

mujer y desarrollo

Buenas prácticas para el acceso de mujeres a espacios de poder público

Reunión internacional sobre
buenas prácticas de políticas
públicas para el Observatorio de
igualdad de género de América
Latina y el Caribe

Memoria

División de Asuntos de Género
Santiago de Chile, junio de 2010



NACIONES UNIDAS

CEPAL



CEPAL



mujer y desarrollo

R

eunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe

Memoria

División de Asuntos de Género
Santiago de Chile, junio de 2010



II. Buenas prácticas para el acceso de mujeres a espacios de poder público

Carolina Carrera

1. Antecedentes

En la década de 1990 América Latina y el Caribe, estuvo marcada por los procesos de recuperación y consolidación de los regímenes democráticos en la mayoría de los países de nuestra región. Esto implicó el reestablecimiento de los Estados de Derecho y el fortalecimiento de los procesos de elección de representantes tanto para los poderes legislativos como para los gobiernos locales.

A nivel de los poderes ejecutivos, se inicia un proceso de fortalecimiento y/o implementación de mecanismos institucionales de adelanto para la promoción de mujeres tanto nacionales como regionales, y la instauración de planes y políticas de promoción de la igualdad de género a partir de la conferencia de Beijing (“Crear, sobre la base de un sólido compromiso político, un mecanismo nacional, cuando no exista, y fortalecer, según proceda, los mecanismos nacionales existentes para el adelanto de la mujer en las instancias más altas de gobierno que sea posible”)⁶.

⁶ Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma de Acción: Objetivo estratégico H1, 203; Beijing 1995.

Paralelamente a estos procesos, las organizaciones feministas y de mujeres plantearon la necesidad de incorporar una estrategia que permitiera la promoción de mujeres en espacios de decisión, en un tiempo en el que, se constataba la sub representación femenina y la ausencia de agendas de género. Para ello, hacen suya y exigen a los Estados, cumplir con la Convención contra la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) que fue adoptada por la Resolución 34/180 de la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979.

En particular, se insta a cumplir el artículo 4 de dicha convención donde se plantea que “la adopción por los Estados partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”⁷.

Igualmente en el artículo 7 se plantea que “los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”⁸.

Vale recordar que los Estados de la región comenzaron un proceso de ratificación de dicha convención, en parte por las presiones internacionales y de los movimientos de mujeres y feministas de gran parte de los países de la región. Así, durante la década de 1980, los 20 países de la región ratificaron dicha convención siendo Cuba en 1980 el primero en hacerlo y el Estado Plurinacional de Bolivia el último 10 años después en 1990.

A partir de este proceso, en la década de 1990, se comienza el debate sobre la incorporación en las legislaciones de la llamada “ley de cupo”, impulso que tiene también un fuerte sustento en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, donde en su plataforma de acción se insta a los países a “Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres”.

En la misma línea, se plantea “Examinar el efecto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres en los órganos electivos y examinar, cuando proceda, la posibilidad de ajustar o reformar esos sistemas” y se llama a “Adoptar medidas positivas para conseguir que exista un número decisivo de mujeres dirigentes, ejecutivas y administradoras en puestos estratégicos de adopción de decisiones”.

Comienza entonces un largo proceso de debate y presiones por parte del movimiento feminista y de mujeres para lograr la adopción de leyes de cuotas por parte de los Estados de la región. Vale resaltar, que el énfasis puesto en este proceso se centró solamente en la obtención de espacios de participación en los procesos electorales tanto nacionales y locales.

⁷ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Parte I Artículo 4.

⁸ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Parte II artículo 7.

2. Resultados de la aplicación de mecanismos de acción afirmativa para cargos de elección popular y desafíos pendientes

El primer país en adoptar este mecanismo de acción afirmativa fue Argentina en 1991 y el más reciente Uruguay en 2009. A la fecha 13 de 19 países de la región han promulgado leyes de cuotas para cargos de representación. Carecen todavía de un mecanismo jurídico que promueva la representación equilibrada entre mujeres y hombres: Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Las cuotas que los países han adoptado van desde un 20% como son el caso de Panamá y Paraguay llegando a un 40% que es el caso de Costa Rica y Argentina. En los 13 países las cuotas son de candidaturas, no de resultados, es decir buscan reducir las barreras de entrada en la contienda electoral. Estos 13 países aplican la cuota de candidaturas por la vía legal, es decir se constata la existencia de una ley particular, a excepción de Argentina y Ecuador que incorporan las cuotas constitucionalmente.

