes uruguayas explican esa baja representación a partir de tres grandes ejes de mantenimiento del patriarcado: la rígida división sexual del trabajo, traducida muy claramente en disparidades del uso del tiempo; la alta violencia intrafamiliar y doméstica contra las mujeres, en un país con alta seguridad ciudadana,

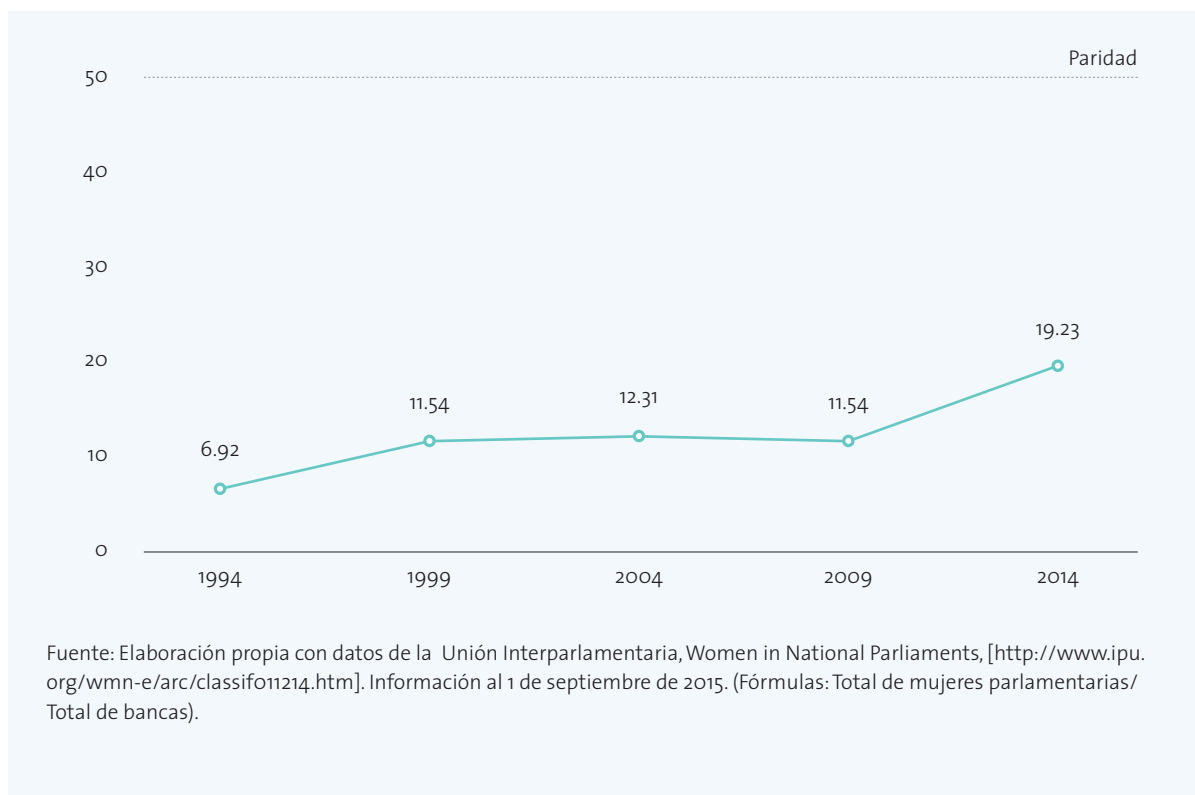
pública y comunitaria; y las fuertes resistencias de los liderazgos masculinos contra el aumento de mujeres en la representación política.⁶² Mujeres líderes del Frente Amplio confirmaron la explicación expuesta más arriba y consideraron que los partidos políticos del Uruguay son hostiles con las mujeres.⁶³ En las elecciones realizadas en octubre de 2014 se aplicó por primera vez la cuota del 25% para las primarias, que había sido sancionada en el año 2009, y la presencia de mujeres dio un salto de 7,69 puntos porcentuales.

62 Line Bareiro tuvo oportunidad de facilitar, en la primera semana de noviembre de 2013, un curso organizado por el Instituto Nacional de las Mujeres y Cotidiano Mujer, dirigido a liderazgos de políticas de igualdad en el Estado. El triángulo patriarcal fue un aporte de las participantes en el curso, que se adoptó como una de las conclusiones del mismo.

63 En ocasión del diálogo con las participantes luego de una conferencia de Line Bareiro, el 8 de noviembre de 2013, en la Unidad Temática de los Derechos de las Ciudadanas del Frente Amplio del Uruguay.

GRÁFICA 18.

Hostilidad de partidos políticos hacia la representación de las mujeres en Uruguay.



República Dominicana ha tenido un lento crecimiento en la cantidad de mujeres en el ámbito legislativo a partir de los años noventa, registra pequeños avances en cada uno de los procesos electorales. En 1994 tenía apenas 10% de mujeres en el poder legislativo y en el 2010 llegó a duplicar esa cifra que hoy es de 19.07%. Tiene aprobada una cuota del 30% para las elecciones primarias.

Venezuela había legislado la cuota en 1997, pero en la modificación electoral de 2009 ya no fue incorporada. En 1995 y 2000 el porcentaje de mujeres se ha mantenido en alrededor del 10% para aumentar al 18.56% en el 2005 y disminuir levemente de nuevo en el 2010.

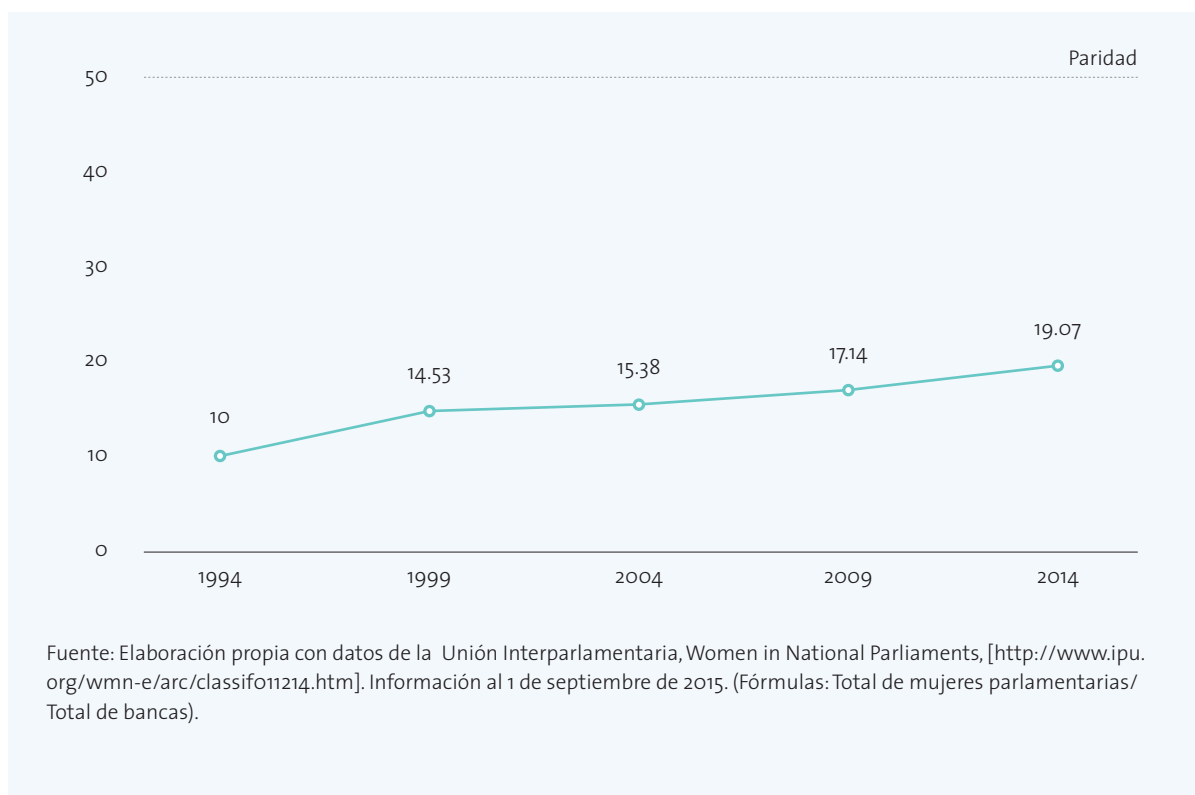
Paraguay estableció en la Ley Electoral de 1996 un porcentaje mínimo de 20% para las listas internas de los partidos y en las últimas elecciones realizadas en abril de 2013 alcanzó un 16.80% de mujeres como promedio en ambas Cámaras, en un sostenido proceso

de crecimiento a partir de los años noventa, pero sin alcanzar la media de ALCH y sin haber podido aumentar el porcentaje de la cuota, pese a intentos que llegaron incluso a propuestas de paridad. En el año 2014 se conformó un grupo impulsor de la paridad constituido por diversas organizaciones y redes de mujeres que está elaborando un anteproyecto de ley para presentarlo nuevamente al Congreso.

Chile no legisló la cuota sino hasta el año 2014, sin embargo, la onda expansiva de los reclamos de mayor representación femenina también parecía haber alcanzado a este país y, a partir del año 2000, se puede observar un aumento sostenido de la presencia de mujeres en el Parlamento. En la última elección realizada en noviembre de 2013 se produjo otro pequeño aumento de casi 3% con respecto del proceso electoral anterior. Probablemente esto pueda explicarse por la amplia aceptación de un nuevo periodo de Michelle Bachelet con una campaña donde los temas referidos

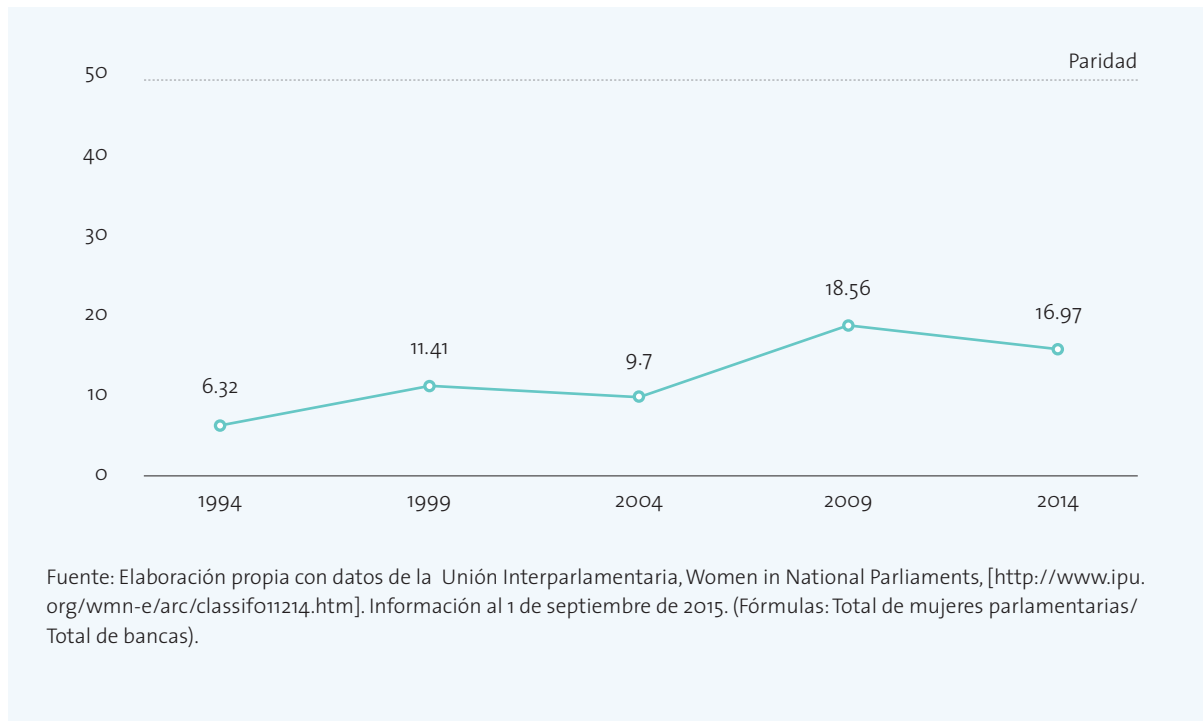
GRÁFICA 19.

Lento crecimiento en la representación de mujeres en el ámbito legislativo en República Dominicana.



