

ESTE ARTÍCULO PERTENECE AL LIBRO:

Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEB, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2008.

CUOTAS, SISTEMA ELECTORAL Y PRÁCTICAS PARTIDARIAS. CLAVES DE LOS AVANCES Y BARRERAS A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER EN LA REGIÓN ANDINA



ALICIA DEL ÁGUILA Y BEATRIZ LLANOS¹

IDEA INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN

Tras casi 25 años de vigencia de la tercera ola democratizadora en América Latina, nuestras democracias han experimentado notables avances pero aún afrontan importantes retos para mejorar su calidad en la mayoría de países. Uno de ellos es el logro de una adecuada inclusión de las mujeres en la política que permita superar los niveles de subrepresentación que ahora afrontan.

En el caso de los países que se analizarán en el presente artículo —Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador²— el otorgamiento del derecho a sufragio para las mujeres tiene, salvo en el último, menos de 60 años de vigencia.³ Desde entonces, representantes femeninas fueron elegidas, pero, hasta hace poco, en porcentajes sumamente bajos. Así, hacia 1997, en ninguno de estos países las mujeres alcanzaban el 12% de los escaños en los parlamentos nacionales.

En Colombia, las elecciones de 1994 dieron como resultado un 11,7% de mujeres elegidas en la Cámara de Diputados, pero sólo un 6,9% en la de Senadores. En el otro extremo, Ecuador, luego de casi 70 años de vigencia del derecho al voto femenino, apenas el 3,7% de su Congreso estaba compuesto por mujeres.

1. Este trabajo contó con la colaboración de Juana Nina, asistente de programa de IDEA Internacional, Programa Perú.

2. Para este ensayo, no hemos incorporado el caso de Venezuela.

3. Ecuador fue el primer país de la región en conceder ese derecho en 1929. Le siguieron Bolivia (1952), Perú (1955) y Colombia (1957).

Cuadro 1
Mujeres en Cámaras Bajas y Senados, 1997 (en porcentajes)

Países	Cámara baja	Senado
Colombia	11,7	6,9
Bolivia	6,9	3,7
Ecuador	3,7	No tiene
Perú	10,8	No tiene

Fuente: IPU

Ese año (1997), un hecho importante ayudaría a mejorar de manera considerable estos porcentajes: la aplicación de las cuotas como mecanismos de acción positiva para mejorar la participación políticas de las mujeres. De este modo, en ese mismo año, Ecuador, Bolivia y Perú aprobaron leyes referidas a cuotas para la oferta electoral.

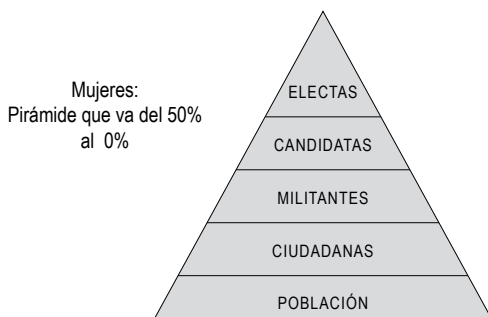
Este trabajo analiza, en primer lugar, el desempeño de las cuotas en la región andina, y algunos elementos que darían cuenta de los diferentes efectos en cada país. Por otro lado, a los 10 años de decretadas, se hacen más evidentes las barreras o restricciones a la participación de las mujeres que hay en la base del sistema político. De allí que, en segundo término, este ensayo plantea otros aspectos a considerar para entender la subrepresentación femenina. Las condiciones de desigualdad en las campañas electorales (financiamiento partidario, gasto de candidatos, franja electoral, etcétera) y las prácticas y usos partidarios constituyen elementos primordiales a tener en cuenta.

UNA «PIRÁMIDE DE DESIGUALDADES»

Las desigualdades en la esfera política están ancladas, a su vez, en otras desigualdades: el nivel educativo, las remuneraciones laborales, distribución en las responsabilidades del hogar, etcétera.

En lo político, es importante considerar que existirían circunstancias que se superponen unas a otras, generando lo que denominamos una «pirámide de desigualdades». El gráfico 1 representaría la situación política de las mujeres en los países andinos, particularmente en Bolivia y Perú. En el caso de Colombia, la no obligatoriedad del voto, la situación de clandestinidad de miles de hombres, así como el carácter voluntario de la inscripción, constituirían factores que distorsionarían la base de esta pirámide. En el caso de Ecuador, la importante migración masculina sería uno de los factores que incidiría

Gráfico 1
Pirámide de la desigualdad política entre hombres y mujeres,
Bolivia y Perú



Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística (INE), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Corte Nacional Electoral y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

en el incremento del porcentaje de mujeres, tanto en la población como en la población electoral.

En efecto, si tomamos en cuenta la relación entre población y población electoral (ciudadanas), en Perú y Bolivia, hay una reducción porcentual de la participación de la mujer en los totales. Según el censo del 2001, las mujeres constituían en Bolivia el 50,16% (4.150.475/8.274.325 habitantes). Sin embargo, representaban el 49,99% del electorado. Algo similar ocurre en Perú: pasan de componer el 50,06% de la población, para luego representar sólo el 49,91% del electorado. En el caso de los hombres, estos constituyen ligeramente menos del 50% de la población. Sin embargo, dentro de la población electoral, pasan a ser la (ligera) mayoría.

En el caso del Perú, diferentes estudios han identificado que el mayor porcentaje de personas indocumentadas son mujeres. Las secuelas de la guerra interna, sufrida en los años ochenta, habría empeorado la situación, particularmente en zonas rurales andinas y de la selva.

El paso de la ciudadanía a la militancia política constituye otra reducción dentro de la participación de la población femenina, tanto si consideramos como universo el padrón electoral, como el universo de militantes de cada país. En el caso de los hombres, si bien es menor el porcentaje de militantes, respecto del total de ciudadanos inscritos en los padrones electorales, cuando se considera como universo el total de los militantes de cada país, el porcentaje se incrementa. En el Perú, de acuerdo a los padrones partidarios, el porcentaje de mujeres en las militancias ascendería a 46% (Dador y otros, 2007). Si bien

esta cifra no es del todo confiable, podemos tomarla como una referencia aproximada. De todos modos, es fácil prever que, dentro de las mujeres partidarias se haya incluido a «simpatizantes» cercanas, pues, dada la precariedad de los partidos en Perú, la diferencia no es muy clara. Para Ecuador y Bolivia no disponemos de fuentes confiables, pero estimamos que el comportamiento resulta similar.