Los resultados a casi 20 años, donde la mayoría de los países han adoptado mecanismos de acción afirmativa para las elecciones de representación popular, son disímiles. No obstante, se constata un aumento de la participación femenina ya que en promedio los países que implementan ley de cuotas, han logrado 20,5% de representación de mujeres a diferencia de los que no han incorporado donde el promedio alcanza solo un 14% (Llanos y Sample, 2008). A pesar de que estas cifras muestran los avances logrados con la adopción de este mecanismo, al mismo tiempo la diferencia de resultados entre países es abismal. Argentina y Costa Rica han logrado implementarla de manera positiva logrando en el primer caso superar la cuota inicial de un 30% y Costa Rica que bordea el 40% de cuota implementada. Sobre este último caso, el futuro dirá cuantos avances se encuentran involucrados en la última reforma, materializada hace pocos meses⁹.

Es posible observar también que la aplicación de la ley de cuotas no tiene el mismo efecto en los países bicamerales, donde el avance de las mujeres en la cámara alta ha sido más lento. No obstante, en el caso de Argentina, si bien disminuyó la presencia de mujeres en la cámara alta comparada con la baja, esta no es sustantiva. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia la diferencia es significativa ya que en la cámara alta solo alcanzan un 3,7% al igual que Chile donde solo se llega aun 5,3%; a diferencia de Brasil, donde la representación femenina es mayor en la cámara alta 12,3% que en la Cámara Baja siendo que la ley de cupos se aplica sólo para la cámara baja. Uruguay mantiene igual porcentaje para ambas cámaras. Situación similar ocurre en Colombia, un país en donde la presencia femenina en la Cámara alta es de un 11,8% y en Paraguay un 15,6%.

Se constata que las leyes de cuotas no han tenido impacto en las elecciones locales, donde en el caso de las alcaldías ningún país supera el 12%.

Argentina, México y Costa Rica son los países que cuentan con las mejores legislaciones ya que han ido fortaleciéndolas a través de reformas legales que permiten la eficacia y eficiencia esperada, al menos en Argentina y Costa Rica, dos países que aparecen como los casos emblemáticos de buenas prácticas en relación con la adopción de esta medida de acción afirmativa.

Respecto de los debates y las múltiples investigaciones realizadas que dan cuenta del conjunto de factores que permiten la efectividad de las leyes de cuotas, se ha avanzado en que: actualmente ocho países incorporaron la sanción de no inscripción de lista en caso de incumplimiento de la cuota; en el caso de Brasil las plazas quedan abiertas y no pueden ser sustituidas por hombres, pero aún existe resistencia en Honduras, una nación que no presenta sanción, lo que contrasta con Panamá que si bien establece sanciones, esta es contradictoria e ineficiente, ya que plantea que si no se llenan las plazas con mujeres, pueden ser llenadas con hombres.

⁹ Reforma al Código Electoral, Agosto del 2009.

Otro tema que se ha indagado es el tipo de sistema electoral que posibilita mayores oportunidades (proporcional), así como al tipo de listas (cerradas y bloqueadas y con mandato de posición). No obstante al conocer estos elementos, se constató que si bien la mayoría de nuestros países utiliza un sistema proporcional, cohabitan también en algunos de ellos sistemas mixtos y sistemas de representación binominales. Esta realidad, y la imposibilidad de cambiar los sistemas electorales en varios de nuestros países ha llevado a plantear la necesidad de otros mecanismos que aminoren los costos que implica el no contar con sistemas electorales propicios para la aplicación de las leyes de cuotas que tienen relación con las sanciones, su aplicabilidad, el monitoreo permanente, la judicialización de casos de incumplimiento legal o de interpretación de la misma.

Al revisar los análisis comparados existentes entre países que han logrado los resultados esperados, como es el caso de Argentina que cumple con todos los requisitos necesarios, esto es incorporar el mecanismo en la Constitución política, sistema electoral proporcional con listas cerradas y bloqueadas con mandato de posición y un alto grado de magnitud distrital y partidaria que garantizan la eficacia, a diferencia de Brasil que, siendo al igual que Argentina un país Federal, ambos con un diseño bicameral del poder legislativo con sistemas proporcionales y en el primer caso con listas cerradas y en el segundo caso con listas abiertas. No basta decir que el problema es, en el caso de Brasil, simplemente disponer de listas abiertas, puesto que una investigación al respecto (Marx, Borner y Caminoti, 2006) plantea que es necesario revisar las legislaciones nacionales, pero sobre todos los marcos de aplicación de las mismas. En el caso de Argentina, los recursos legales que presentaron las mujeres producto de la forma en que los partidos políticos interpretaban la norma de intercalación de postulantes según su sexo, hizo posible que un reglamento posterior al año 2000 definiera con exactitud la ubicación de las mujeres en las listas electorales, estableciendo a priori todas las provisiones respecto de casos que presentasen dudas a futuro. Esto no ocurrió en Brasil por ejemplo, un país que carece de ese nivel de precisión, siendo aun más complicado no contar con ella cuando el sistema autoriza a los partidos presentar hasta un 150% más de candidatos respecto del número de escaños en competencia. Esto se ha prestado para neutralizar en la práctica la eficacia de la ley de cuotas.