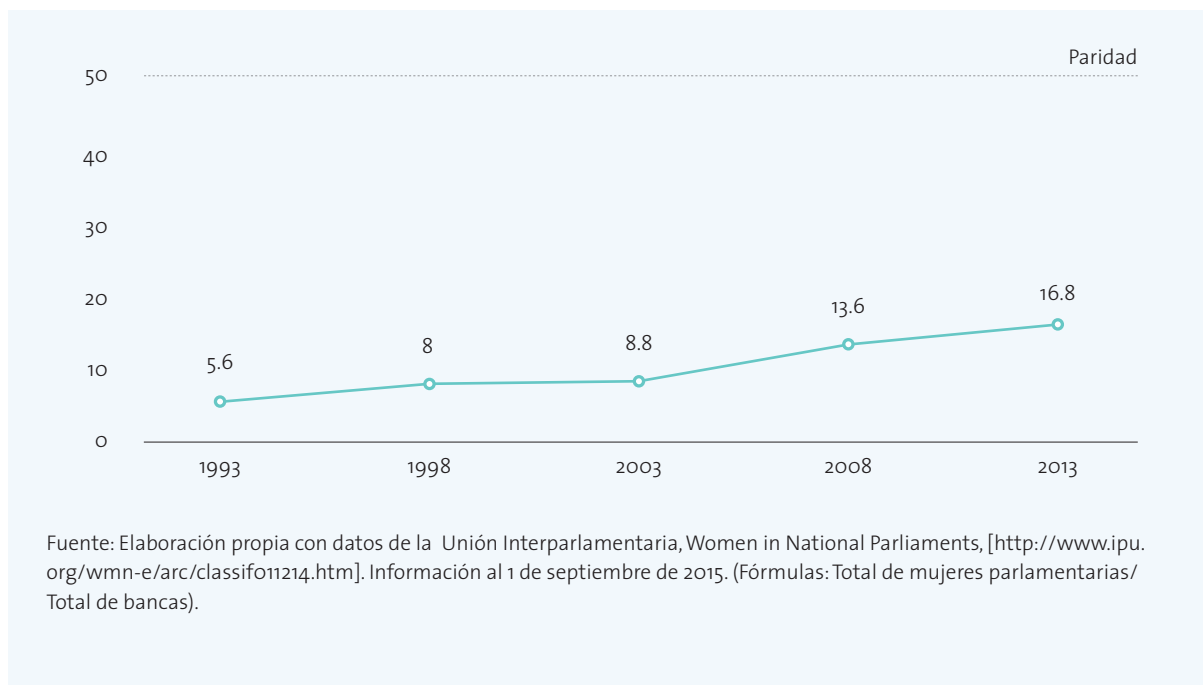
GRÁFICA 20.

Sin definición de cuotas para la representación de mujeres en Venezuela.



GRÁFICA 21.

Limitaciones en el alcance de la media en ALCH para la representación de mujeres en Paraguay.



a las mujeres fueron más visibles. En el mes de abril de 2014 la presidenta Bachelet envió al Congreso un proyecto de reforma electoral en el que incluyó una cuota del 40% que fue aprobada en junio de ese año. Los datos de junio 2015 registran un porcentaje de 15.82% de mujeres en el Parlamento.

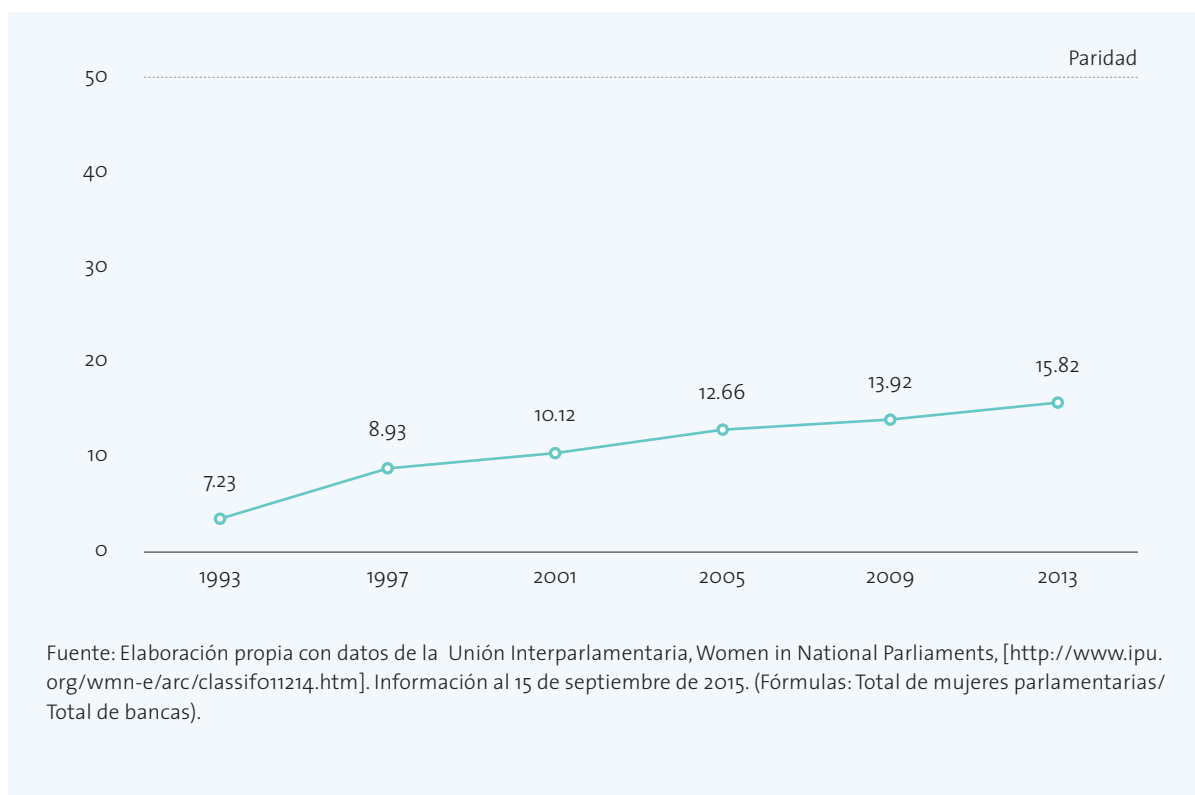
Los países con baja representación: Guatemala y Brasil

Se consideran como casos de baja representación de las mujeres a todos aquellos que están por debajo de un 15% de representación femenina en sus respectivos poderes legislativos. Los de menor representación en ALCH a fines del 2014 son: Guatemala, con un 13.3% de diputadas del Congreso de la República; y Brasil, con un 10.44% como promedio de su parlamento bicameral

Guatemala es un país que no ha logrado más que un 13.3% y, como puede verse, la participación histórica ha sido un baja y sube. En un excelente artículo, Luz Méndez (2004), explica el difícil proceso en el que las mujeres han logrado participar en los Acuerdos de Paz con una inclusión explícita en los documentos del Acuerdo, cuentan con un activo movimiento de mujeres, incluyendo a importantes organizaciones de mujeres indígenas, y han presentado varias propuestas para incluir medidas especiales temporales para la igualdad política, como las propuestas de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (que tiene rango constitucional), sin embargo, no ha sido posible hasta ahora lograr la inclusión de las cuotas en el sistema electoral ni superar la escasa presencia de mujeres en la representación. La propuesta actual de reforma para incluir la paridad es trascendental en el caso guatemalteco, pues plantea una representación que trastoca lo más anquilosado en la cultura política del

GRÁFICA 22.

Onda expansiva en el crecimiento de la representación de las mujeres en Chile.



país al proponer una representación étnica en iguales proporciones para ambos sexos, es decir, la alternancia política entre hombres y mujeres, indígenas, ladinos o mestizos, lo cual constituye una novedad para un contexto social marcado por el racismo y la discriminación.

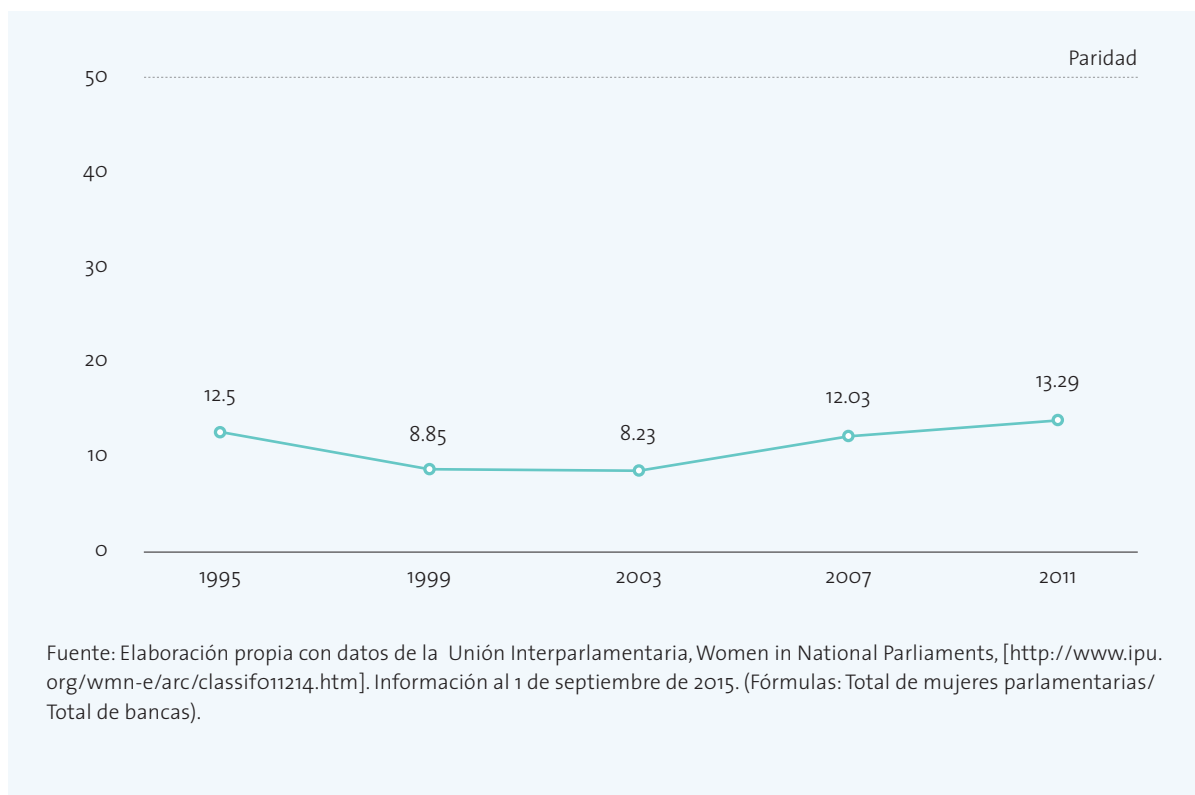
El caso de **Brasil** es claramente de inadecuación de la cuota al sistema electoral y es un ejemplo de cómo un 30% puede convertirse en menos del 15%. Brasil tenía 6.7% de mujeres en el la Cámara de Diputados en 1997, pasó a un 9.09 % en el 2002, a 9.43% y 9.6% en el 2010. Los cargos pueden adjudicarse por mayoría o proporcionalmente, pero habría que trabajar directamente con los posibles efectos en el total de candidaturas, de manera que las cuotas tengan efecto, en el caso en el que hubiese voluntad política, para aumentar la representación femenina. Eso no puede constatar en los diversos cambios legislativos, pues se

mantiene la inadecuación de la medida especial temporal al sistema electoral. En el Manual Electoral Oficial sin embargo, se considera que la última redacción es más fuerte, e indica obligatoriedad.⁶⁴ Las últimas

64 Dice el Manual Electoral 2012: O preenchimento de vagas para as eleições proporcionais deve observar os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” substituindo, portanto, a locução anterior “deverá reservar” por “preencherá”, a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo. O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente cançados pelo partido ou coligação,... (<http://www.prers.mpf.mp.br/eleitoral/eleitoral/prers-news/manual-eleitoral2012-versao-intranet.pdf>). Hemos realizado una traducción no oficial del

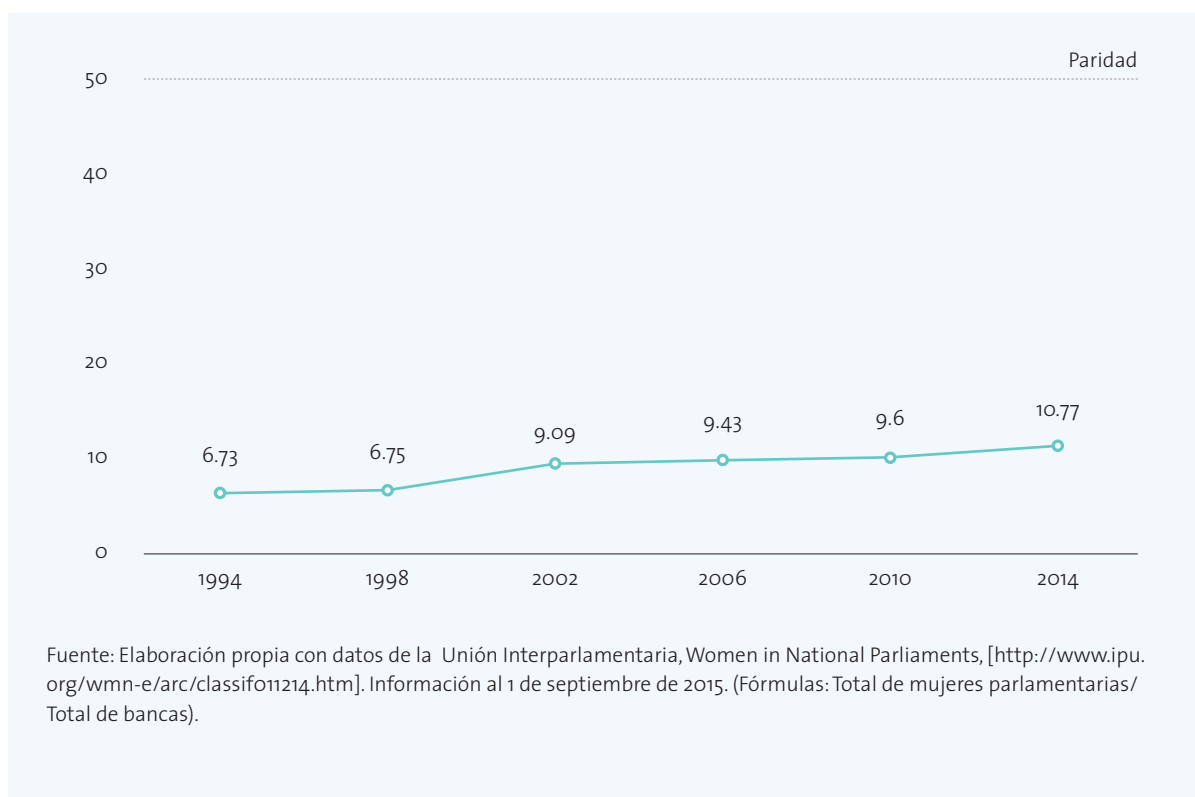
GRÁFICA 23.