Como veremos más adelante, entre los candidatos a cargos públicos, las mujeres conforman un porcentaje aún menor que el de militantes. Y, como también analizaremos posteriormente, el porcentaje de elegidas (dentro del universo de elegidos) es aún más pequeño.

EL EFECTO DE LAS CUOTAS

La aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), en 1979, así como la «visibilización» de la desigualdad de género como un punto importante en la agenda de los organismos internacionales, acompañado por el trabajo de activistas feministas en los países latinoamericanos, permitieron que los discursos a favor de mecanismos de discriminación positiva fueran adquiriendo un sitio en las tribunas oficiales.

En 1991, Argentina aprobó su Ley de Cupos, estableciendo un mínimo del 30% en las listas de candidaturas a cargos de representación popular. Por algunos años, Argentina permaneció como un caso en solitario, hasta que la Conferencia de Beijing y la aprobación de su Plataforma de Acción, en 1995, legitimaran este mecanismo.⁴ De allí que, desde 1996, las leyes de cuotas se fueron sucediendo en el continente. En la región andina, Ecuador, Bolivia y Perú, en ese orden, aprobaron leyes ad hoc o que incluyeron cuotas de género, en 1997.⁵

Ecuador aprobó su Ley de Amparo Laboral en enero de 1997. En ella, se decretaba una cuota del 20% a la participación electoral. En el 2000, la reforma de la Ley Orgánica de Elecciones estableció una nueva cuota mínima del 30% y un incremento gradual del 5% en

4. En el caso de Perú, el presidente Fujimori asistió a la Conferencia de Beijing, lo cual posteriormente ayudó a confirmar el compromiso gubernamental por medidas legislativas como las cuotas.

5. Ese mismo año, Brasil, Panamá y República Dominicana aprobaron también leyes de cuotas. En 1996, ya lo habían hecho Costa Rica y Paraguay.

cada elección, hasta llegar al 50% (en la actualidad se encuentran en el 45%). En Bolivia, la cuota mínima del 30% (para candidatos de distritos plurinominales, en la Cámara de Diputados) fue incorporada el 18 de marzo de ese año, con la aprobación de la ley 1.704 de Reforma de la Ley Electoral. Posteriormente, el 1 de octubre, en Perú se aprobaba la ley 26.859 que incorporaba la cuota mínima del 30% para las elecciones al Congreso. El 14 de octubre se aprobó la Ley N° 26864 de Elecciones Municipales, disponiendo de similar cuota mínima para elecciones a los consejos ediles.

Progresivamente, el impacto de las cuotas se hizo evidente. Colombia, el país que hasta la fecha ha rehusado aplicar este mecanismo, no sólo se estancó sino que ha tenido fluctuaciones incluso por debajo de lo alcanzado antes de 1997.

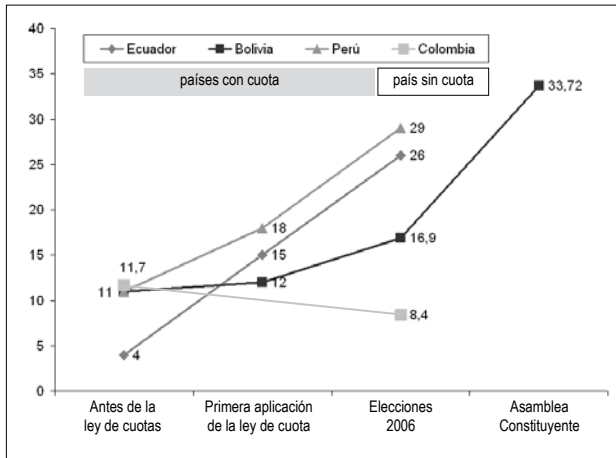


Gráfico 2. Evolución de la elección de representantes mujeres a las Cámaras Bajas o únicas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (Fuente: IPU)

Como se puede ver en el gráfico 2, en los países andinos con cuotas, el incremento de mujeres representantes en las cámaras bajas o únicas ha sido notorio: del 4% al 25% en Ecuador; del 11% al 29% en Perú y del 11,7% al 16,9% en Bolivia. En el caso de Bolivia, hay que tener en consideración que este 16,9% de representación fue mejorado en las elecciones a la Asamblea Constituyente en las que se logró un 33,72% de representación femenina.

Las cuotas han sido, además, aplicadas a otros cargos de elección popular. En común a los tres países, están los puestos de regidoras en los municipios. En ellos, como se puede ver en el gráfico siguiente, los resultados al presente también colocan a Colombia a la zaga de la región andina.

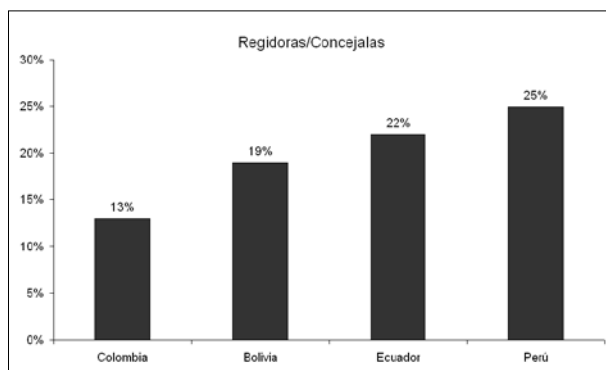


Gráfico 3. Porcentaje mujeres elegidas a Consejos Municipales en Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, en 2006 (IDEA, 2007b)

Ciertamente, el incremento de mujeres elegidas en cargos de representación popular es el efecto indirecto de las cuotas, aplicadas durante una década en la región andina. Sin embargo, como en la gran mayoría de los países de América Latina, el sistema de cuotas establecido se aplica a las nominaciones o listas de candidatos. Así, el efecto directo está dado sobre la oferta electoral.