El caso del Perú es relevante porque si bien no cuenta con mandato de posición, ha logrado alcanzar la cuota propuesta de un 30%, teniendo además el voto preferencial que implica la posibilidad de votar por dos candidatos de una misma lista. Una de las hipótesis planteadas en este caso ha sido que existe mayor predisposición de los electores a votar por mujeres; otro factor, es como aplican los resultados las autoridades electorales, en aquellas situaciones en donde el resultado no es número entero, y al constituir una fracción inferior a 0,5, la cuota se redondea hacia arriba.

Esto abre una pregunta acerca del rol que juega la justicia electoral a través de sus órganos jurisdiccionales o administrativos especializados en materia electoral que se encargan de administrar la justicia electoral, ya sea desde la estructura de los poderes judiciales o con autonomía de ellos, pero con garantías de independencia e imparcialidad similares a aquellas que son propias de los órganos judiciales. Todos los países de la región cuentan con algún sistema, ya sea de carácter administrativo y especializado, o dependiente del poder judicial. El problema que interesa plantear es si en estos órganos es posible observar una baja presencia de mujeres, lo que de verificarse no sustenta a la hora de dirimir, interpretar o sancionar la aplicación de los mecanismos de acción afirmativa. Una política de igualdad que busca la promoción de mujeres en espacios de poder, debe incorporar la acción afirmativa en primer lugar en los tribunales de justicia electoral, para ser coherentes con los resultados que se persiguen. Los estudios en materia de acceso a la justicia han mostrado cómo la incorporación de mujeres en órganos judiciales en sus diferentes vertientes garantiza la calidad de las democracias y, por cierto, de las maneras de aproximarse, de interpretar y garantizar la justicia de género.

Otro punto importante de abordar son los sistemas regulatorios de financiamiento político, sea este permanente o electoral, y la existencia o no de mecanismos de acción afirmativa.

Un estudio elaborado por la OEA (Joignant, 2009) muestra que de los 18 países de la región estudiados, tan sólo 16 de los 18 países cuenta con algún tipo de financiamiento público directo. Solo el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela escapan a esta norma.

Doce países¹⁰ acceden al financiamiento permanente o cotidiano de los partidos políticos. Dieciseis países¹¹ reciben financiamiento electoral. En el caso del Perú, si bien exhibe un sistema de financiamiento permanente de los partidos políticos, extrañamente no posee financiamiento electoral.

La mayoría de los países plantea criterios distributivos de la asignación del financiamiento público, ya sea proporcional a la fuerza electoral, proporcional a la representación parlamentaria, siendo los casos de Honduras y México los únicos que prevén un tipo de discriminación positiva financiera para el desarrollo o creación de nuevos partidos.

Respecto de medidas de equidad de género en este ámbito, vale rescatar los siguientes casos:

La legislación de Panamá plantea que del 80% de los fondos que se destinan a los partidos políticos, un 25% de estos deben ser destinados a acciones de capacitación política nacional, y un 10% de los mismos debe reservarse para actividades de capacitación exclusivamente de mujeres.

La legislación de Honduras: señala en su reforma electoral de Organizaciones Políticas, en su artículo 104 de Garantía de No Discriminación, plantea que “Para garantizar la No discriminación por razón de Género, los partidos políticos aprobarán internamente, con la participación de las mujeres, una política de equidad de género; cuyo cumplimiento será supervisado por el Tribunal Supremo Electoral. Los partidos políticos estarán obligados a presentar al tribunal un informe de cumplimiento de la política de equidad de género, seis meses antes de la convocatoria a las elecciones internas y primarias. El incumplimiento por parte de los partidos políticos con la política de equidad de género será sancionada con una multa equivalente al 5% de la deuda política¹².” La deuda política es la contribución otorgada por el Estado a los Partidos Políticos para el financiamiento electoral.

