

FLACSO - Biblioteca

Nadando contra la corriente

Mujeres y cuotas políticas
en los Países Andinos

Magdalena León
Editora

ISBN 958-33-7339-7

✉ Magdalena León
Editora

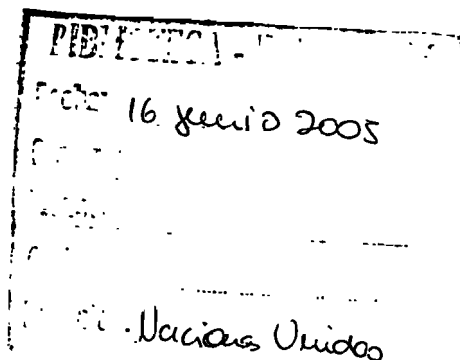
Gatos Gemelos Comunicaciones
Diseño y diagramación

Panamericana Formas e Impresos S.A.
Impresión

Portada, foto central
Marcela Ortiz

Tomada de:

Iniciativas presupuestales sensibles al género en LAC, UNIFEM.



UNIFEM

Amazonas 2889 y La Granja Edificio Naciones Unidas

Segundo Piso

Quito - Ecuador

unifem.ecuador@undp.org

UNFPA

Avenida 82 No. 10 - 62 Piso 3

Bogotá - Colombia

UNIVERSIDAD NACIONAL

Escuela de Estudios de Género

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

Bogotá - Colombia

ecesgenero_bog@unal.edu.co

IEP

Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694, Jesús María

Lima - Perú

postmaster@iep.org.pe

CIDEM

Centro de Información y Desarrollo de la Mujer

C. Boquerón 598 A esquina C. Almirante Grau,

Edificio El Carmen 2 Mezanine, zona San Pedro

La Paz - Bolivia

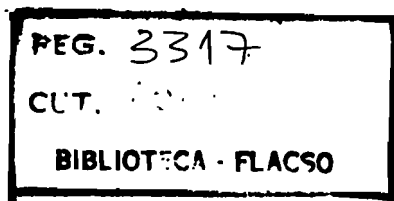
cidem@accelerate.com

FLACSO ECUADOR

Calle La Pradera y Diego de Almagro Esq.

Quito - Ecuador

flacso@flacso.org.ec



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

Democracia e inclusión política: La región andina en perspectiva comparada

Mala Htun¹

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

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

¹ Traducción de Jimena Holguin, revisada por Patricia Prieto.

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

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

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

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

Las cuotas políticas para las mujeres: una tendencia global

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La lucha en las cortes

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

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

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

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

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

La importancia de los Sistemas Electorales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 4. RESULTADOS DE LAS CUOTAS EN EL NIVEL MUNICIPAL

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

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

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

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

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

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

Evaluando el éxito de las cuotas políticas para las mujeres

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusión: la inclusión política y las crisis políticas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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