Como se puede ver en el cuadro siguiente, la diferencia de porcentaje entre candidatas en Bolivia, Ecuador y Perú (países con cuotas) y Colombia (sin cuota), va del 12,16% al 27,8%. Un segundo aspecto que nos muestra el cuadro es la diferencia entre cuota y candidatas. En los casos de Bolivia y Perú, con igual cuota mínima, la diferencia en los porcentajes de candidatas tendría que ver con la decisión política de los partidos, pero también con lo que en Perú se ha denominado la «cuota efectiva». Es decir, la interpretación legal a la aplicación de las cuotas. Un tercer aspecto importante a tener en cuenta es la diferencia entre las candidatas y las electas. La diferencia, que en los casos de Colombia, Bolivia y Ecuador fluctúa por encima del 40%, podría hacer pensar, a primera vista, que las mujeres son «menos eficientes». Sin embargo, esa diferencia, como veremos, tie-

Cuadro 2
Cuotas, candidatas y electas en Cámaras bajas o únicas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, 2006

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Cuota	30%	0%	45%	30%
Candidatas	30.16%	18%	45.80%	38.56%
Electas	16.90%	9%	26%	29.17%

Fuente: IDEA, 2007b.

ne que ver más con barreras a las candidaturas de las mujeres en las campañas electorales y con el sistema electoral mismo en cada país.

Un análisis, tanto del sistema electoral (incluyendo la aplicación efectiva de las cuotas), como de las prácticas políticas en campaña, permitirá dar mejor cuenta de las razones de dichas fluctuaciones. Para el primer punto, presentaremos, brevemente, aspectos de los sistemas electorales que podrían tener algún impacto en la elección de mujeres, tanto en Bolivia, como Ecuador y Perú. En segundo término, tomaremos el caso de las últimas elecciones generales en Perú, para presentar algunos «cuellos de botella» en la elección de mujeres.

ELECCIÓN DE MUJERES, SISTEMA ELECTORAL Y APLICACIÓN DE CUOTAS

Si bien al inicio de este texto se dio una mirada general a los niveles de subrepresentación de las mujeres en el ámbito político y a partir de esas cifras se pudo constatar que en ninguno de los países analizados se alcanza la masa crítica del 30% reseñada anteriormente, es innegable que, al menos a nivel parlamentario, ha habido progresos en esta tema. El punto crucial es determinar qué factores han impulsado estos progresos y cuáles los vienen obstaculizando.

Sin duda, la presencia de la cuota en tres países nos marca ya una primera diferencia y podemos afirmar que la cuota está funcionando como acelerador de un proceso de inclusión que librado a la buena voluntad de los actores políticos hubiera tardado más tiempo. Pero, ¿por qué en unos países los avances son más rápidos y en otros más lentos? En definitiva, porque la eficacia de las cuotas depende principalmente del sistema electoral en el que se aplica, llegando en determinados casos a afectar las posibilidades de que las mujeres puedan salir elegidas. Analicemos desde esta óptica la legislación nacional caso por caso.

Como muestra el cuadro 3, de los países que disponen de cuotas en la región andina, dos cuentan con sistemas de representación proporcional (Ecuador y Perú) y uno funciona con un sistema mixto de representación proporcional (Bolivia).

Desde 1994, Bolivia cuenta con un sistema mixto de representación proporcional que para la Cámara Baja ha establecido dos formas de votación simultánea: una de mayoría simple y otra de representación proporcional. Bajo este sistema, 68 de 130 legisladores se eligen por mayoría relativa en distritos uninominales y el resto (62)

Cuadro 3
Sistema electoral y cuota en Bolivia, Ecuador y Perú

País	Sistema	Promedio Tamaño distrito	Tamaño de circunscripciones			Lista	Cuota Mínima %	Mandato de posición
			Grande (10 o +)	Mediano (5-10)	Pequeño (5 o -)			
Bolivia*	Mixto: Uninominal (54%)	1						
	Plurinominal (46%)	6,6	42%	25%	32%	Cerrada, Bloqueada	30	Sí
Ecuador**	RP	4,5	32%	8%	60%	Abierta, <i>panachage</i>	45	Sí
Perú	RP	4,8	29%	40%	31%	Cerrada, no Bloqueada 2 V pref.	30	No

* Se aplica a sólo los escaños elegibles por distrito plurinominal. Lista comprende candidatos titulares y suplentes. ** Cuota aumenta en 5% en cada elección. Interpretación varía por distrito electoral y partido. Fuente: Elaboración propia con información de Sample, 2005; Tuesta, 2005.

se elige en nueve distritos, en listas por partido, bajo el sistema de representación proporcional.

Las cuotas fueron introducidas en el Código Electoral de 1997 con un porcentaje del 30%, que se aplica de manera diferente según se trate de la Cámara Alta o de la Baja. En esta última, es obligatorio incluir en los distritos plurinominales una mujer cada tres candidatos. Sin embargo, como es de prever, las cuotas no se aplican en los 68 distritos uninominales. Esta diferenciación ha hecho que la representación femenina en los distritos plurinominales haya crecido sustancialmente, mientras que en los uninominales se haya mantenido en niveles muy bajos. Así, por ejemplo, en las elecciones del año 2002 hubo 27% de mujeres elegidas en distritos plurinominales y sólo 10% en los uninominales (Sample, 2005).

Otro factor que ha impedido una mayor eficacia de la cuota es el hecho que la legislación boliviana establece para cada puesto a elegir la posibilidad de postular candidatos titulares y suplentes, aplicando el 30% estipulado sobre ambos puestos, lo que ha dado como resultado que los partidos, en la búsqueda de una aplicación meramente formal de la normativa, coloquen a las mujeres más en los lugares de los suplentes que en los puestos titulares. Por tanto, parece claro que las características del sistema electoral boliviano han puesto límites a la aplicación de las cuotas.