Participación histórica con efecto sube y baja en la representación de mujeres en Guatemala.



GRÁFICA 24.

El caso de representación de las mujeres en Brasil, la más baja en ALCH.



elecciones de 2014 no produjeron cambios significativos y hoy este país cuenta con 10.77% de mujeres como promedio de ambas cámaras.

párrafo: La ocupación de cargos vacantes para las elecciones proporcionales debe observar los porcentajes mínimo y máximo de cada sexo. El § 3 del art. 10 de la Ley N° 9.504 / 97, en la redacción dada por la Ley 12.034 / 2009, dispuso que “del número de vacantes resultante de las normas establecidas en el presente artículo, cada partido o coalición ocupará el mínimo de 30% (treinta por ciento) y el máximo de 70% (setenta por ciento) para candidaturas de cada sexo, reemplazando así la expresión anterior “debe reservar” por “llenará” para demostrar el actual carácter imperativo del precepto en cuanto a la observancia obligatoria de los porcentajes mínimo y máximo de cada sexo. El cálculo del porcentaje se debe considerar el número de candidatos efectivamente presentados por el partido o coalición, ...

El protagonismo político de mujeres indígenas y afrodescendientes

Durante la preparación hacia la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, llevada a cabo en Durban, Sudáfrica, entre el 31 de agosto y el 8 de septiembre de 2001, pudo observarse⁶⁵ un fenómeno interesante: algunas líderes, tanto afrodescendientes como indígenas, habían participado activamente en los procesos de las Conferencias Mundiales de los años noventa del siglo XX, principalmente en la de Población

65 Una de las autoras de este artículo trabajó en los años 2000 y 2001 en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), institución que colaboró con las organizaciones de la sociedad civil para la Conferencia de Durban.

y Desarrollo, realizada en El Cairo en 1994, y la IV Conferencia de la Mujer, realizada en Beijing en 1995. En muchos casos, podía observarse que las líderes mujeres tenían mayor experiencia internacional que los líderes varones, habían aprendido a moverse en contextos internacionales y a incidir en organismos multilaterales.

Es posible pensar que una de las llaves que abrió la brecha para las mujeres indígenas fue el Premio Nobel de la Paz otorgado a Rigoberta Menchú en 1992, año del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, como se planteó históricamente desde una visión eurocentrista, que fuera asumida acriticamente en la región por siglos, o del encubrimiento de América como plantearon numerosos liderazgos indígenas en ese quinto centenario, o del encuentro de culturas o de mundos, como planteara España en el V Centenario de la llegada de Cristóbal Colón a la isla de Guanahani. El premio para la líder maya fue otorgado en un contexto muy adverso, pero podemos pensar que justamente las mujeres indígenas y afrodescendientes, cuyos liderazgos trascienden a sus comunidades y logran una presencia política nacional o internacional, se debe a una gran capacidad de vencer adversidades.⁶⁶

El contexto político en la región en los primeros años del siglo XXI, se volvió más favorable para el acceso de la investidura de grandes líderes mujeres. En México, por citar un ejemplo, Cirila Sánchez Mendoza, se convirtió en la primera mujer indígena en ser diputada local de la LII Legislatura del Congreso de Oaxaca para el periodo 1983-1986, la única entre 24 diputados, número que componía en ese momento el congreso local. Más tarde, en el trienio 1989-1991, se colocó como diputada federal y de 1994 a 2000 como senadora de la República.

66 Esa capacidad de vencer adversidades como requisito para el liderazgo de las mujeres ha sido el principal hallazgo de la investigación cualitativa realizada por Line Bareiro y Clyde Soto, publicada con el mismo título en el año 1999.

En Guatemala, doña Otilia Lux de Coti fue Ministra de Cultura entre el año 2000 y el 2004, y continuó investida de diversos cargos con un compromiso permanente por la igualdad de las mujeres indígenas, asumiendo como una de cuatro diputadas indígenas en la legislatura 2008-2012,⁶⁷ postulada por un partido político indigenista de izquierda, fundado por la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú Tum. Las mayas abrían camino en un ejercicio constante por la defensa de los derechos de sus propios pueblos, de las mujeres indígenas y de los derechos humanos; y este es el caso también de Rosalina Tuyuc, que ya a finales del siglo XX fue diputada en Guatemala.

En el año 2002 ganó las elecciones en el Ecuador Lucio Gutiérrez, con el apoyo de Pachakutik, y la presidenta de esa organización, la líder quechua y destacada referente de los derechos humanos en el continente, Nina Pacari, fue nombrada como Ministra de Relaciones Exteriores. Ese mismo año ganó las elecciones en el Brasil Luiz Ignacio Lula Da Silva y desde el inicio de su gobierno, en marzo de 2003, incorpora políticas públicas contra el racismo y por la igualdad racial, la primera ministra encargada de llevar adelante esas políticas fue Matilde Ribeiro, afrodescendiente y feminista. También en el año 2002 asume su banca como diputada en Costa Rica Epsy Campbell, destacada socióloga afrodescendiente y feminista, que un año después ya era jefa de fracción de su partido y posteriormente pasó a presidirlo. Evo Morales preside Bolivia desde el año 2005 y uno de los puntos relevantes de la gran transformación que ha realizado es la inclusión de la despatriarcalización, con una decidida apuesta a la paridad política.

La influencia de las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes que aprendieron a moverse en sus comunidades, así como en el plano nacional, regional e internacional, como por ejemplo el Enlace Continental de Mujeres Indígenas, con el liderazgo de Tarcila Rivera, la Alianza de Mujeres Indígenas de

67 Hubo cuatro diputadas indígenas de diecinueve mujeres electas.

Centroamérica y México, y las redes y organizaciones de afrodescendientes, como Geledes del Brasil, colocan a las mujeres indígenas y afrodescendientes con voz propia. Sin duda alguna, intelectuales de primer nivel, como Sueli Carneiro y la Universidad Hurricane de Nicaragua, dan contenido creativo, crítico y transformador a sus voces. Y no es menor el reconocimiento a grandes mujeres líderes indígenas en el mundo, como la nicaragüense Mirna Cunningham quien presidió el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas y es una de los dos asesores del Presidente de la Asamblea General de la ONU.

En el año 2014, un recuento realizado por la Unión Interparlamentaria, a través de una encuesta a todos los parlamentos del mundo, reveló que en los legislativos de ALCH que cuentan con representantes indígenas, la presencia de mujeres va del 11 al 40% de esa representación. De cinco países sobre los que se obtuvieron datos: Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, dos de los mismos cuentan con un 40% de mujeres en el total de la representación indígena –Ecuador con 2 de 5 y México con 4 de 10 bancas indígenas-, en tanto, Bolivia tiene un 28.5% de mujeres -9 de 32 bancas ocupadas por representantes de pueblos indígenas-, Perú 17.1% -6 de 35 bancas indígenas- y Guatemala 11.1% -2 mujeres de 18 bancas-. No se obtuvieron datos de Colombia y Venezuela que tienen, en el caso de Colombia, circunscripciones especiales con dos puestos para afrocolombianos en la Cámara de Representantes y uno para indígenas, y dos escaños para comunidades indígenas en el Senado, y en Venezuela tres representantes indígenas. En las elecciones bolivianas de 2014, de las siete circunscripciones especiales para los pueblos indígenas, tres fueron ocupadas por mujeres;⁶⁸ hasta entonces estas bancas habían sido solo ocupadas por hombres.

Si bien este breve recuento incluye sólo a aquellas mujeres indígenas o afrodescendientes que han alcan-

zado gran relevancia y pertenecen a países en los cuales estas poblaciones son muy importantes e incluso mayoritarias, como en Guatemala y Bolivia, también en países con escasa población indígena las mujeres demandan su participación en el poder político; es el caso de Paraguay, donde en las últimas elecciones nacionales de 2013 mujeres de varios pueblos, reivindicando sus pertenencias étnicas, participaron como candidatas, conformando incluso una lista para uno de los departamentos del país compuesta totalmente por mujeres de cinco pueblos indígenas, acompañadas de algunos hombres, en el marco del movimiento político socialista, feminista y ecologista Kuña Pyrenda.

La participación política es una prioridad de las mujeres indígenas y una de las tres prioridades incluidas en el Documento de Posicionamiento Político y Plan de Acción de las Mujeres Indígenas del Mundo, adoptado en la Conferencia Global de Mujeres Indígenas, realizada en Lima, en octubre de 2013,⁶⁹ previa a la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas, plenaria de alto nivel que se realizó en el marco de la Asamblea General del año 2014. En el taller, dirigido por Martha Sánchez Néstor (líder indígena mexicana con amplia trayectoria política y actual titular de la Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero en México), en el que participaron mujeres indígenas de esta región y también de Asia y de África, fue claro que si bien las mujeres indígenas de América Latina y el Caribe daban gran importancia a la participación y liderazgo en sus propias comunidades, también tenían un pensamiento político, experiencia y expectativas políticas en el nivel nacional e internacional.⁷⁰

La producción de conocimientos acompaña este proceso. Se cuenta con dos estudios regionales que hacen foco en la participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Por una parte, ONU Mujeres publicó, en octubre del 2013, un estudio sobre la participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes, analizando los casos de Bolivia, Colombia,

68 Ver información en <http://www.gobernabilidad.org.bo/notis/electoral/1922-mas-gana-circunscripciones-especiales> Acceso el 15 de junio de 2015.

69 <http://mujerindigena.com/> Acceso el 10 de julio de 2015.
70 Una de las autoras de este trabajo tuvo el honor de participar en ese taller.

Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Panamá.⁷¹ Lo más interesante es la manera en la que se adentra en lo específico y comunitario en diálogo constante con lo regional, para llegar a conclusiones relevantes, tanto desde el punto de vista académico, como político, pues conjuga el análisis de lo electoral con la participación comunitaria y las organizaciones indígenas.

Por su parte, Oxfam, con el concepto de populares y diversas,⁷² explora también la participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes en Colombia, Perú, Ecuador y Brasil.

71 ONU Mujeres, Trabajo académico. Participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Las experiencias de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá, Santo Domingo, 2013.

72 Ver Colombia en <http://www.popularesydiversas.org/media/uploads/documentos/investigacion-colombia.pdf>, Perú en <http://www.popularesydiversas.org/media/uploads/documentos/investigacion-peru.pdf> Ecuador en <http://www.popularesydiversas.org/media/uploads/documentos/investigacion-ecuador.pdf> y Brasil en <http://www.popularesydiversas.org/media/uploads/documentos/investigacion-brasil.pdf>.



ONU Mujeres/Pim Schalkswijk

3

SISTEMAS ELECTORALES Y
LA REPRESENTACIÓN FEMENINA
EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE HISPANO

ACTORES Y ESTRATEGIAS
PARA AVANZAR HACIA LA IGUALDAD
SUSTANTIVA

Sistemas electorales y la representación femenina en los países de América Latina y el Caribe Hispano

Lo que se define mediante un sistema electoral es la representación política, según Dieter Nohlen,⁷³ quien explica que muchas veces se equipara sistema electoral a legislación electoral, pero que en un sentido restringido, para la ciencia política, sistema electoral es lo que hace a la representación, en este sentido, se deben tener en cuenta varios elementos como la forma de la candidatura (individual o de lista), el procedimiento de votación para el/la elector/a, así como el procedimiento por el que se convierten los votos en escaños (mayoría o proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción electoral), el método de cómputo (sistemas de mayoría simple o absoluta, o en proporcionales los del cociente y los del divisor, de éstos el más conocido es el D'Hont) y finalmente la barrera o umbral.