Los debates actuales legislativos en Guatemala, República Dominicana y Uruguay, dan cuenta de la necesidad de reformas que apunten a incorporar medidas de acción afirmativa en las legislaciones de financiamiento de partidos y de campañas electorales desde una perspectiva de género, las que permitirían apoyar las leyes de cupo en los países que la han adoptado en la medida que los partidos no sólo se juegan sanciones en los momentos electorales, si no pérdidas de dinero significativas en los países en donde existe el financiamiento permanente.

2.1 Acceso de mujeres al poder ejecutivo

Es importante mencionar que las cuotas en su origen fueron levantadas como una demanda para la participación de mujeres en cargos de representación, ya fueran nacionales o locales, no así para los cargos de designación. El efecto que tuvo sobre la región la instauración de un gabinete paritario en España, y la elección de la presidenta Bachelet con el nombramiento de su gabinete paritario, dieron un impulso a lo que ya se venía generando en los países de la región respecto de la participación de mujeres en espacios de poder de designación.

Al examinar la información se puede apreciar un efecto extensivo, respecto de aquellos países que presentan leyes de cuotas y exhiben un incremento de mujeres en los poderes ejecutivos, a excepción de Chile. No obstante este efecto, también es posible plantear la existencia de menores resistencias en la incorporación de mujeres a cargos de designación que a los de representación, llegando a superar en cuatro puntos la presencia promedio de mujeres en cargos ministeriales que en escaños congresales. Actualmente el promedio de participación femenina en los gabinetes ministeriales es de un 24% y se observa que seis países sobrepasan el 30%. Siete países se encuentran entre el 20 y el 30% y cinco países entre un 10 y 20%.

¹⁰ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

¹¹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

¹² Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras, reformada el 22 de Abril del 2008

Al analizar comparativamente la integración en gabinetes ministeriales, en la década de los noventa, ésta apenas alcanzaba un 9%. Diez años después, el porcentaje de mujeres ministras se triplicó, hasta llegar al 24% según IDEA Internacional.

A pesar de estos avances, este proceso no ha ido acompañado por reformas o normativas que permitan asegurar en el tiempo lo alcanzado. A excepción de Colombia, que cuenta con la ley 581 de 2000 que garantiza la representación de las mujeres en la administración pública en un 30%, el resto de los países no cuenta con ningún sistema de regulación.

La hipótesis que se plantea es que existirían actualmente menos resistencias de parte de las élites políticas para la incorporación de mujeres a puestos de designación que a los de representación, en tanto los primeros están siempre sujetos a la posibilidad de ser modificados dependiendo de las coyunturas políticas, lo que significa que se trata de puestos sometidos a una suerte de ilusión óptica, por parte de los gobiernos de turno en lo que se refiere a su apertura hacia la inclusión femenina en los espacios de gobierno.

2.2 Acceso de mujeres a espacios de poder en los partidos políticos

Los partidos políticos son organizaciones de representación de intereses que sin ellos las democracias no pueden existir. Por ser precisamente organizaciones de representación de intereses, las mujeres no pueden estar ausentes de la toma de decisión de las agendas políticas de los mismos, y puesto que sabemos que son éstas las instancias donde se diseñan finalmente las listas de candidaturas tanto para los cargos de representación como los de designación.

Las mujeres constituyen entre un 40 y un 50% de la militancia partidaria, lo que no tiene un correlato en las directivas de los mismos. Los órganos ejecutivos de los partidos políticos en 12 países de la región no superan en promedio el 30%.

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA: MUJERES EN LAS DIRECTIVAS DE PARTIDOS (2007)
(En porcentajes)

Países	Porcentaje
Costa Rica	43,9
Honduras	34,6
México	30,6
Argentina	29,5
Colombia	27
Perú	25,5
Nicaragua	24,3
Ecuador	20
Chile	20,1
Panamá	18,8
Paraguay	18,9
Guatemala	18,2
El Salvador	15,8
Republica Dominicana	14
Uruguay	n/d
Venezuela (Rep.Bol.de)	n/d
Bolivia (Est.Plur. de)	n/d
Brasil	n/d

Fuente: Marx Jutta, Borner Jutta, Caminoti Mariana en "Cuotas de Género y Acceso Femenino al Parlamento: Los casos Argentina y Brasil en perspectiva comparada".