A ello hay que agregar un recurso extralegal para eludir la cuota: el «acoso político» (Machicao, en Baldez y Brañez, 2005: 152). Este consiste en ejercer presión sobre las mujeres elegidas titulares, con

el fin de que renuncien y den su lugar al suplente varón. Este recurso es, ciertamente, más común en las elecciones municipales que en las legislativas. En aquel nivel se han reportado, incluso, «candidatos travestis», es decir, candidatos hombres que se inscriben feminizando sus nombres («Juana», por «Juan», por ejemplo), sin que ello les depare alguna sanción, ni la anulación de la elección (Baldez y Brañez, 2005: 152).

En resumen, su sistema mixto apenas permite aplicar la cuota a menos del 50% de los escaños en la Cámara de Diputados. Además, las listas con suplentes ha dado lugar a una mayor inclusión de mujeres en dichos puestos, como forma de cumplir la cuota y restar menos puestos titulares a los varones. La alternancia es así aludida, junto con otros recursos extralegales, aplicados sobre todo a nivel local. En vista de ello, en la última elección para la Asamblea Constituyente se ha definido más claramente la alternancia, a favor de una efectiva promoción de mujeres en cargos de representación. Es así que, actualmente, éstas constituyen más del 30% de los legisladores elegidos.

En el caso de Ecuador, los 100 legisladores son elegidos en cámara única a través de listas abiertas en distritos provinciales plurinominales (22). El mínimo a elegir en cada distrito es dos diputados, a los que se añade uno por cada trescientos mil habitantes. El sistema de lista abierta implica que los votantes pueden elegir el candidato que prefieran sin respetar el orden estipulado en las listas por los partidos e incluso elegir candidatos de diferentes partidos (*panachage*). Además, según este sistema, el votante podrá votar tantos candidatos como escaños existan en disputa en cada distrito.

En cuanto a la cuota, ésta fue formalizada en su versión actual mediante reforma a la Ley de Elecciones en el año 2000. Como se ha señalado, partiendo de la base del 30%, se estableció un incremento del 5% en cada proceso electoral hasta llegar al 50%. Por ello, en las últimas elecciones del 2006 la cuota aplicada fue de 45%. Asimismo, se estableció la obligatoriedad de la alternancia y secuencia entre hombres y mujeres en las listas. Este punto, sin embargo, ha suscitado una larga controversia legal. Mientras el Tribunal Constitucional ha dictaminado a favor de una interpretación igualitaria (19 de julio del 2000), de tal manera que la secuencia sea uno a uno, hasta acabar los candidatos o candidatas del sexo en minoría. Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral ha dictaminado con posterioridad que la interpretación última de este aspecto legal recae en los partidos políticos.

Pero, además, la interpretación de la cuota efectiva en cada distrito electoral ha permitido que este porcentaje, en algunos casos, sea menor a la cuota misma. Así, por ejemplo, en Guayas (18 escaños), se presentaron listas con 9, pero también con 8 mujeres (44%). Y en Pichincha (14 escaños), hubo listas con 7, pero también con 6 mujeres (42,8%). En algunos casos de distritos con 2 escaños, los 2 candidatos fueron hombres. Por ejemplo, en Zamora Chinchipe, casi la mitad de las listas estuvieron compuestas por candidatos de un sólo sexo (3 de sólo hombres y 1 de sólo mujeres, en un total de 9 listas).

De todos modos, estas diferencias, dado el porcentaje de la cuota (45%), probablemente no ha sido lo más determinante. Más aún cuando, en otros casos, la cuota efectiva ha sido del 50% o cerca de ese porcentaje. Mayor efecto negativo en la elección de las mujeres se habría generado en el no haber respetado —conforme lo dispuesto por el Tribunal Constitucional— un orden preferente para las mujeres. Una situación grave, si consideramos además que según recientes estudios de Flacso, el 94% de las mujeres elegidas en Ecuador ocupaban entre el primer y tercer lugar de sus listas, lo que determina que la posición que se ocupa sea preponderante.

Finalmente, en el Perú existe un Congreso unicameral integrado por 120 legisladores elegidos en 25 distritos electorales, mediante un sistema de representación proporcional combinado con un sistema de listas cerradas no bloqueadas, que permite al elector hacer uso voluntario del denominado «voto preferencial» que le permite elegir hasta dos candidatos de una misma lista. Este mecanismo permite que, una vez determinado el número de escaños obtenidos por cada partido mediante la cifra repartidora, el voto preferencial del elector sea el que establezca quiénes son los electos, al margen de la posición que ocupaban en la lista confeccionada por los partidos.

El caso peruano es sin duda un caso particular, ya que contradice lo sostenido por diversos analistas en el sentido de que son las listas cerradas y bloqueadas con mandato de posición las que más favorecen la elección de mujeres. En efecto, desde 1985, las listas de candidatas al Congreso son abiertas, ya que se aprobó el Voto Preferencial Doble Opcional.

Las cuotas, aplicadas desde 1997, han tenido una legislación sobre la aplicación no exenta de debate y crítica, pero desde luego más precisa que en Ecuador y Bolivia. En el caso de Ecuador, su legislación era clara cuando se decretó la cuota del 30%. Sin embargo, el aumento gradual en cada legislación no ha ido de la mano con una «cuota efectiva» adecuadamente normada y cumplida.

El efecto, como señala Gregory Schmidt (2003, 2005), la «cuota efectiva» en Perú, particularmente en los distritos pequeños, ha permitido un incremento de las mujeres candidatas. Esto es, al calcularse el cumplimiento del 30% con un redondeo hacia arriba. Ello fue particularmente importante en las elecciones municipales, donde la mayoría de éstos son pequeños, con apenas 5 puestos en sus consejos. En ellos, la cuota efectiva es de 2 escaños, lo cual asegura, al menos, una mujer en cada consejo.