América Latina es un continente en el que se aplica principalmente la proporcionalidad, aunque con algunas excepciones. La principal es lo que se refiere a cargos uninominales, como los del Poder Ejecutivo, o cuando en una circunscripción se pugna por un solo lugar para un cuerpo colegiado, por ejemplo, al elegirse un senador o senadora por una región determinada que pasará a integrar la Cámara Alta. Otra excepción la constituye el sistema binominal chileno

73 Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales*, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, *Diccionario Electoral Tomo II*, San José, 2000, pp. 1157 – 1176.

que favorece la conformación de dos bloques partidarios en los cuerpos colegiados y que es muy desfavorable para la representación femenina. En general, los sistemas proporcionales favorecen la representación de las mujeres.

La forma de la candidatura es uno de los grandes nudos para la representación de las mujeres porque las candidaturas individuales se muestran más difíciles de ganar a pesar de ser la región con mayor cantidad de jefas de Estado. Los sistemas de listas son diversos. En la región se tiende a las listas cerradas y bloqueadas y a las listas cerradas y no bloqueadas. Ecuador constituye un caso único de lista abierta. De todas maneras, tanto con el mecanismo de cuotas mínimas o máximas de representación femenina, los estudios⁷⁴ han demostrado que las listas cerradas y bloqueadas son las que pueden dar mayor garantía de resultado. Puede pensarse lo mismo para la paridad (50% de candidaturas de cada sexo, puestas en forma alternada). En realidad, en ningún caso esa alternancia de 50%, a la que se llama paridad vertical, ha dado como resultado la paridad

74 Ver por ejemplo, Bareiro, Line y Torres Isabel, *Igualdad para una democracia incluyente*, IIDH, San José 2009; Htun, Mala, "Mujeres y poder en Latinoamérica", en *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (editoras). International IDEA. Estocolmo. 2002; Htun, Mala y Jones, Mark P, "Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America", en *Gender and the Politics of Rights in Latin America*, Nikki Craske y Maxine Molyneux (editoras). Houndsmill, New York: Palgrave. 2002.

del 50% en el cuerpo colegiado electo. Es por eso que hay un gran debate, por ejemplo en Costa Rica, sobre la necesidad de paridad horizontal, que tiene que ver con la posibilidad de establecer paridad para los encabezamientos de lista o para el total de cargos uninominales. Hasta el momento, solamente Bolivia cuenta con formas de paridad horizontal en la región estudiada.

El procedimiento de votación reviste la mayor importancia y tiene que ver con la cantidad de votos que tiene cada elector/a para los cargos en disputa. Obviamente, para elegir cargos uninominales se tiene un solo voto y también se tiene un solo voto para elegir entre distintas opciones de listas cerradas y bloqueadas. Pero si las listas son cerradas y no bloqueadas, el/la elector/a tiene por lo menos dos votos, uno para el partido y otro para la candidata o candidato de su preferencia. Es posible tener tantos votos como cargos, estableciendo el orden de preferencia.

En el caso de listas abiertas, el elector puede “armar su lista” de entre las candidaturas de las diversas listas. Para que este sistema sea más claro, veamos en lo pertinente la formulación del artículo 16o del Ley Orgánica Electoral del Ecuador: Artículo 16o “(...) El elector podrá indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados.”

Se ha señalado anteriormente que los sistemas proporcionales y las listas cerradas y bloqueadas favorecen la aplicación de las cuotas y así es. Eso no significa de manera alguna que mecanismos como cuotas altas o la paridad no favorezcan la representación política de las mujeres si se aplican en listas no bloqueadas o abiertas, basta con mirar el importante salto que se ha dado en países como Ecuador y Bolivia. Obviamente esto se refiere a mecanismos de listas de cualquier tipo, ya que para uninominales se precisa explícitamente con la obligación de contar con un mecanismo de paridad horizontal, como 50% del total de candidaturas uninominales o incluso

para las unipersonales.⁷⁵ En ese sentido, considerando nuevamente a los dos países antes nombrados, Bolivia combina candidaturas uninominales con las plurinominales cerradas para la elección del legislativo, de manera que para las primeras opera la paridad horizontal y para las otras la vertical y también tiene una cuota de 40% para los cargos unipersonales. En cambio Ecuador solamente tiene la paridad vertical y no cuenta con paridad horizontal para enfrentar problemas como que el encabezamiento de listas sea siempre masculino, o que para los cargos unipersonales no haya una cuota o paridad obligatoria y así se produce una gran desigualdad entre hombres y mujeres en las alcaldías.

Un último elemento a tener en cuenta es el escrutinio. Ciertamente el Profesor Nohlen no incluye el escrutinio entre los elementos centrales de un sistema electoral, sin embargo vale la pena consignar que cuanto más abierta la lista, es más complejo el escrutinio. Además en varios países de la región se ha incorporado el voto electrónico, que facilita el escrutinio pero también ha despertado temores de nuevas posibilidades de fraude.

Parece incontestable también que las circunscripciones grandes, en las que se seleccionan a más candidatos a un cuerpo plurinomial, favorecen la representación política de las mujeres. En lo contrario, si la circunscripción es pequeña o se eligen menos cargos, se tiende a que sean electos/as solamente quienes encabezan las listas, y generalmente el primer nombre es el de un hombre. En este caso, se plantea nuevamente la necesidad de pensar en mecanismos como la paridad horizontal o inspirados en esta.

75 Se usa uninominal para candidaturas en las que se elige un/a sólo/o representante por el distrito, para integrar un cuerpo colegiado. Se usa unipersonal para cargos ejercidos por una sola persona como la presidencia de la república, la gobernación y la alcaldía o intendencia municipal.

En cuanto al sistema de cómputo, no es claro, por falta de suficiente experiencia y estudios, si son los sistemas de mayoría simple o de mayoría absoluta los que favorecen la elección de mujeres. Una mirada simple puede llevar a afirmar que justamente los tres países del Cono Sur que tienen presidentas mujeres, tienen sistemas de mayoría absoluta, con doble vuelta electoral en caso de no lograr esa mayoría en primera vuelta, pero posiblemente haya otras variables que incidieron en la elección de las jefas de Estado de la Argentina, Brasil y Chile.

En el cómputo en sistemas proporcionales tampoco pareciera haber una gran diferencia para la representación femenina entre quienes usan sistemas del cociente o del divisor. Habría que recordar que desde la Revolución Francesa se aspiró a contar con un sistema proporcional pero no se contaba con el mecanismo que lo posibilitara. Fue en 1878 cuando el jurista y matemático belga Victor D'Hont, desarrolló su fórmula en la que pudo comenzar a aplicarse la proporcionalidad.

El método D'Hondt es un sistema del divisor y consiste en dividir el total de votos para un cargo determinado de cada partido entre 1, 2, 3, 4, 5, y así sucesivamente. El primer escaño se adjudica al que tiene más votos, el segundo escaño al que queda en segundo lugar y así hasta el total de cargos en disputa. Hay varias fórmulas del divisor aunque son numerosos los países que aplican la fórmula de D'Hondt, por ejemplo, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.⁷⁶ El divisor tiene ventaja frente a los sistemas de cociente, en que nunca hay sobra o excedente.

76 El sistema D'Hondt se utiliza en los siguientes países europeos: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda del Norte (en el Reino Unido), los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, Suiza y Turquía. Se le utiliza también en Israel, Japón.

José Enrique Molina⁷⁷ explica el cociente electoral como el número de votos necesarios para acceder a alguno de los cargos elegidos. La fórmula básica del cociente electoral es la división de votos/puestos, por supuesto que hay otras fórmulas que constituyen variaciones de la básica.

Tampoco pareciera tener efectos en la elección de mujeres la barrera o umbral electoral, consistente en porcentajes mínimos que deben obtener los partidos para calificar al cargo electivo. Su objetivo es impedir la excesiva dispersión o fragmentación del sistema de partidos. Se aplica solamente en tres países de la región, la Argentina (3% en la circunscripción electoral), Bolivia (3% del total de votos a nivel nacional) y México (3% para los mandatos proporcionales). Notablemente los 3 países se encuentran entre los de representación alta de mujeres (más del 30%) pero no es suficiente para concluir que esa norma favorece la representación femenina.

Bareiro y Torres concluyeron en su estudio sobre aplicación de las cuotas, basado en datos proveídos por los organismos electorales, que el mecanismo adecuado al sistema electoral es solamente uno de los cuatro elementos relevantes para el éxito de la medida, junto al funcionamiento del Estado de Derecho, la ciudadanía activa de las mujeres y una opinión pública favorable. Obviamente si el mecanismo no es adecuado tenemos resultados como los de Brasil, con cuotas y con el porcentaje más bajo de representación política de las mujeres.

77 Molina Vega, José Enrique, "Cociente electoral", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ CAPEL, Diccionario Electoral. Tomo I, San José 2000, pp. 203 – 207.

Actores y estrategias para avanzar hacia la igualdad sustantiva

Los actores y las actoras

En el proceso de demandas, luchas y logros por obtener una participación plena de las mujeres en la política, varios actores han sido clave para los avances obtenidos. Claramente, el impulso político se ha producido por parte de: 1) las y los feministas y el movimiento amplio de mujeres; 2) las mujeres políticas; 3) organismos multilaterales y organizaciones internacionales, globales y regionales; 4) mecanismos nacionales de la mujer o para la igualdad de género y 5) la academia e intelectuales. En todos los países estos han sido actores que sistemáticamente han impulsado la mejor representación política de las mujeres. En algunos países pueden sumarse 6) los partidos políticos y 7) los organismos electorales, si bien estos actores no han actuado uniformemente a nivel regional a favor de este proceso, pues así como en algunos países han sido impulsores, en otros no han tenido un rol proactivo o no han ejercido la fiscalización necesaria en el proceso de consolidar medidas para la mejor representación política de las mujeres.

Las y los feministas y el movimiento amplio de mujeres han sido impulsores centrales del reconocimiento del derecho a la igualdad política de las mujeres, no sin extensos debates con respecto del poder y el análisis del tipo de poder que los feminismos se plantean. Se propició así, desde diversas instancias, el debate sobre la necesidad de participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones y es posible encontrar, en cada uno de los países, un amplio abanico de organizaciones y movimientos identificados con el feminismo que han trabajado y trabajan por el derecho a la participación política.

Las mujeres políticas conforman otro sector importante en la lucha por la participación política igualitaria. Desde espacios de poder o de mucha visibilidad, las mujeres políticas identificadas con el feminismo o con los planteamientos de igualdad política, diseñan

estrategias, instrumentos legales y propuestas de políticas públicas que impulsan la mayor presencia de mujeres, de hecho, en cada país, mujeres políticas, especialmente las legisladoras, han sido las defensoras de la incorporación de mecanismos como las cuotas o las propuestas de paridad en los legislativos que deciden su aprobación o no. Si bien esto no implica que todas las mujeres con poder político hayan trabajado con propuestas favorables a estos mecanismos ni a todas las políticas públicas de género, resulta claro que cuando existen mujeres ocupando espacios de poder, con capacidad de tomar decisiones y con un compromiso con los derechos de las mujeres, se convierten en puntales del establecimiento de medidas favorables a la participación política plena.

Los mecanismos nacionales responsables de diseñar, implementar y/o monitorear políticas de igualdad de género en cada país son también actores importantes de la red de apoyo político a la igualdad plena en la región. Los diecinueve países de ALCH cuentan con algún mecanismo para el adelanto de la mujer, si bien con diferentes rangos jerárquicos y poder de decisión. Hoy, mecanismos de diez de los diecinueve países son considerados como de alto rango de acuerdo con la clasificación hecha por el Observatorio de Género de la CEPAL.

Los actores intergubernamentales internacionales y regionales que han intervenido en el proceso con apoyos políticos explícitos, son principalmente organismos que corresponden al Sistema de las Naciones Unidas, entre los que destacan el Comité CEDAW, la CEPAL y ONU Mujeres, así como los organismos vinculados a la OEA, como la Comisión Interamericana de Mujeres. Existe también una institucionalidad de género regional, la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM), el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA)⁷⁸ y el Consejo Andino Asesor de Altas

78 El COMMCA está constituido por el Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica –INAMU–, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer –ISDEMU–, la Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala –SEPREM–, el Instituto Nacional de la Mujer de Honduras

TABLA 3:
Mecanismos de Adelanto de la Mujer y rangos en ALCH.