A pesar de que en varios de los partidos de los diferentes países se han establecido cuotas estatutarias, no siempre estas se ven reflejadas en la realidad. Un caso interesante es el del Partido Socialista de Uruguay, que establece cuotas “especulares” en el sentido que reflejan el porcentaje de la militancia femenina logrando llegar a un 39% de mujeres en su comité ejecutivo nacional.

Otro punto a destacar es que no existe la obligatoriedad en la mayoría de los partidos políticos de contar con una vicepresidencia o una secretaria de la mujer, espacio vital para la formulación de propuestas, capacitación y representación de la voz de las mujeres al interior de los partidos, dificultando las posibilidades de alianza y de negociación como bloque por parte de las mismas.

Este es uno de los temas centrales de revisión de los países, las leyes de financiamiento político deben asegurar la presencia de mujeres en las jerarquías partidarias, así como montos destinados a la capacitación política de las mujeres.

2.3 Acceso de mujeres al poder judicial

Cuando se habla de promoción de mujeres en espacios de poder, es vital incorporar al poder judicial, en tanto es el poder encargado de administrar justicia en una sociedad, a sabiendas que la justicia no es neutra, desde el punto de vista del género, al operar en un contexto marcado por la división sexual del trabajo y lo que conlleva en materia de estereotipos y roles.

Una pregunta que se instala en el Informe Regional “Iguales en Méritos, Desiguales en Oportunidades” (Articulación Regional Feminista, 2008), consiste en saber si pueden los estereotipos de género afectar a la institución de justicia y de ser así, como se ve esto reflejado. La investigación en seis países de la región muestra que las percepciones culturales de los operadores de justicia dan cuenta de la presencia de estereotipos de género, y que esto tiene un fuerte impacto en la subrepresentación de mujeres en las altas jerarquías de los sistemas de administración de justicia.

Para realizar el cálculo de la composición del aparato de justicia, se tomaron en cuenta las cifras totales del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. El cuadro a continuación da cuenta de lo planteado:

CUADRO 2
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, COLOMBIA, CHILE, ECUADOR Y PERÚ: NÚMERO Y PORCENTAJE DE MUJERES Y HOMBRES EN LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (2008)

Instancias	Mujeres		Hombres		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Altas Cortes	54	17,0	264	83,0	318	100,0
Cortes de Apelaciones	363	26,0	1 053	74,0	1 416	100,0
Jueces / Juezas	2 880	43,0	3 839	57,0	6 719	100,0
Total	3 297	39,0	5 156	61,0	8 453	100,0

Fuente: Informe Regional “Iguales en Méritos, Desiguales en Oportunidades”

Al igual que en el caso del poder ejecutivo, los países no establecen acciones afirmativas que permitan la incorporación y promoción de mujeres en el poder judicial en espacios de poder. Sólo Argentina y Colombia prevén acciones, las que no son claras o no garantizan el resultado final de nombramiento de una mujer en los cargos de mayor jerarquía.

Naturalmente que esto tiene un fuerte impacto a la hora de aplicar la justicia electoral, o si se quiere de impartir justicia de modo más o menos ciego ante el género.

3. Buenas prácticas para fomentar el acceso de mujeres a los puestos de toma de decisiones

El concepto de buenas prácticas se utiliza en una amplia variedad de contextos. Si bien el concepto surge en el sector privado se incorpora en los diversos saberes y disciplinas. Las acepciones son diversas según su uso (tecnológico, económico o social), sin embargo, se pueden encontrar algunos elementos comunes respecto de los elementos mínimos que constituyen lo que se denomina una buena práctica:

- Surge a partir de la constatación de una necesidad o déficit a superar
- Supone que mejora el problema detectado
- Es innovador
- Se basa en evidencia contrastable
- Presenta garantía de continuidad
- Generan cambios
- Es replicable

Para Naciones Unidas (1995), las buenas prácticas son definidas por los siguientes criterios:

- a) Que conlleven un cambio real que contribuya a la igualdad de género o que abra nuevos espacios en áreas no tradicionalmente femeninas, incluyendo un eslabón visible o mensurable entre dichas buenas prácticas y los cambios en las relaciones de género, equilibrio entre géneros, u opciones y oportunidades para las mujeres;
- b) Que tengan un impacto en la política sobre la problemática de género, creando un marco más propicio o eficaz para llegar a la igualdad de género. Esto incluiría el impacto en la legislación, la normativa o la asignación de recursos. Debe incluir una valoración del grado de institucionalización de la práctica identificada;
- c) Que tengan un enfoque innovador y replicable. Esto implica que puedan demostrar lo que es nuevo o único en la iniciativa -su producto o proceso- y las oportunidades que dicha práctica sea reproducida en otros países y contextos;
- d) Que demuestren ser sostenibles. Es decir, que quede claro el compromiso de los valedores principales, patrocinadores institucionales o participantes en la iniciativa —el Gobierno, los académicos, los medios de comunicación, la ONU, las ONG—, entre otros.