Cuadro 4
Tamaño de lista, cuota, cuota efectiva y mujeres elegidas,
según departamento, elecciones al Congreso peruano, 2006

Departamento	Total escaños	Tamaño de lista	"Cuota Efectiva"	Porcentaje de lista	Mujeres elegidas
Amazonas	2	3	1	33%	1
Ancash	5	5	2	40%	1
Apurímac	2	3	1	33%	0
Arequipa	5	5	2	40%	2
Ayacucho	3	3	1	33%	2
Cajamarca	5	5	2	40%	2
Cusco	5	5	2	33%	2
Huancavelica	2	3	1	33%	0
Huánuco	3	3	1	33%	2
Ica	4	4	2	50%	0
Junín	5	5	2	40%	3
La Libertad	7	7	3	43%	1
Lambayeque	5	5	2	40%	0
Lima y extranjero	35	35	11	31%	11
Loreto	3	3	1	33%	0
Madre de Dios	1	3	1	0%	0
Moquegua	2	3	1	33%	1
Pasco	2	3	1	33%	1
Piura	6	6	2	33%	3
Puno	5	5	2	40%	2
San Martín	3	3	1	33%	1
Tacna	2	3	1	33%	0
Tumbes	2	3	1	33%	0
Ucayali	2	3	1	33%	0
Callao	4	4	2	50%	0

Fuente: IDEA, 2007b.

En las elecciones parlamentarias —en las que nos concentramos en este trabajo— el JNE planteó una salida que evitaba la paridad en los distritos de 2 y 4 escaños: el aumentar el tamaño de la lista. De todos modos, la cuota efectiva elevó el 30% mínimo, la cual, para las elecciones al Congreso, fue respetado por los partidos. Aunque luego, con las tachas, las cosas pudieran cambiar.

Esta «cuota efectiva» que, para las elecciones al Congreso fueron cumplidas al momento de la inscripción por todas las listas, es una diferencia importante respecto de los otros casos en la región andina. De todos modos, diferentes sectores han llamado la atención sobre la necesidad de, luego de las tachas, dar tiempo a subsanar los errores o realizar los cambios, para evitar que, en la práctica, algunas listas terminen no cumpliendo la cuota al momento de la elección.

El hecho es que las cuotas aplicadas a las elecciones parlamentarias han ido incrementando el porcentaje de candidatas: de 10,58% en 1995, se subió con la primera ley de cuotas a 25,83% en el 2000, luego, al 36,05% en el 2001 (Schmidt, 2004a: 51) y alcanzar, como ya hemos señalado, el 38,6% en el 2006.

En cuanto a la elección misma, el Voto Preferencial Doble, lo han señalado varios autores, ha permitido a las mujeres alcanzar importantes cifras de representación, pese a no contar con un orden preferente para su inclusión en las listas. Detrás de ello, hay predisposición del electorado a votar por ellas. Esencialmente, en el electorado limeño,⁶ pero, conforme los datos del 2006, también ha sido una tendencia significativa en otros distritos electorales.

Esa predisposición en el voto por mujeres —la cual, por cierto, también se aprecia en el voto del Guayas, en Ecuador, donde las mujeres obtuvieron cerca del 50% de los escaños— es fundamental. La campaña «de tus dos votos, dale uno a una mujer» fue una campaña efectiva de parte del movimiento feminista peruano. Concordamos con Schmidt cuando señala que (2004b: 140) votar por dos quizás dé más oportunidades a las mujeres que por uno. Sin embargo, probablemente ello no necesariamente sea cierto para un número más amplio de votos preferenciales, como en el caso de Ecuador.

Aunque no alcanzamos a desarrollar el caso en este ensayo, los resultados en Bolivia de las últimas elecciones de la Asamblea

6. Schmidt (2004b) ha dado cuenta del peso del voto preferencial limeño, más proclive a votar por mujeres, incluso antes de la implantación de las cuotas. El peso del voto preferencial de este electorado se habría visto en las elecciones del 2000, con distrito unicameral.

Constituyente parecen confirmar la idea de que listas cerradas en distritos grandes (o medianos) dan mejores resultados. De allí que, actualmente, Bolivia sea el primer país andino en superar el 30% de mujeres elegidas. Pero también, ello ha sido posible gracias a los ajustes legales que han permitido garantizar una alternancia sobre los puestos elegibles.

Por lo mismo, más allá de cualquier normativa, aunque parezca de Perogrullo, lo primero es verificar el respeto de la misma. En las cuotas, las condiciones en que son aplicadas explican buena parte de las diferencias.

En los casos de distritos pequeños —Perú y Ecuador— uno con 30% y el otro con 45%, la diferencia de mujeres elegidas a favor del primer país tiene que ver con lo señalado anteriormente. De allí que, partiendo de una diferencia de cuota de 15%, la diferencia de candidatas inscritas haya sido de apenas el 7,2% (38,6% en Perú, frente a 45,8% en Ecuador).

El segundo aspecto que explicaría un mejor resultado de las cuotas en Perú, frente a Ecuador, es el voto preferencial doble y un electorado más proclive a votar por las mujeres (o menos prejuiciado en contra).

Volviendo al caso de Bolivia, la alternancia que en la última elección sí parece haber sido adecuadamente aplicada para permitir mayor inclusión, parece ser un elemento significativo a tener en cuenta. En Ecuador, su aplicación efectiva sobre puestos elegibles es una demanda fundamental.



Gráfico 4. Pirámide de desigualdad política: mujeres con y sin cuota en Perú (Fuente: Elaboración propia con información de la ONPE, IDEA 2007.)

A modo de ilustrar el efecto de las cuotas, presentamos la pirámide de la desigualdad política de las mujeres, con los datos de Perú y puestos de elección con y sin cuotas. Claramente, la pirámide se ha tornado menos inclinada en el lado derecho, con cuotas. Sin embargo, hay una inclinación que se mantiene, la cual tiene que ver con las múltiples barreras por las cuales aún deben sobrepasar las mujeres que ingresan a la política.

En el tema subsiguiente abordaremos precisamente esas barreras, que van más allá de la normativa electoral (aunque pudieran reducirse sus efectos mediante regulaciones). Previamente, haremos un breve repaso por las cuotas al Ejecutivo en Colombia y sus efectos, a la fecha, relativamente no tan contundentes.

MUJERES EN LOS EJECUTIVOS

En el caso de la participación de mujeres en puestos ministeriales en los países analizados, se observa una interesante tendencia de los nuevos Presidentes electos a incorporar mujeres en sus gabinetes, lo que ha permitido que su participación alcance en promedio 32% en estos países, destacándose el caso de Ecuador que ha logrado un gabinete paritario. Sin embargo, salvo el caso de Colombia que en el año 2000 estableció una cuota del 30% de mujeres en altos cargos de decisión del Poder Ejecutivo, la designación de mujeres depende en la actualidad de la voluntad política —siempre variable— de los mandatarios, y estos porcentajes de participación no necesariamente se extienden a todas las instancias de sus administraciones públicas.