MECANISMOS DE ADELANTO DE LA MUJER EN ALCH			
País	Nombre	Fecha de creación	Rango ⁸¹
Argentina	Consejo Nacional de la Mujer	1992	Medio
Bolivia	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	2009	Bajo
Brasil	Secretaría especial de Políticas para las Mujeres	2003	Alto
Chile	Servicio Nacional de la Mujer	1991	Alto
Colombia	Consejería Presidencial para la Igualdad de la Mujer	1999	Medio
Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres	1998	Alto
Cuba	Federación de Mujeres Cubanas	1960	Bajo
Ecuador	Consejo Nacional para la Igualdad de Género.	2014	Medio
El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	1996	Bajo
Guatemala	Secretaría Presidencial de la Mujer	2000	Alto
Honduras	Instituto Nacional de las Mujeres	1998	Alto
México	Instituto Nacional de las Mujeres	2001	Alto
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de la Mujer	2007	Bajo
Panamá	Instituto Nacional de la Mujer	2007	Bajo
Paraguay	Ministerio de la Mujer	1993	Alto
Perú	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables		Alto
Rep. Dominicana	Ministerio de la Mujer	1982	Alto
Uruguay	Instituto Nacional de las Mujeres	1987	Bajo
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	2009	Alto

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio de género de la CEPAL. En <http://www.eclac.cl/oig/html/niveljerarquico2.html>. Acceso el 30 de mayo de 2014.

–INAM–, el Instituto Nicaragüense de la Mujer –INIM– el Instituto Nacional de las Mujeres de Panamá –INAMU–. Además, el Ministerio de la Mujer de República Dominicana como socio pleno y el Instituto Nacional de las Mujeres de México en calidad de Estado Observador (Pérez, 2014).

79 La CEPAL clasifica el rango o jerarquía de la siguiente manera: Alto: Ministerio o entidad cuyo titular tiene rango ministerial; Medio: Entidad adscrita a la Presidencia o Mecanismo cuyo titular es directamente responsable ante la Presidencia (oficinas adscritas a la presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras); Bajo: Entidades dependientes de un Ministerio (viceministerios, subsecretarías, institutos, consejos y otras figuras).

Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (CAAMI),⁸⁰ que han sostenido posiciones a favor de la igualdad. Así, el Plan Estratégico para el periodo 2010-2013 del COMMCA integró entre sus estrategias prioritarias la participación política de las mujeres (Pérez, 2014), y el Programa de Trabajo 2012-2013 de la

80 El CAAMI fue creado en el año 2009, en la 14ª Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. De esta manera las reuniones de Ministras de la Mujer y Altas Autoridades, conocida como RMAAM pasó a tener el mismo formato de los demás consejos andinos de ministros.

Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM) incluía varias actividades tendientes al impulso de la participación política de las mujeres.⁸¹

La *academia* y *los/as intelectuales* comprometidos con la igualdad de género han aportado los elementos teóricos y analíticos necesarios para que el proceso de apoyos políticos se fundamentara en datos empíricos y análisis científicos que brindaron sólidos argumentos al debate político.

Los *partidos políticos* han tenido un rol importante en algunos países para el aumento de la presencia femenina en el poder político, a través de la incorporación de mecanismos de promoción de la participación política de las mujeres en países que incluso carecen de legislación nacional que los establezcan. Un ejemplo es el caso de Nicaragua, donde el elevado porcentaje de presencia femenina en la Asamblea Nacional, que lo ubica como el segundo país mejor posicionado en presencia de mujeres en estas instancias en la región, se debe a la decisión del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que aplicó la paridad. Al haber ganado este partido más del 50% de las bancas, incorporó a un número importante de mujeres en la Asamblea Nacional. Otro caso que puede mencionarse es el de Paraguay, donde la cuota es de un exiguo 20% para las primarias de los partidos políticos; sin embargo, estos han establecido, en su gran mayoría, cuotas superiores: de 27 partidos registrados en el 2014 por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, 19 cuentan con cuotas de más del 30% y cuatro han establecido la paridad. En otros países, sin embargo, los partidos políticos han sido reacios al cumplimiento de las disposiciones para incorporar la presencia de mujeres en las listas o han usado las cuotas como techo y no como piso, como lo refieren varias investigaciones y documentos.⁸²

81 Ver por ejemplo http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/files/rem2011%202/REM_2011_ACTA02_ANE06_ES_Programa_de_Trabajo_2012_-2013.pdf Acceso el 9 de junio de 2015.

82 Ver por ejemplo: PARTIDOS POLÍTICOS Y PARIDAD: La ecuación pendiente, 2010, Rozas, Llanos y Garzón. Perú: IDEAIInternacional. BID.

Con respecto de los *organismos electorales* en algunos países como Costa Rica, Argentina, Bolivia y México, han jugado un papel clave al asumir un rol activo en el control para el cumplimiento de los mecanismos establecidos a nivel legislativo y también con sentencias fundamentadas que han servido para impulsar el debate sobre los mismos. Tal es el caso de diversas sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en el contexto electoral de junio de 2015, las cuales ordenaron a los órganos electorales la aplicación de los criterios constitucionales de paridad de género en las fórmulas de candidaturas de diputados e integrantes de los ayuntamientos, y establecieron la misma obligación de los partidos políticos para las coaliciones a fin de garantizar la postulación de mujeres en condiciones de igualdad.⁸³ Los criterios de avanzada ya habían sido utilizados por el Tribunal en el marco del proceso electoral federal del 2012.

El Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, presidido por una mujer, emitió disposiciones normativas para obligar a las organizaciones políticas a cumplir con la paridad y alternancia en sus listas de candidaturas para las elecciones del 12 de octubre de 2014. Incluso desarrolló un sistema informático para la inscripción de candidaturas que rechazaba la inscripción de las listas si no se cumplía con la paridad y alternancia.

En Perú, la misma Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), uno de los tres organismos electorales de este país, pidió a las organizaciones políticas promover la participación de la mujer como candidatas en las próximas elecciones regionales y municipales

83 Ver Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Tribunal Electoral ordenó cumplir con la paridad de género en el registro de candidaturas en Chiapas. Comunicado de Prensa, 8 de julio de 2015; así como Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior confirmó criterios de paridad de género en registro de candidaturas de congresos y ayuntamientos. Comunicado de prensa, 29 de abril de 2015.

del 5 de octubre de 2014 y presentó un proyecto de paridad ante el Congreso Nacional.⁸⁴

En otros, sin embargo, los organismos electorales no han seguido un patrón sistemático de acciones tendientes a impulsar la mejor representación política de las mujeres, como en el caso de Venezuela, cuyo Consejo Nacional Electoral (CNE), en el año 2000 “desaplicó” la cuota del 30% que había sido aprobada en 1998, y posteriormente, en los años 2005 y 2008; en el marco de procesos electorales, estableció requerimientos de paridad para la presentación de candidaturas de los partidos políticos.

Las estrategias

Cada uno de los actores mencionados ha desarrollado una amplia gama de estrategias en el proceso de avanzar hacia la igualdad política y la mayoría de ellos han sido capaces de utilizar varias de ellas concomitantemente.

El *análisis permanente* de los pasos dados, de relecturas de lo ya hecho, de identificación de los aspectos deficitarios de las propuestas y mecanismos puestos en marcha, de aquellos con buenos resultados, así como la producción de conocimiento empírico, cuantitativo y cualitativo, han sido aspectos centrales de las estrategias. En cada uno de los países, los actores se han ocupado de cuantificar la presencia de mujeres en los espacios de poder político, de realizar un seguimiento de las políticas públicas, de las leyes planteadas y de la implementación de los mecanismos que surgieron como resultado de los procesos en cada uno de ellos. De igual forma, el análisis de sistemas electorales y políticos y de los cuerpos legales así como los estudios regionales y comparativos entre países de la región y con otras regiones, han sido bases de argumentaciones sólidas para el logro de apoyos políticos.

84 http://www.rpp.com.pe/2014-05-09-onpe-pide-promover-participacion-de-la-mujer-en-listas-de-candidatos-noticia_690823.html Acceso el 9 de junio de 2015.

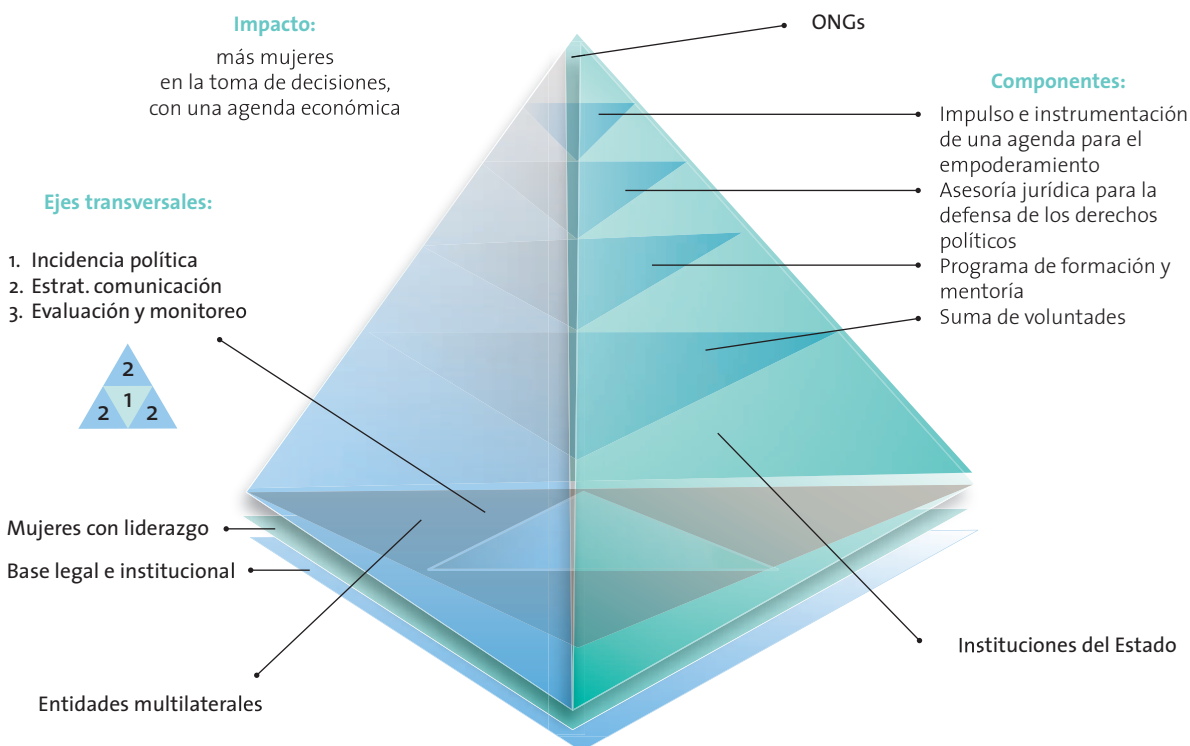
El *planteamiento de nuevas propuestas* de políticas y mecanismos ha sido otra de las estrategias importantes en este proceso, plasmada en la creación de instrumentos legales, de planificación y acompañada de la instalación de observatorios de evaluación y monitoreo. En ese sentido se inscriben iniciativas como el Plan de Igualdad y No Discriminación en la Administración Pública del Paraguay de 2011, que transversaliza una perspectiva de igualdad de género e incluye múltiples medidas para acelerar la igualdad sustantiva de las mujeres en la administración pública y para eliminar toda forma de violencia y discriminación. Otra iniciativa creativa es la del gobierno de la Ciudad de México que en abril de 2014 estableció por decreto medidas para alcanzar en el ejercicio 2019, al 50% de mujeres y hombres en todas sus dependencias.⁸⁵

La estrategia de *articulación* entre diferentes actores ha producido en cada país vinculaciones nacionales en organizaciones amplias como coordinaciones, redes o federaciones. Un ejemplo interesante en la región fue la articulación de varios de los actores mencionados quienes utilizaron diversas estrategias, fue la denominada Iniciativa SUMA: Democracia es Igualdad, financiada por el Fondo de Igualdad de Género de ONU Mujeres y el Gobierno de México, e implementada entre 2010 y 2014 de manera conjunta por el Instituto Nacional de las Mujeres, ONU Mujeres y por un consorcio de cinco organizaciones de la sociedad civil. SUMA tuvo un impacto claro y positivo en el incremento de la participación política de las mujeres mexicanas en el nivel federal, estatal y municipal, así

85 El 15 de abril de 2014 se publicó el “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal”, con el que se promueve la participación equitativa del 50 por ciento en cargos públicos de mujeres y hombres, en cada Secretaría, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en los niveles de subsecretaría, direcciones generales y de área, subdirecciones y jefaturas de unidad departamental; de manera progresiva hasta que se complete en su totalidad para el inicio del ejercicio fiscal 2019. <http://www.agu.df.gob.mx/sintesis/index.php/inicia-proceso-de-igualdad-de-genero-en-cargos-publicos/> Acceso el 10 de junio de 2015.

FIGURA 2.

Modelo de Participación Iniciativa SUMA: Democracia es Igualdad.



Fuente: INMUJERES, ONU Mujeres, Iniciativa SUMA (2014). Iniciativa SUMA: Democracia es Igualdad. Modelo para la Participación Política y el Empoderamiento Económico de las Mujeres. México.

como en el posicionamiento de una agenda de empoderamiento político-económico de las mujeres. Esta iniciativa movilizó a todos los partidos políticos en México, al sistema de justicia electoral, a los gobiernos y legislativos estatales, a las Naciones Unidas, a la academia, a los medios de comunicación, organizaciones de mujeres, así como a mujeres líderes bajo un objetivo común. SUMA desarrolló un modelo de intervención que debe ser analizado en la región, dados los importantes avances de México hacia la paridad.