A su vez, el Observatorio de igualdad de género en América Latina y el Caribe plantea que una buena práctica es aquella capaz de aumentar la autonomía de las mujeres, entendida ésta como las posibilidades concretas para ejercer sus derechos en un contexto de igualdad de género y de dignidad humana en ámbitos marcados por la desigualdad de género, lo que plantea criterios comunes que deben estar presentes en las buenas prácticas: pertinencia y resultados, pero también otros criterios deseables como la innovación, la sostenibilidad política y económica y su replicabilidad en otros contextos nacionales (CEPAL, 2009).

Las preguntas que surgen al pensar en las buenas prácticas, deben hacerse cargo del debate actual. La paridad, medida permanente que da cuenta de una concepción de la democracia basada en que la condición humana se expresa en dos sexos, permite la real representación equilibrada entre hombres y mujeres. Esta segunda fase se nutre de los aprendizajes de dos décadas de implementación —más o menos eficaces- de políticas de acción afirmativa tales como cuotas, incentivos y otros.

La paridad permite erradicar las desigualdades que afectan a las mujeres, las que se encuentran en la base de las instituciones políticas, económicas y sociales. La democracia paritaria se sustenta en la igualdad sustantiva de los sexos. Esta no sólo implica el reconocimiento de derechos de las mujeres, sino también, la redistribución de poder y recursos entre hombres y mujeres. La igualdad sustantiva abarca tanto el espacio público como el privado, implicando finalmente un nuevo ordenamiento social, un nuevo contrato social.

Lo anterior implica por tanto revisar el conjunto de leyes sociales y repensar, desde la política pública, una legislación, las normativas, políticas, programas la difusión de prácticas que permitan la corresponsabilidad de hombres y mujeres en lo público y en lo privado.

Desde esta óptica, plantear el tema de buenas prácticas para el fomento de la presencia de las mujeres en espacios de toma de decisión, requiere de una mirada más amplia, y exige no perder de vista ese nuevo contrato social, vinculando por tanto el acceso de las mujeres a puestos de decisión no sólo a través de una ley de cupos en cargos de representación, que por cierto es vital, sino que generando cambios en el conjunto de leyes electorales (leyes de partidos, leyes de financiamiento político y electoral, políticas que promuevan la autonomía económica de las mujeres, y que erradiquen las brechas salariales por razones de género).

Ello también implica la incorporación de políticas destinadas a la corresponsabilidad en la vida doméstica y/o familiar.

Es interesante, desde esta perspectiva, comparar dos países que han avanzado sustantivamente en este sentido y que partiendo de énfasis diferentes, logran los resultados esperados:

España con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que apunta a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla, como se plantea en el propio texto legal. En efecto, la ley establece principios de actuación de los poderes públicos, regula derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y prevé medidas destinadas a eliminar y corregir en los sectores público y privado toda forma de discriminación por razón de sexo.

La ley no sólo establece criterios de orientación de las políticas públicas en materia de educación, salud, cultura, trabajo, promoción de mujeres en espacios de poder, corresponsabilidad en la vida familiar y doméstica, si no que además introduce un conjunto de acciones concretas, obligaciones y sanciones por su no cumplimiento tanto para el sector público como el privado.

En el caso particular de la promoción de mujeres en espacios de poder, que es el uno de los ejes centrales de ésta ley, se establece que todas las listas electorales, en los consejos de administración de las grandes empresas, de las empresas pequeñas, en todos los poderes públicos, así como en todos los cargos de la administración general del Estado, se debe tener en cuenta este principio de presencia equilibrada. La ley no sólo establece obligaciones para los poderes públicos, sino también para las organizaciones privadas y las empresas públicas.

Suecia es el segundo caso que tiene una política de igualdad, y es el Ministerio de Integración y Equidad el encargado de coordinar dicha política. En cada gobierno civil existe una persona empleada como *especialista* en igualdad. La *Comisión de igualdad de oportunidades* puede, so pena de multa, obligar a un empleador a adoptar medidas a favor de la igualdad.