De todos modos, cabe señalar que, dependiendo menos de colectivos (partidos) que de una individualidad (Presidente), ha sido asumido como promesa de campaña. El resultado ha sido que, sin cuota en el Ejecutivo, los otros países de la región han alcanzado similar o incluso mejores porcentajes de representación de mujeres en los gabinetes.

En el caso de Perú, hay que señalar que la promesa era la paridad y que inició su mandato con un gabinete con un 37,5% de mujeres. En vez de aumentar gradualmente, como fue lo que se sostuvo, en enero de 2006, al ser reemplazada la ministra del Interior, Pilar Mazetti, por un varón, Luis Alva Castro, el porcentaje descendió a 31%.

La cuota en el gabinete en Colombia, por tanto, habría mostrado menos eficiencia que la presión de la opinión pública y la voluntad política de ofrecer algo más «a la mano» de parte de los candidatos presidenciales, en la región andina.

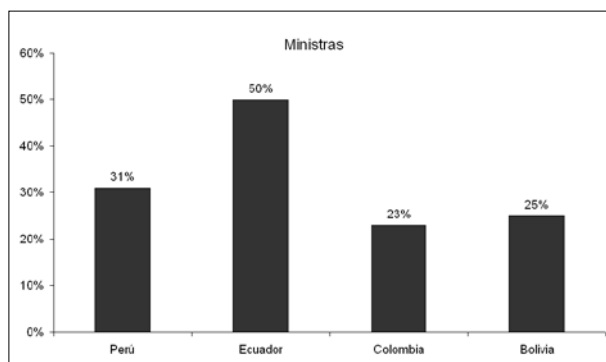


Gráfico 5. Presencia de mujeres ministras en el Ejecutivo
(Fuente: Elaboración propia con información de IDEA, 2007b)

Una situación distinta es el de otras nominaciones, las que dependen de colectivos y sobre las que se proyectan una variedad de intereses, como son los cargos de elección popular.

BARRERAS DE LA DESIGUALDAD: EL CASO DE LAS ELECCIONES GENERALES EN PERÚ (2006)

Los resultados presentados muestran que, por sí solas, las cuotas no bastan. Sin una cierta conciencia de eliminación de prejuicios contra las mujeres, sin una legitimación de la equidad como principio, la cuota pasa a ser no un «suelo» (carácter de mínimo), sino un «techo». Es decir, en esos casos, los partidos simplemente lo respetan (si no pueden eludirlo).

Asumir que la cuota es una medida temporal implica que, en paralelo, deben generarse cambios. Estos cambios son aún localizados e insuficientes en la región andina, según los informes del *latinobarómetro*. Además de estas resistencias culturales, existen también razones de interés, las de los políticos.

Así, a pesar de la ayuda a la participación de la mujer que significa la cuota, persisten barreras a la desigualdad en la competencia político electoral (ello explica la permanencia de la forma piramidal, del gráfico 4). Como allí se señala, hay dos momentos importantes en los que se levantan algunas de estas barreras: la nominación o conformación de la oferta electoral y la campaña electoral.

Para evaluar la creación de estas barreras, tomamos el análisis de los datos electorales realizado en la investigación *La igualdad esquivada. Una mirada a las elecciones generales 2006* (ideA, 2007a), sobre

Perú. Previamente, realizaremos una mirada sobre los niveles de militancia partidaria en la región andina.

¿EL PARTIDO ES ANCHO Y AJENO? LA (DIFÍCIL) MILITANCIA FEMENINA

Son los partidos políticos los que fundamentalmente definen la nómina de candidatos que pueden ser votados por los electores. Por ello, cabe preguntarse, ¿qué niveles de participación y decisión tienen las mujeres en estas instituciones?

Una investigación que IDEA viene llevando a cabo respecto a este tema a nivel regional, ha revelado que los partidos políticos en estos países no cuentan siquiera con información desagregada respecto de sus niveles de militancia femenina, y sólo en el caso de Perú se ha podido determinar que ésta alcanza, en promedio, el 46%, gracias a información inferida de los padrones electorales entregados por los partidos a la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.⁷ Sin embargo, a nivel extraoficial, son muchos los partidos que aseguran que la participación femenina dentro de sus organizaciones bordea el 40 a 50% del nivel total de militantes.

Ahora bien, aún basándonos en estimados, ¿se traduce este importante nivel de militancia en una adecuada participación en las instancias de decisión de los partidos? Una revisión de la composición de los Comités Ejecutivos hechos públicos por los partidos muestra que en Colombia, Ecuador y Perú, la presencia de mujeres apenas alcanza un 22%, como se muestra en el gráfico 6.

Un caso particular es el de Bolivia, país en el que dirigentes de seis de ocho partidos (que fueron consultados mediante una encuesta para una investigación sobre las organizaciones políticas andinas publicada por IDEA el año pasado⁸), declaran una participación promedio del 45%.

7. La Ley de Partidos Políticos, aprobada en el año 2003, estableció como requisitos de inscripción de los partidos la obligación de generar una relación de adherentes así como la de proporcionar una lista de comités constituidos en un número determinado de provincias que acompañado de la relación de afiliados debían ser presentados a la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

8. Al respecto, véase Roncagliolo y Meléndez (editores), *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*.

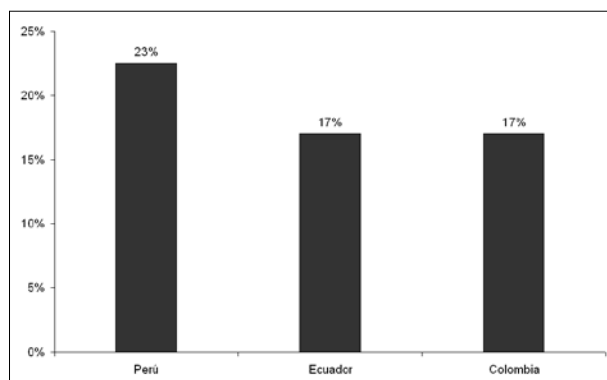


Gráfico 6. Participación de mujeres en instancias de dirección de partidos políticos
(Fuente: Elaboración propia con información de IDEA, 2007b)

Esto se traduce en que, salvo contadas excepciones, los partidos tiendan a tener una percepción de la política preponderantemente masculina, en donde las oportunidades para la promoción de mujeres y su conversión en futuras líderes o son escasas o están plagadas de obstáculos. Esta situación suele hacerse patente cuando se analizan las condiciones en que las mujeres afrontan la disputa de las nominaciones en sus propios partidos y, tras ser nominadas, afrontan una competencia electoral, como veremos en el siguiente punto.