Los actores se articulan además regionalmente, como sucede con los feminismos que han conformado importantes redes de apoyos a las organizaciones

nacionales, propiciando debates, encuentros de intercambios de experiencias y resultados, producción de conocimiento y formulación de propuestas. Un ejemplo importante para la región es la Articulación Feminista Marcosur (AFM), creada en el año 2000, que reúne a organizaciones e individualidades feministas y que se autodefine como una “corriente de pensamiento y acción política que promueve el desarrollo de un campo político feminista, a nivel regional y global”.

Otra vinculación importante de los movimientos feministas y de mujeres es con movimientos o colectivos en desventaja histórica; éstos han enriquecido el debate y las propuestas con reivindicaciones y

demandas de mujeres que pertenecen a estos colectivos. En muchos países se han construido así relaciones sólidas de apoyo y defensa de los derechos de las mujeres y de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, de los sectores urbanos marginalizados y de los colectivos Lésbico Gay Bisexual Transexual Intersexual (LGBTI), entre otros.

La *visibilización permanente* a partir de movilizaciones, eventos y acciones de incidencia también es una estrategia que se multiplica a través de innumerables encuentros, simposios, congresos, marchas, acciones directas de diverso tipo que levantan las demandas de las mujeres entre las que el reclamo de participación política plena siempre está presente. Estas acciones y

las de incidencia colocan el tema permanentemente en la agenda pública y social.

Finalmente, la *toma de decisiones vinculantes* a través de la sanción de leyes, del diseño e implementación de políticas, de la aprobación de resoluciones que se convierten en mandatos, ha sido una estrategia que ha permitido la exigibilidad de los enunciados que en muchos países han sido adoptados sin mayor convicción por parte de quienes ejercen los liderazgos.

En el siguiente cuadro se puede visualizar un resumen de los actores y las estrategias que con mayor énfasis utiliza cada uno de ellos:

CUADRO 3:
Actores y estrategias en la participación política de las mujeres.

LOS ACTORES Y LAS ESTRATEGIAS EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES						
Rol	Actores	Estrategias				
		Toma de decisiones vinculantes que impulsan la igualdad política	Relecturas de avances y producción de conocimiento	Producción de instrumentos y/o propuestas	Alianzas y articulaciones con otros actores	Movilización/ Incidencia Eventos/ Visibilización
Impulsor	Feministas y movimiento amplio de mujeres		x	x	x	x
	Mujeres políticas			x	x	x
	Organismos y organizaciones internacionales globales y regionales	x	x	x	x	x
	Mecanismos nacionales	x	x	x	x	x
	Academia e intelectuales		x	x		
Impulsor en algunos países/ y dilatorios en otros	Partidos políticos	x		x	x	
	Organismos electorales	x		x		

Fuente: Elaboración propia.

Superando discriminaciones cruzadas. Mujeres indígenas y afrodescendientes en el camino a la participación política plena

A partir de los años ochenta se produjeron demandas de participación política y luchas sostenidas para el acceso al poder político por parte de los pueblos indígenas y afrodescendientes, sin embargo, hasta la década de los noventa, la presencia de mujeres de estos colectivos en espacios de poder político de la región fue casi inexistente. Hubo excepciones como el caso de *Cirila Sánchez Mendoza*, de México, quien se convirtió en la primera mujer indígena en ser diputada local de la LII Legislatura del Congreso de Oaxaca para el periodo 1983-1986.

Desde fines del siglo 20 y durante el siglo 21, varias mujeres indígenas y afro descendientes ocuparon cargos políticos, algunas han seguido carreras que las posicionan como líderes importantes. A modo de ejemplo:

- Rosalina Tuyuc, indígena, diputada de Guatemala de 1996 a 2000.
- Otilia Lux de Coti, indígena, Ministra de Cultura de Guatemala entre los años 2000 y 2004 y electa diputada en 2007.
- Nina Pacari, indígena, constiuyente en 1997, congresista en 1998 y Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador en 2002.
- Matilde Ribeiro, afrodescendiente, Ministra de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial de Brasil de 2003 a 2008.
- Epsy Campbell, afrodescendiente diputada de Costa Rica 2014-2018.

Bolivia ha tenido varias mujeres líderes políticas y ministras:

- Tomasa Yarhui Jacomé, Ministra de Asuntos Campesinos 2001-2002. Primera ministra indígena de Bolivia.
- Silvia Lazarte, presidenta de la Asamblea Constituyente de 2007
- Casimira Rodríguez, Ministra de Justicia de Bolivia de 2006 a 2007

Pese a los avances, persisten múltiples dificultades para la participación política de las mujeres indígenas y afro descendientes:

- Desigualdades en el acceso a derechos básicos como la educación y la identidad.
- Discriminaciones de etnia, género y clase.
- Poca permeabilidad de los partidos políticos a la participación indígena.
- Escaso interés de los partidos políticos en la participación plena de las mujeres.

La realidad muestra que el camino hacia la participación política de las mujeres indígenas y afro descendientes es aún largo.

- La población indígena y afrodescendiente está subrepresentada en todos los países con relación al tamaño de su población, pero las mujeres se encuentran aún más subrepresentadas.

- *Los Pueblos indígenas conforman alrededor del 10% de la población de la región con mucha diferencia entre los países. Sólo Bolivia ha alcanzado un alto porcentaje de representación parlamentaria indígena, cercana al 32% del total, si bien tiene más del 60% de población indígena. Le sigue Guatemala, con el 12% -con 41% de población indígena. En el resto de los países*

la proporción de parlamentarios indígenas está muy por debajo del 10% (Los pueblos indígenas en América Latina, 2014. NNUU. CEPAL. Chile.)

- *Solo Ecuador y México cuentan con un 40% de mujeres en el total de la representación indígena, en tanto Bolivia tiene un 28.5% de mujeres-, Perú 17.1% y Guatemala 11.1%-.*
- *Las personas afro descendientes son la tercera parte de la población de la región pero “la participación de los afro descendientes en total llega a apenas un 1% del total de legisladores siendo prácticamente una tercera parte del población en la región y a menos de un 0.03%, la representación de mujeres afro descendientes en los senados y parlamentos de la región” (La situación de las personas afrodescendientes, 2011. CIDH)*

Los países han empezado a establecer mecanismos para garantizar la representación indígena y afro descendiente:

- Bolivia: 7 bancas de diputados de las 137 reservadas para pueblos indígenas.
- Perú: en las zonas en que el Jurado Nacional de Elecciones determine que se aplica la cuota nativa, por lo menos el quince por ciento (15%) de los candidatos a regidores y consejeros deben ser miembros de comunidades nativas y pueblos originarios.
- Colombia: Circunscripciones especiales con dos puestos para afrocolombianos en la Cámara de Representantes y uno para indígenas, y dos escaños para comunidades indígenas en el Senado.

Sin embargo, faltan acciones para superar la subrepresentación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes, como las siguientes:

- Visibilización de las mujeres indígenas como sector particular de la sociedad.
- Cuota doble: la combinación de leyes nacionales de cuotas de género o paridad con otras disposiciones relacionadas con la representación étnica y racial.
- Introducción del criterio de auto identificación étnica y racial como variable para la producción de datos en todos los campos y niveles.
- Políticas para superar las discriminaciones de las mujeres indígenas y afro descendientes en el ejercicio pleno de derechos básicos.
- Redefiniciones de los partidos políticos que los conviertan en instrumentos capaces de contener y dar respuestas a las exigencias de participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Lilian Soto
con la colaboración
de Nielsen Pérez



ONU Mujeres/Pim Schalkswijk

4

TENDENCIAS, PRINCIPALES PROBLEMAS
Y APORTES DE AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE HISPANO PARA UNA
DEMOCRACIA INCLUYENTE HACIA
LA IGUALDAD SUSTANTIVA

PROPUESTAS PARA POLÍTICAS PÚBLICA
Y PARA INVESTIGACIONES FUTURAS

Tendencias, principales problemas y aportes de América Latina y el Caribe Hispano para una democracia incluyente hacia la igualdad sustantiva

La tendencia de la región es de un avance sostenido en la ampliación de la representación política de las mujeres. Ciertamente, existen casos de retroceso, pero puede afirmarse que en los últimos 25 años las mujeres de la región han sabido crecer en poder político.

Al momento de realizarse el estudio, ALCH ocupaba el primer lugar en el mundo como región con mejor representación de mujeres en las instancias parlamentarias. Ese primer lugar, por décimas de diferencia con Europa, no significa de manera alguna que se esté liderando a solas el proceso de ir hacia la igualdad sustantiva en la representación política. Es posible que muy pronto Europa pase al frente y de nuevo esté adelante de nuestra región, de manera que ese primer lugar se reparte entre las dos regiones, que son, con distancia, las que efectivamente lideran el compromiso, las propuestas y los logros hacia la igualdad sustantiva en la política.

Las propuestas que han impulsado este avance en la región se han enmarcado en la CEDAW; el diálogo con el Comité CEDAW ha servido para contar con observaciones y recomendaciones que constituyen un compromiso vinculante para los Estados y que deben cumplirlo de buena fe, ya que no existen mecanismos coercitivos para obligar su cumplimiento. El movimiento feminista, el movimiento amplio de mujeres, organismos multilaterales, los mecanismos nacionales de la mujer y otros/as actores/as han enmarcado

su acción de manera creciente en las observaciones y recomendaciones del Comité.

Las mujeres políticas son las protagonistas principales de la representación, aunque para la generación y sostenimiento de mecanismos hay múltiples actores/as y acciones no coordinadas en su totalidad y que confluyen para el avance sostenido. De manera sencilla puede resumirse la estrategia de estudiar, difundir, generar argumentos, articularse, proponer, conquistar normas, vigilar su cumplimiento y volver a empezar.

En la región se conjugan la normativa sobre paridad y las cuotas, que coexisten actualmente, así como otras medidas especiales de carácter temporal como el financiamiento de los partidos para el desarrollo de capacidades de las mujeres políticas. Las cuotas por ley han nacido en 1991 en esta región y son solamente cuatro los países sin medidas de igualdad en la legislación electoral, sin embargo ni las leyes de paridad ni las de cuotas dan siempre el resultado esperado. Pareciera ser que esto se debe a las posibilidades ofrecidas por el sistema electoral, los mecanismos de sanción y las coaliciones establecidas para su cumplimiento. No debe olvidarse tampoco que hay países con altísima representación femenina en cargos electivos que no cuentan con estas medidas o que las consagraron después de un gran avance previo.

La paridad como medida permanente, que incluye la igualdad sustantiva de las mujeres en la noción misma de democracia, ha sido consagrada ya en siete de los 19 países de la región y la mayoría ha establecido la alternancia y sanciones como la no inscripción

en caso de incumplimiento, sin embargo, la efectividad debe ser monitoreada y las disposiciones modificadas para que se reflejen en la realidad. Puede decirse que la paridad es una tendencia importante en la región y no tan sólo un objetivo posible y deseable,⁸⁶ sino más bien una realidad que se va concretando a través de la incorporación de disposiciones obligatorias por medio de medidas legislativas o de cambios constitucionales.

Otra tendencia importante de la región es la elección de mujeres en los máximos cargos del Poder Ejecutivo. No parece coincidencia que tres mujeres presidan hoy sus países, sino resultado de procesos de avances sostenidos de presencia femenina en la política. Esta situación puede generar uno de los aspectos más importantes para la consolidación del aumento en la participación política de las mujeres, la superación de considerar una rareza la presencia de mujeres en los espacios de poder político y la expansión de un pensamiento que vea como habitual esa presencia en las diversas sociedades de la región.

Un aspecto importante a considerar para seguir pensando en la posibilidad de avances es en revertir una suerte de descuido en el monitoreo de los ámbitos locales de poder respecto de la presencia y la formación política de mujeres. Estos ámbitos son espacios desde los cuales se van generando liderazgos y si los mismos no son suficientemente apoyados, incluso las políticas públicas de género que pudieran generarse a través de una masa crítica de mujeres en los ámbitos de poder nacional, tendrán dificultad para su implementación.

86 Hacia un horizonte paritario en América Latina. Representación política de las mujeres. En <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-Participacion/MujeresParticipacion-estaticos/Participacion/2HaciaunhorizonteparitarioenAL%20.pdf> Acceso el 20 de febrero de 2015.

Propuestas para políticas públicas y para investigaciones futuras

El análisis realizado indica que existe aún una importante brecha para alcanzar la igualdad en la participación política de mujeres y hombres en la región, pero que estamos ante un momento propicio para implementar medidas que impulsen con fuerza este proceso. Ello implica que deben aplicarse políticas públicas que, por una parte, aborden los problemas causantes de esta brecha y por otra, establezcan medidas que obliguen con más fuerza a los Estados a ocuparse de que las mujeres se encuentren en igualdad de condiciones en su derecho a gobernar y representar a las sociedades de las que forman parte.