Con la adopción de la ley en 1991, se crea la defensoría para la Igualdad de Oportunidades que vela por la correcta aplicación de la ley. A partir de Enero de 2009 se crea el Ombudsman en contra de la discriminación que subsume las cuatro defensorías existentes, la de Igualdad, contra la discriminación étnica, defensor de los discapacitados y el defensor contra la discriminación por opción sexual.

La ley incorpora avances importantes en materia de educación y trabajo. De hecho existe el requisito de que todos los empleadores deben trabajar por la equidad de género, lo que implica que deben llevar a cabo investigaciones periódicas salariales que apunten a mayores beneficios para las mujeres.

En 1991 se implementa la Ley de Igualdad. En enero del 2009 entra en vigor la ley contra la discriminación que engloba además a todas las formas de discriminación incluyendo la de género.

Si bien no cuenta con medidas de acción afirmativa para los cargos de elección popular, la presencia de mujeres es paritaria en todos los poderes del Estado incluyendo las empresas privadas, ya

que como plantea Drude Dahlerup “El avance político de las mujeres suecas se debe a su grado de organización y a su inteligente estrategia” (Alfredsson, 2009).

Así el énfasis de esta ley está puesto en la corresponsabilidad cómo forma de promover el acceso de las mujeres a la vida pública, incorporando un conjunto de normas referidas a asegurar que el peso de la vida familiar recaiga en las mujeres solamente.

Estos dos ejemplos, con énfasis diferentes, muestran lo que implica una política tendiente al logro de una real Democracia Paritaria. Si bien nuestros países están lejos de alcanzar algunos de estos niveles debido a resistencias culturales, o a diferencias en las institucionalidades democráticas, existen propuestas de buenas prácticas en materia de promoción de mujeres en espacios de poder.

4. Propuestas de buenas prácticas

Respecto a buenas prácticas para la promoción de las mujeres en espacios de representación, es importante señalar que éstas deben contener a lo menos los siguientes aspectos:

- a) Efecto extensivo de la medida: este efecto se refiere a la capacidad de impacto que tenga una acción determinada, en términos que a pesar que su génesis reside en un ámbito muy específico, sea capaz de extenderse a otros ámbitos.
- b) Grados de adhesión ciudadana: la medida, acción o política debe conciliar importantes grados de adhesión ciudadana, involucrar a los/as ciudadanas/os en todo el proceso, desde su formulación, pasando por la aplicación y su posterior evaluación.
- c) Efecto simbólico que conlleva: implica que más allá de su eficiencia concreta respecto de los resultados empíricos esperados, tiene un efecto en términos culturales, al apuntar a un cambio cultural en la medida que visibiliza una temática, incorpora una nueva mirada de la realidad, etc.
- d) Mantención en el tiempo: la acción debe tener la capacidad de mantenerse en el tiempo, lo que permite a su vez la posibilidad de introducir los ajustes necesarios en función de la evaluación de los contextos políticos y sociales.
- e) Incorporación de aprendizajes previos: debe ser capaz de reconocer y rescatar las lecciones aprendidas, tanto las positivas como las negativas, lo que permite anticipar su eficacia.

5. Propuestas concretas

1) Una buena práctica ha sido la adopción de leyes de cuotas en los países de la región, ya que no sólo ha permitido aumentar la presencia femenina en los espacios de representación política, sino que ha hecho posible colocar el tema de la participación política de las mujeres suscitando un efecto extensivo hacía otras áreas, como los cargos de designación.

2) Una buena práctica ha sido catalogada como tal debido a los resultados obtenidos. Por ejemplo la judicialización de casos en materia de participación política de las mujeres, ha permitido fiscalizar la correcta aplicación, lo que se ha traducido en normativas que definen con exactitud la ubicación de las mujeres en las listas electorales.

3) Una buena práctica es también la incorporación de mujeres en órganos jurisdiccionales o administrativos especializados en materia electoral, ya que la experiencia acumulada reconoce que esta medida permiten una aplicación correcta desde el principio de justicia de género de la normativa electoral.

4) La incorporación en el financiamiento político de medidas de acción afirmativa, que van desde porcentajes de recursos destinados a la capacitación política de las mujeres, hasta la obligatoriedad de

los partidos políticos de contar con una política de equidad de género, con todo lo que ello significa, con sanciones por incumplimiento.

5) La Formación de mujeres en el área electoral es una buena práctica, en tanto permite incidir en los procesos indisociablemente políticos y técnicos de reformas electorales o de aplicación electoral.

6) La creación de observatorios electorales de género que velen por el cumplimiento de las normativas de equidad de género en los diversos procesos, tanto nacionales como locales, así como la necesaria y permanente capacitación a mujeres para enfrentar procesos electorales, es evaluada como una buena práctica.