LAS NOMINACIONES

Como bien señala Sample (2005), el partido influye antes de acceder a la lista en la experiencia de liderazgo del aspirante, en sus relaciones con redes locales y nacionales o en la posibilidad de hacerse de un perfil y, ya nominado, en sus posibilidades de financiamiento y acceso a los medios de comunicación.

Esto nos lleva a plantearnos la siguiente interrogante: ¿cuentan las mujeres con iguales oportunidades que los hombres para afrontar los procesos de nominaciones dentro de los partidos y, posteriormente, en el marco de una competencia electoral? Nuevamente estamos ante un ámbito poco explorado a nivel regional. Sin embargo, con ocasión de las elecciones generales peruanas del año 2006, IDEA Internacional se abocó a la tarea de indagar en qué condiciones afrontaban las mujeres de siete partidos políticos esta contienda. Esta investigación (IDEA, 2007a) arrojó interesantes resultados.

En el caso de las nominaciones en las listas al Congreso, se determinó que los partidos, en la gran mayoría de distritos electorales,

apenas aplicaban el mínimo legal (es decir, la «cuota efectiva»). Sólo en 13 listas, es decir en el 7% de los casos, hubo un mayor número de mujeres que el establecido como mínimo por la cuota.

Asimismo, un 51,84% de las mujeres incluidas en las listas no eran, de acuerdo a las fichas de inscripción, militantes de los partidos. Esto significaría un desincentivo para sus cuadros femeninos que, pese a hacer un activismo político permanente, ven disminuidas sus oportunidades de acceder a un cargo de representación, para el que no son promovidas. Ciertamente, quiénes son militantes y quiénes no, en un sistema de partidos tan cambiante, es especialmente difícil de definir en las mujeres. Por ejemplo, de acuerdo a las fichas de inscripción de candidaturas, no militantes eran entonces Keiko Fujimori y Luciana León. Ambas, vinculadas familiarmente a sus partidos, estrictamente hablando, no militaban. Probablemente, una variable más fiel a la activa militancia de hombres y mujeres sea el haber ejercido (o no) un cargo partidario. En las elecciones generales de 2006, en los partidos mencionados, 29 candidatas habían tenido algún cargo partidario, frente a 50 que no lo habían tenido. Obviamente, si bien la proporción de candidatos sin cargos también es importante, no es mucho mayor que la de los que sí tenían cargos (78 los primeros, 74 los segundos).

Es decir, si bien hubo más invitados hombres, en proporción a su género, pesaron más las mujeres invitadas (o de militancia «precaria»). A pesar de, en promedio, haber alcanzado más votos que sus pares con cargos partidarios, las mujeres de partidos parecen ser el grupo menos favorecido en las nóminas.

El segundo aspecto de desventaja para las mujeres en el diseño de las listas, es la posición. Apenas el 24% de las listas a nivel nacional que alcanzaron representación en el Congreso, tuvieron a mujeres encabezando la lista. Un factor importante si consideramos que el 45% de los congresistas actualmente electos ocuparon el primer lugar en sus respectivas listas.⁹

Al no colocarlas en mejores puestos, los partidos desaprovechan el rendimiento electoral de las mujeres y su capacidad de arrastrar votos para el partido: de las 41 mujeres que encabezaron listas, 30% fueron elegidas igualando prácticamente los niveles de elegibilidad de los varones que alcanzan el 33%.

9. En el caso de Lima, correlacionando posición en la lista y votos a favor de mujeres y hombres, se comprobó que la asociación entre posición y los votos de estos era más fuerte con la de sus pares.

LA CAMPAÑA ELECTORAL

Ahora bien, en el caso de la competencia electoral para acceder a una curul en el Congreso, se concluyó que: los medios de comunicación prestan una menor atención a las candidaturas de mujeres en comparación con la de los hombres y ésta apenas guarda proporción con el número de candidatas que se presentaron (39%). En primera vuelta, tuvieron 22,22% de cobertura en televisión, 18,59% en prensa escrita y 26,19% en radio.

Respecto del financiamiento, las cifras obtenidas sobre gastos en publicidad efectuados por los candidatos al Congreso por Lima en sus campañas revelan que los hombres gastaron, en promedio, 4,6 veces más que las mujeres (y sumaron el 99,01% de los gastos). Si tomamos en cuenta el número de candidatos por Lima, encontraremos que cada candidato gastó 19.333 dólares y cada candidata 2.875.

A estas condiciones de desigualdad hay que agregar una cultura reacia a aceptar por igual a hombres y mujeres en la arena política. De allí que a la mujer se le hace más difícil incursionar en la política (a veces con el rechazo de su entorno) y, cuando se encuentra como candidata, suele recibir más agresiones que los hombres dirigidas a cuestionar su honorabilidad o privacidad. De allí su mayor vulnerabilidad. Y, vinculado también con ese sentimiento de «ajenidad», puede explicar el que, luego de una derrota, las mujeres se retiran más de la política que sus pares hombres. Entorno familiar y social presionan para ello. Además, así como tiene que demostrar igual o más capacidad para postularse, del mismo modo, con más facilidad se la «descarta» para otra oportunidad (Del Águila, 2004).