En el primer campo, referido a las políticas públicas que aborden los problemas causantes de la desigualdad en la participación política de las mujeres, se encuentran aspectos relativos a la expansión de un pensamiento que considere la desigualdad, la discriminación y la violencia contra las mujeres como inaceptables, ponga alto a la impunidad y sume voluntades y compromisos para el logro de la igualdad sustantiva. Ello requiere que se extienda el conocimiento sobre la situación de las mujeres en los diversos países para lo cual el sistema educativo es clave. El impulso de programas curriculares de estudios de género en las universidades, con incorporación de investigaciones sobre las diversas realidades, es una política pública que puede abordar este aspecto.

La visibilización de la situación en la que se dé cuenta de los avances y de los retrasos de los países con menor representación de mujeres es otro de los aspectos que puede ser trabajado para generar un ánimo propicio de la población en los distintos países respecto de la presencia de mujeres en la política, lo que implica la realización de eventos de debate y discusión.

El trabajo con los partidos políticos para la formación política de las mujeres es otro de los aspectos centrales, pues persisten obstáculos en estas instancias que excluyen a las mujeres de la política en las sociedades

latinoamericanas, ello implica que las organizaciones políticas deben ser capaces de generar espacios de formación de las mujeres para impulsarlas a candidatar. Son necesarias, en consecuencia, acciones con los partidos políticos en procesos de formación en temas de género, igualdad, así como sobre cuestiones referidas a lo productivo/reproductivo, entre otros.

El fortalecimiento del sujeto demandante es otro de los aspectos centrales que puede apoyar la aceleración de la igualdad política, lo cual coloca el trabajo con las organizaciones feministas y de mujeres, y sobre todo con las articulaciones entre las mismas, en torno al tema de la igualdad política como un área importante de políticas públicas. Presentaciones conjuntas de las organizaciones de mujeres y/o de las mujeres políticas sobre propuestas de paridad colocan con fuerza el tema en las sociedades.

Con respecto de las políticas que pueden obligar a los Estados y a los actores políticos a ocuparse de la igualdad se encuentran el establecimiento de medidas de paridad legales o constitucionales, el ejercicio del rol de control del cumplimiento de las medidas que deben ejercer los organismos electorales y la incorporación en las leyes electorales o de partidos políticos de medidas referidas al financiamiento de candidatas.

El otro ámbito que debe seguir siendo impulsado con fuerza es la generación de conocimiento con investigaciones que aborden los temas que aún cuentan con vacíos importantes. Uno de estos campos se refiere a la *situación de la ciudadanía básica de las mujeres* como el derecho a la identidad y la inscripción en los registros electorales, que pueden dar la pauta sobre cuánta influencia tienen esos aspectos en la posibilidad de participación en los espacios de poder en cada uno de los países. En este campo deben realizarse, además, investigaciones específicas que correlacionen los niveles educativos y las variables de clase y etnia con la participación política de las mujeres de modo que pueda pensarse en políticas concretas. De igual forma, es necesario estudiar específicamente la correlación entre las tareas de cuidado y crianza y

la participación política de las mujeres, que indiquen comparativamente el peso que la relación entre lo público y lo privado, lo productivo y lo reproductivo tienen aún en las sociedades y en la participación política de las mujeres. La generación de bases de datos sobre jurisprudencia favorable a la participación política de las mujeres en la región, así como estadísticas e indicadores nacionales y subnacionales actualizados permanentemente, son un desafío importante para la generación de conocimiento.

Otro campo de investigaciones corresponde a los contenidos que se manejan en los procesos de demandas de igualdad política. Es necesario comprender cuánto alcance tienen los diversos instrumentos que se generan para apoyar la participación política de las mujeres y el nivel de su aplicación en los distintos países, para esto podrían ayudar investigaciones sobre la correlación entre las agendas impulsadas desde diversos ámbitos internacionales, y en especial la CEDAW, con las decisiones de los países, así como la identificación de la correspondencia de contenidos sobre la igualdad política entre los ámbitos nacionales y subnacionales. El análisis de los contenidos que se manejan en las instancias regionales, así como la correlación entre los posicionamientos ideológicos principales en los países y el apoyo a la participación política, también podrían ayudar a definir las alianzas necesarias.

Finalmente, un ámbito importante de investigaciones es el que corresponde al impacto o efecto de la participación política de las mujeres, ello implica el análisis de las políticas públicas planteadas por mujeres en el poder político. La coyuntura es propicia para la realización de investigaciones comparativas de las políticas públicas implementadas en los países presididos por mujeres.

Resumen de propuestas

De políticas públicas

Políticas públicas que aborden los problemas causantes de la desigualdad política

- Programas curriculares de estudios de género en las universidades, con incorporación de investigaciones sobre las diversas realidades en las que se produce la participación política de las mujeres.
- Acciones con los partidos políticos en procesos de formación en temas de género, de igualdad, de cuestiones referidas a los productivo/reproductivo.
- Visibilización de la situación en los diversos países que den cuenta de los avances y de los retrasos de aquellos con menor representación de mujeres.
- Impulso a la articulación de las organizaciones de mujeres para diseñar propuestas conjuntas de paridad.

Políticas públicas que obliguen a los Estados y a los actores políticos a ocuparse de la igualdad

- Medidas de paridad legislativas o constitucionales.
- Acciones con los organismos electorales que posibiliten el rol de control del mismo para el cumplimiento de las medidas de cuotas o paridad.
- Incorporación en las leyes electorales o de partidos políticos de medidas referidas al financiamiento de candidatas.

De investigaciones

Investigaciones sobre la situación de la ciudadanía básica de las mujeres

- Correlación entre documentación básica/ inscripción en el registro electoral y participación política.
- Investigaciones específicas sobre la participación política de las mujeres indígenas y de los efectos de las cuotas en los diversos colectivos de mujeres.
- Correlación entre los niveles educativos y las variables de clase con la participación política de las mujeres.
- Correlación entre las tareas de cuidado y crianza con la participación política de las mujeres.
- Correlación entre participación política e impactos en la igualdad de género: en la prevención y eliminación de la violencia contra las mujeres, en el empoderamiento económico de las mujeres, y en la ampliación de la propia participación política.

Investigaciones sobre contenidos

- Relación entre las agendas impulsadas desde diversos ámbitos internacionales, en especial de la CEDAW, con las decisiones de los países.
- Relación entre contenidos de las instancias nacionales y locales.
- Situación de los contenidos sobre igualdad política en las instancias regionales de integración latinoamericana.
- Vinculación de los posicionamientos ideológicos con los procesos de avances en la participación política femenina en los diversos países.

Investigaciones sobre efectos o impactos de la presencia política de mujeres

- Investigaciones comparativas de las políticas públicas implementadas en los países presididos por mujeres.

REFERENCIAS

CITADAS⁸⁷

- Bareiro, Line y Soto, Clyde, “Cuota de género” en Diccionario Electoral, IIDH/Capel, San José, 2000, pp. 304-314. El artículo completo se puede consultar en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/cuota%20de%20genero.htm
- Bareiro, Line y Soto, Lilian, 2006 “Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay”. En *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina* (Daniel Zovatto, comp). México: Universidad Nacional Autónoma de México/Internacional IDEA, 2006.
- Bareiro, Line y Torres Isabel, (editoras), 2009 *Igualdad para una democracia incluyente*, IIDH, San José.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013. *La política de paridad y alternancia de género en los órganos de elección del Estado Plurinacional de Bolivia y en las instancias políticas intermedias: un avance en la garantía de la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Observatorio de Igualdad de Género. Indicadores regionales de igualdad*. En <http://www.cepal.org/oig/adecisiones/> Último acceso el 10 de julio de 2015.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*, OEA, Washington, 2011, pp. 5 – 17.
- DECISION (sic) 711 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. 2009. Creación del Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades. Documento.
- Enciclopedia del Ecuador, en <http://www.enciclopediadelecuador.com/temasOpt.php?Ind=1031&Let> Acceso el 20 de diciembre de 2013.
- Engels, Friedrich, Prólogo a la edición de 1895 de Marx, Karl. “Las luchas de clases en Francia 1848 – 1850” en <http://archivo.juventudes.org/textos/Friedrich%20Engels/La%20lucha%20de%20clases%20en%20Francia.pdf>. Acceso 20 de diciembre de 2013.
- García Prince, Evangelina, 2012. *La participación política de las mujeres en Venezuela: Situación actual y estrategias para su ampliación*, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Guzmán, Virginia y Moreno, Claudia, 2007. “Hacia un horizonte paritario en América Latina. Representación política de las mujeres” Documento preparado para la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En http://genero.ife.org.mx/docs_marco/01_HaciaUnHorizonteParitarioEnAL.pdf Acceso el 20 de diciembre de 2013.

87 Las Convenciones y conjunto de Tratados internacionales y regionales así como las Conferencias y Cumbres consultadas para la elaboración de este documento han sido referenciadas en el texto.

- Htun, Mala y Jones, Mark P, 2002. *Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America*.
- IDEA/CIM-OEA, 2013, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, Lima.
- IFES 2013 *La participación política de las mujeres en Honduras*, en <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Reports/2013/WomensPoliticalParticipationinHonduras.pdf> Obtenido el 22 de diciembre de 2013.
- IFES 2013 *La participación política de las mujeres en Honduras*, en <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Reports/2013/WomensPoliticalParticipationinHonduras.pdf> Acceso el 22 de diciembre de 2013.
- Informe de la situación de género de Venezuela. 2011. Caracas: Centro de Estudios de la Mujer de la Universidad Central de Venezuela. CEM-UCV.
- Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres e Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, A.C., 2014. *Iniciativa SUMA, Democracia es Igualdad. Modelo para la participación política y el empoderamiento económico de las mujeres*, México.
- La Prensa digital de fecha 13 de octubre de 2013, en <http://www.prensa.com/impreso/panorama/persiste-baja-participacion-mujer-politica/211127>. Acceso el 22 de diciembre de 2013.
- La primera vez que votó la mujer en Sudamérica*. El plebiscito de Cerro Chato de 1927. En http://www.bse.com.uy/almanaque/Almanaque%202006/pdfs/almanaqueBSE_plebiscito.pdf Acceso el 20 de diciembre de 2013.
- Ley 54 del 9 de septiembre de 2012 que reforma el Código Electoral de Panamá. En (http://iidh-web-server.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/10_2012/e1529aad-166d-45f9-bc6c-ff8275602e95.pdf). Acceso el 30 de diciembre de 2013.
- Ley estatutaria 1475 de 2011, Colombia. En http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley_1475_2011.pdf. Acceso el 30 de diciembre de 2013.
- Llamado a la acción "Unidas para el logro de la igualdad de género ya"*. Santiago de Chile, febrero del 2015 en el marco del evento *Las Mujeres en el Poder y la Toma de Decisiones: Construyendo un Mundo Diferente* coorganizado por ONU Mujeres y el Gobierno de Chile. En: http://az804972.vo.msecnd.net/~media/headquarters/attachments/sections/news/stories/2015/chile_calltoaction_sp.pdf?v=1&d=20150301T213748
- Llanos, Beatriz, 2013 *Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina* Perú: IDEA Internacional/ONU Mujeres. En [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/69EDoC-912F11389E05257B5500736BDD/\\$FILE/http___www.idea.int_publications_unseeing-eyes_loader.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/69EDoC-912F11389E05257B5500736BDD/$FILE/http___www.idea.int_publications_unseeing-eyes_loader.pdf) Acceso el 23 de diciembre de 2013
- Llanos, Beatriz, Goyes, Solana, Choque Aldana, Marlene y Torres García, Isabel, 2013, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Perú: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2013/Comisión Interamericana de Mujeres 2013.
- Lubertino Beltrán, María José 2009, "Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana", en Line Bareiro e Isabel Torres (editoras), *Igualdad para una democracia incluyente*, IIDH, San José.
- Machicao Barbery, Ximena, *Acoso político. Un tema urgente que afrontar*, PADEP-GTZ, La Paz, 2004.