7) La incorporación de la representación equilibrada entre hombres y mujeres a nivel de la administración pública y la administración de justicia, se reconoce como una buena práctica, ya que si bien el efecto extensivo de las leyes de cuotas ha tenido su impacto, el contar con una normativa o legislación asegura su permanencia en el tiempo.

8) La existencia de planes de igualdad a nivel de los más altos niveles de las reparticiones públicas ha permitido que las políticas incorporen la dimensión de género en el diseño, implementación y evaluación de las mismas, a condición que su incumplimiento este acompañado por sanciones.

9) La fiscalización permanente respecto del cumplimiento de los mecanismos de promoción de mujeres en los espacios de poder de la administración pública, es una buena práctica, ya que permite la denuncia y visibilización de quienes no cumplen, como a la vez permite mostrar las experiencias emblemáticas.

10) El establecimiento de cuotas especulares para la constitución de los órganos superiores de los partidos, como es el caso de Uruguay, de acuerdo al porcentaje que representa cada sexo en los padrones de los partidos, aparece como una buena práctica, toda vez que el porcentaje de mujeres militantes supera incluso el de sus pares masculinos.

11) La obligatoriedad en los estatutos partidarios de contar con mujeres en puestos de decisión, contando con organismos de promoción de la igualdad de género destinados a impulsar la capacitación y los liderazgos femeninos, incorporando sanciones económicas para quienes no la cumplan en los países en donde existe financiamiento permanente o electoral.

12) La incorporación de la obligatoriedad de la alternancia en los cargos uninominales, constituye una buena práctica, así como lo demuestra el partido socialista de Argentina.

13) La adopción, implementación y fiscalización de medidas que garanticen la inclusión de mujeres en las listas de ascensos a las más altas jerarquías del poder judicial, son también una buena práctica.

14) Acciones de exigibilidad, incidencia y lobby que apunten a la composición paritaria en los propios consejos de magistraturas o entidades afines, en donde se realizan las bases de los concursos públicos, aparece como una buena práctica, en tanto permite dar garantías de incorporación de criterios de género en los mismos, lo que redundará en una mayor incorporación de mujeres en puestos de toma de decisiones.

15) La incorporación en las academias judiciales de cursos de derechos de las mujeres, se evalúa como una buena práctica ya que permite permear a los/las operadores/as de justicia que son a la larga quienes toman las decisiones sobre quiénes integran los altos cargos del sistema de justicia.

Finalmente, este conjunto de medidas y acciones tiene como base la pregunta de cómo se construye una buena democracia, una democracia inclusiva, que reconoce a las mujeres como sujetas políticas cuya participación en el ámbito de lo público, político y particularmente en la toma de decisiones, pasa a ser un elemento constitutivo de lo que se denomina una democracia de calidad.

Desde esta perspectiva una buena democracia, es una democracia paritaria, entendida como un régimen que reconoce desigualdades, discriminaciones y que requiere un nuevo contrato social, en el

que las fronteras de lo público y lo privado se desdibujan, haciendo primar la ética de la corresponsabilidad en ambas esferas.

Bibliografía

- Alfredsson Karin (2009), "Igualdad de Oportunidades. Suecia abre Camino" Svenska Institute.
- Articulación Regional Feminista, Informe Regional 2007 (2008) "Iguales en Méritos, Desiguales en Oportunidades: Acceso de Mujeres a los Sistemas de Justicia." Santiago.
- CEDAW Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Comisión Económica de América Latina y el Caribe CEPAL (2009), Documento "Buenas Prácticas en el contexto del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe", Santiago.
- Honduras, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras, reformada el 22 de abril del 2008.
- Joignant Alfredo (2009), "La Democracia y el Dinero. Vicios y fallas públicas de los sistemas regulatorios de financiamiento política en 18 países latinoamericanos", documento elaborado en el marco de un estudio de la OEA.
- Llanos, Beatriz; Sample Kristen (2008), 30 años de democracia ¿en la cresta de la ola?, participación política de la mujer en América Latina, International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- Marx Jutta, Borner Jutta, Caminotti Mariana (2006), "Cuotas de Género y Acceso Femenino al Parlamento: Los casos Argentina y Brasil en perspectiva comparada" Política, volumen 46, Otoño Universidad de Chile.
- Naciones Unidas (1995), "Informe de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma de Acción: Objetivo estratégico H1, 203"; Beijing.