Todos estos datos confirman que, en el caso peruano, las organizaciones políticas —a pesar de las reformas impuestas por la Ley de Partidos vigente desde el 2003— siguen siendo un ámbito ajeno o poco «hospitalario» con las mujeres. A tal punto, que se requieren reformas profundas en sus estructuras, que van más allá de la aplicación de cambios desde las leyes electorales. Lo dicho a partir de los datos de Perú, puede extenderse para el resto de la región, con las obvias diferencias nacionales y locales.

En los partidos de la región, son necesarios nuevas actitudes y patrones de conducta organizacionales que apuesten por la búsqueda de una participación más paritaria. Ello permitiría, por ejemplo, reenfocar la percepción que se tiene de la cuota, para dejar de concebirla como un máximo y entenderla como un «piso» a mejorar, una herramienta para contar con más mujeres en la política.

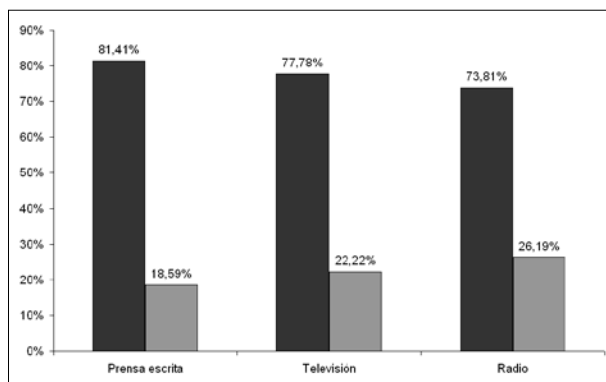


Gráfico 7. Cobertura de candidatos y candidatas al Congreso. Primera vuelta
(Fuente: Elaboración propia con información de IDEA, 2007a)

CAMBIOS DE CONDUCTA: BUENAS PRÁCTICAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER EN LA REGIÓN

Aunque a lo largo de este análisis hemos hecho particular énfasis en el tema de la cuota, relacionado con la democracia interna y la selección de candidatos, lo cierto es que también son indispensables los cambios en los partidos mismos, creando en su interior otros mecanismos que estimulen la participación política de las mujeres.

En diversos países del continente —con o sin cuotas— son varios los partidos (especialmente de tendencia de izquierda) los que han normado cuotas, tanto para listas de candidatas como para puestos partidarios. En la región andina, son pocos los casos de cuotas voluntarias para listas de candidatos y, cuando las hay (como el caso de la Izquierda Democrática en Ecuador), la norma no es muy explícita. En Bolivia y Perú, la Ley de Partidos (de 1999 y 2003, respectivamente), obliga a una cuota mínima del 30%, tanto para las listas de candidatos a cargos de elección popular como para las dirigencias de los partidos. Para lo segundo no hay sanciones, por lo que los efectos han dependido de la voluntad de cada partido.

En Colombia, el Partido Liberal y el Polo Democrático tienen dispuestas cuotas partidarias para la elección de sus dirigencias (el primero en el 2000 y el segundo el 2005).

Asimismo, cabe señalar que en el Perú el Partido Popular Cristiano y el APRA, antes de aprobarse la Ley de Partidos, decretaron voluntariamente la cuota del 30% para elección de cargos partidarios. Ello llevó a un incremento considerable de las mujeres en dirigencias regionales y locales (2003).

Sin embargo, también se hace necesario promover un cambio en los «hábitos políticos» de los partidos. Cuando más de un dirigente de la región afirma que «no hay mujeres» (en sus partidos) probablemente está siendo honesto. Lo que ocurre es que los partidos han sido históricamente ámbitos masculinos y el cambio debe darse también en la esfera de las prácticas cotidianas. Y, ciertamente, en la esfera de la vida del hogar, pues los tiempos de las mujeres dependen en parte de la colaboración masculina en este ámbito de la vida. En los setenta, los partidos fuertemente ideologizados en la región y en el resto de América Latina, exigían militantes desentendidos de esa vida familiar y de pareja. Ahora, probablemente, los partidos deban promover ese reencuentro, con *wawahuasis*¹⁰ a la hora de las plenas.

REFERENCIAS

- BALDEZ, Lisa y Patricia BRAÑEZ. (2005). «¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso Boliviano». En *Nadando contra la corriente, Mujeres y cuotas políticas en los países andinos* (pp. 141-168). Quito: UNIFEM, UNFPA, Flacso Ecuador.
- DEL ÁGUILA, Alicia. (2004). *Mujeres en los partidos políticos del Perú. Situación y mecanismos para su promoción*. Lima: Transparencia.
- IDEA INTERNACIONAL. (2007a). *La igualdad esquiva. Una mirada a las elecciones generales 2006*. Lima: IDEA.
- . (2007b). *Buenas prácticas para la participación de mujeres en la política latinoamericana*. Investigación en proceso.
- LEAÑO, Eduardo. (2005). *Sistemas electorales en Bolivia*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- RÍOS TOBAR, Marcela. (2005). *Cuotas de género, democracia y representación*. Santiago: IDEA Internacional, Flacso Chile.
- SAMPLE, Kristen. (2005). «La representación política de las mujeres en la región andina». En *Democracia en la región andina, los telones de fondo* (pp. 119-146). Lima: IDEA Internacional.
- SCHMIDT, Gregory. (2004a). «La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos». En *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas* (pp. 46-56). Estocolmo: IDEA.

10. Guarderías. De hecho, ésta fue una de las sugerencias planteadas por militantes peruanas (Del Águila, 2004).

- . (2004b). «Éxitos no anticipados: Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de representación proporcional con listas abiertas». En *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas* (pp. 130-146). Estocolmo: IDEA.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. (2006). Reporte parcial de diputados provinciales. Elecciones 15 de octubre del 2006 (Ecuador).
- TUESTA, Fernando. (2005). «Sistemas electorales en la región andina». En *Democracia en la región andina, los telones de fondo* (pp. 171-184). Lima: IDEA Internacional.
- VEGA, Silvia. (2005). «La cuota electoral en Ecuador: Nadando contracorriente en un horizonte esperanzador». En *Nadando contra la corriente, Mujeres y cuotas políticas en los países andinos* (pp. 141-168). Quito: UNIFEM, UNFPA, Flacso Ecuador.