- Manual eleitoral 2012. – Porto Alegre: Fundação Escola Superior do.
- Ministério Público / Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul. En <http://www.prers.mpf.mp.br/eleitoral/eleitoral/prers-news/manual-eleitoral2012-versao-intranet.pdf>. Acceso el 30 de diciembre de 2013.
- Marco Navarro, Flavia, 2013. La política de paridad y alternancia de género en los órganos de elección del Estado Plurinacional de Bolivia y en las instancias políticas intermedias: un avance en la garantía de la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres. CEPAL. En http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/3/49723/Politica_de_paridad_y_alternancia_en_Bolivia.pdf Acceso el 21 de diciembre de 2013.
- Marx, Jutta, Borner, Jutta y Caminotti, Mariana 2007 *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil* Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Medina Espino, Adriana (2010) *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. En http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite_CEAMEG/Libro_Part_Pol.pdf Acceso el 21 de diciembre de 2013.
- Méndez, Luz, *Guatemalan case study*, ONU, documento EGM/ELEC/2004/EP.7, 2004.
- Molina Vega, Jose Enrique, 2000. *Cociente electoral*. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ CAPEL, Diccionario Electoral. Tomo I, pp. 203 – 207.
- Mujeres Cubanas. *Estadísticas y realidades 1958-2008*. En <http://www.one.cu/publicaciones/o8informacion/mujer/Capitulo%207%20Participacion%20Politica.pdf> Acceso el 20 de diciembre de 2013.
- Nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM)*. Observatorio de Género de la CEPAL, en <http://www.eclac.cl/oig/html/niveljerarquico2.html> Acceso el 10 de febrero de 2014.
- Nohlen Dieter, Zovatto Daniel, Orozco Jesús y Thompson José, compiladores. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Universidad de Heidelberg, International IDEA, IIDH/CAPEL y Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- OEA/CIM/IDEA, 2013, *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas*, Washington.
- ONU Mujeres América Latina y el Caribe, 2014. *Guía Estratégica: Empoderamiento político de las mujeres. Marco para una acción estratégica 2014-2017*. En http://www.unwomen.org/es/digital_library/publications/2014/9/empoderamiento-politico-de-las-mujeres Acceso el 15 de junio de 2015.
- ONU Mujeres, 2013. *Participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Las experiencias de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá y Santo Domingo*.
- ONU Mujeres, 2015. *Paridad Constitucional, marco regulatorio y jurisprudencia en México*. Documento en edición elaborado por Blanca Olivia Peña.
- Oxfam Intermón, Brasil, 2013. *Mulheres construído poder Um olhar sobre como as mulheres populares e diversas do Nordeste do Brasil transformam o poder*. En <http://www.popularesydiversas.org/media/uploads/documentos/investigacion-brasil.pdf>
- Oxfam Intermón, Ecuador, 2013. *Ecuador: Incidencia de las mujeres kichwas de Chimborazo y afrodescendientes de Guayaquil en los movimientos mixtos y en los órganos de poder local y nacional*. En <http://www.popularesydiversas.org/media/uploads/documentos/investigacion-ecuador.pdf>

- Oxfam Intermón, Perú, 2013. *De la casa a la política: Escritos colectivos de las mujeres organizadas de Lima*. En <http://www.popularesydiversas.org/media/uploads/documentos/investigacion-peru.pdf>
- Oxfam Intermón, Colombia, 2013. *Empoderamiento y participación política de las Mujeres Negras, Afrodescendientes y Palenqueras de Colombia*. En: <http://www.popularesydiversas.org/media/uploads/documentos/investigacion-colombia.pdf>
- Participación social y política de las mujeres*. Honduras: 2003. http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-Participacion/MujeresParticipacion-estaticos/Participacion/Participacion3ro/3_3/24participacionsocial_pol%C3%ADticamujeres.pdf Acceso el 20 de abril 2015.
- Quota Project*. Global Database of Quotas for Women. En <http://www.quotaproject.org/aboutProject.cfm>. Último acceso el 15 de junio de 2015.
- Roza, Vivian, Llanos y Garzón. 2010. *Partidos políticos y paridad: La ecuación pendiente*. Perú: IDEA Internacional. BID.
- Santa Cruz, María Isabel, 1992, "Sobre el concepto de igualdad, algunas observaciones" en *Isegoría* 6: 145-152, Madrid. En <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewFile/329/330> Acceso el 30 de mayo de 2014.
- Torres García, Isabel, en Llanos et al. 2013, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*, IDEA Internacional / CIM, Washington, 2013, pp.179-233.
- Unión Interparlamentaria (2013), *Women in National Parliaments*, [<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>] (Información al 1 de septiembre de 2015).
- Unión Interparlamentaria (2014) *Más allá de los números: la participación parlamentaria de los pueblos indígenas*. En <http://www.ipu.org/pdf/publications/indigenous-sur-sp.pdf>
- Unión Interparlamentaria/ONU Mujeres, *Mujeres en la política 2014. Situación al 1 de enero de 2014*. En http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2014/wmnmap14_sp%20pdf.pdf
- V Encuentro de Magistradas Electorales de Iberoamérica, *Declaración de San Salvador*, San Salvador, mayo de 2014.
- Villanueva Flores, Rocío, "El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad", en Bareiro y Torres 2009, pp. 260-322.
- Yepe, Manuel, *Triunfo electoral de las mujeres en Cuba, 16 de febrero de 2013*. En *Cuba Debate*. En http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/02/16/triunfo-electoral-de-las-mujeres-en-cuba/#.U11dbqJB_Qo Obtenido el 20 de diciembre d 2013.

ANEXOS

ANEXO-CUADRO 1:

Mujeres en parlamentos de ALCH a septiembre 2015. Datos de la unión interparlamentaria.

País	UNICAMERALES			BICAMERALES						PORCENTAJE MUJERES
	CANTIDAD DE BANCAS	CANTIDAD DE MUJERES	PORCENTAJE	CÁMARA BAJA		CÁMARA ALTA		TOTALES		
				CANTIDAD BANCAS	MUJERES	CANTIDAD BANCAS	CANTIDAD MUJERES	TOTAL DE BANCAS	TOTAL MUJERES	
Panamá	71	13	18,31%							19,30%
Brasil				513	51	81	13	594	64	10,77%
Uruguay				99	16	31	9	130	25	19,23%
Guatemala	158	21	13,29%							13,29%
Colombia				166	33	102	23	268	56	20,90%
Chile				120	19	38	6	158	25	15,82%
Paraguay				80	12	45	9	125	21	16,80%
Venezuela	165	28	16,97%							16,97%
República Dominicana				183	38	32	3	215	41	19,07%
Perú	130	29	22,31%							22,31%
Honduras	128	33	25,78%							25,78%
El Salvador	84	27	32,14%							32,14%
Bolivia				130	69	36	17	166	86	51,81%
Costa Rica	57	19	33,33%							33,33%
México				498	211	128	43	628	253	40,58%
Argentina				257	93	72	28	329	121	36,78%
Nicaragua	92	38	41,30%							41,30%
Ecuador	137	57	41,61%							41,61%
Cuba	612	299	48,86%							48,86%

ANEXO-CUADRO 2:**Mujeres en parlamentos unicamerales de ALCH a septiembre de 2015.****Datos de la union interparlamentaria.**

PAÍSES UNICAMERALES			
	Total Bancas	Mujeres Parlamentarias	Porcentaje de Mujeres Parlamentarias
Panamá	71	13	18.31%
Guatemala	158	21	13.29%
Venezuela	165	28	16.97%
Perú	130	29	22.31%
Honduras	128	33	25.78%
El Salvador	84	27	32.14%
Costa Rica	57	19	33.33%
Nicaragua	92	38	41.30%
Ecuador	137	57	41.61%

ANEXO-CUADRO 3:**Mujeres en parlamentos bicamerales de ALCH a septiembre de 2015.****Datos de la union interparlamentaria y preliminares en el caso de México.**

PAÍSES BICAMERALES							
	Total Bancas C. Baja	Mujeres	Total Bancas C. Alta	Mujeres	Total Bancas	Mujeres Parlamentarias	Porcentaje Mujeres Parlamentarias
Brasil	513	51	81	13	594	64	10.77%
Uruguay	99	16	31	9	130	25	19.23%
Colombia	166	33	102	23	268	56	20.90%
Chile	120	19	38	6	158	25	15.82%
Paraguay	80	12	45	9	125	21	16.80%
República Dominicana	183	38	32	3	215	41	19.07%
Bolivia	130	69	36	17	166	86	51.81%
México	498	211	128	43	626	254	40.58%
Argentina	257	93	72	28	329	121	36.78%

ANEXO-CUADRO 4:**Porcentajes de mujeres en cada cámara de países bicamerales a septiembre 2015.****Datos de la union interparlamentaria.**

	PROMEDIO	C. BAJA	C. ALTA
Brasil	10.77%	9.94%	16.05%
Chile	15.82%	15.83%	15.79%
Paraguay	16.80%	15.00%	20.00%
República Dominicana	19.07%	20.77%	9.38%
Uruguay	19.23%	16.16%	29.03%
Colombia	20.90%	19.88%	22.55%
México	40.58%	42.36%	33.59%
Argentina	36.78%	36.19%	38.89%
Bolivia	51.81%	53.08%	47.22%

TABLAS, FIGURAS, GRÁFICAS Y CUADROS POR ORDEN DE APARICIÓN

NÚMERO	NOMBRE DE TABLA, FIGURA, GRÁFICA O CUADRO	NÚMERO DE PÁGINA
Tabla 1	Porcentaje de mujeres parlamentarias en ALCH.	39
Tabla 2	Cuotas legislativas y paridad en ALCH, porcentaje inicial/porcentaje actual.	46
Tabla 3	Mecanismos de Adelanto de la Mujer y rangos en ALCH.	83
Figura 1	Línea del tiempo. Periodos en la participación política de las mujeres en ALCH.	41
Figura 2	Modelo de Participación Iniciativa SUMA: Democracia es Igualdad.	86
Gráfica 1	Variación de la Presencia de mujeres en los parlamentos del ALCH.	41
Gráfica 2	Porcentajes de mujeres en parlamentos de ALCH, por país.	42
Gráfica 3	Porcentaje de mujeres en parlamentos de países bicamerales o unicamerales de ALCH.	43
Gráfica 4	Porcentaje de mujeres parlamentarias en los 9 países bicamerales de ALCH, desagregado por cámara.	43
Gráfica 5	Progreso de mujeres en el Parlamento Boliviano hasta alcanzar la paridad.	53
Gráfica 6	El avance de las mujeres en las instancias de poder público en Cuba.	56
Gráfica 7	El ascenso de las mujeres en la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba.	56
Gráfica 8	Evolución de mujeres parlamentarias en espacios de la Asamblea Nacional de Nicaragua.	57
Gráfica 9	Las mujeres en su camino hacia la consecución de la paridad en Ecuador.	58
Gráfica 10	Avance de las mujeres en la búsqueda de la paridad en México.	59

Gráfica 11	Argentina con alta representación femenina pero aún sin paridad.	61
Gráfica 12	La ruta hacia la igualdad política de la mujer en Costa Rica.	62
Gráfica 13	Crecimiento continuo de mujeres en cargos legislativos nacionales en El Salvador.	62
Gráfica 14	Avance de la representación de las mujeres en la cuota legislativa de 40% en Honduras.	63
Gráfica 15	Incumplimiento de partidos políticos genera disminución en cuotas de participación de mujeres en Perú.	64
Gráfica 16	Colombia, representación media en la participación de mujeres.	65
Gráfica 17	Oscilaciones en la representación de las mujeres en Panamá.	66
Gráfica 18	Hostilidad de partidos políticos hacia la representación de las mujeres en Uruguay.	67
Gráfica 19	Lento crecimiento en la representación de mujeres en el ámbito legislativo en República Dominicana.	68
Gráfica 20	Sin definición de cuotas para la representación de mujeres en Venezuela.	69
Gráfica 21	Limitaciones en el alcance de la media en ALCH para la representación de mujeres en Paraguay.	69
Gráfica 22	Onda expansiva en el crecimiento de la representación de las mujeres en Chile.	70
Gráfica 23	Participación histórica con efecto sube y baja en la representación de mujeres en Guatemala.	71
Gráfica 24	El caso de representación de las mujeres en Brasil, la más baja en ALCH.	72
ANEXOS		
Cuadro 1	Porcentajes promedios en ALCH de mujeres en espacios nacionales de los tres poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo.	47
Cuadro 2	Comparativo de mujeres en diferentes espacios de poder público nacional y municipal en ALCH.	51
Cuadro 3	Actores y estrategias en la participación política de las mujeres.	87
Anexo-Cuadro 1	Mujeres en parlamentos de ALCH a Junio 2015.	103
Anexo-Cuadro 2	Mujeres en parlamentos unicamerales de ALCH a Junio 2015.	104
Anexo-Cuadro 3	Mujeres en parlamentos bicamerales de ALCH a Junio 2015: (Datos de la Unión Interparlamentaria y preliminares en el caso de México).	104
Anexo-Cuadro 4	Porcentajes de mujeres en cada cámara de países bicamerales a Junio 2015.	105

ACRÓNIMOS

ACOBOL	Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia
AFM	Articulación Feminista Marcosur
ALCH	América Latina y el Caribe Hispano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAAMI	Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
CDH ONU	Consejo de Derechos Humanos de la ONU
CEDAW	Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CNE	Consejo Nacional Electoral (Venezuela)
COMMCA	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica
EEUU	Estados Unidos de América
EPU	Examen Periódico Universal
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GEPPAL	Género y Partidos Políticos en América Latina
IDEA Internacional	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IFES	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (Honduras)
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
IPU	Unión Interparlamentaria
MAM	Mecanismos para el Adelanto de la Mujer
MAS-IPSP	Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por La Soberanía de los Pueblos
Mercosur	Mercado Común del Sur
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OAE	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales (Perú)
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU
PMDB	Partido del Movimiento Democrático Brasileño
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROLID	Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer
RG	Recomendaciones Generales
RMAAM	Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UIP	Unión Interparlamentaria



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres