



Partidos políticos y paridad:

UN DESAFÍO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA



Partidos políticos y paridad: Un desafío de la democracia en América Latina

© Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2015

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2015

Las publicaciones del BID y de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista del BID ni de IDEA Internacional, de sus Consejos ni de sus Comités de Asesores.

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo una licencia de Creative Commons (CCL), Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0.

Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente esta publicación, así como reeditarla y adaptarla, a condición de que sea solo para fines no comerciales, que se cite apropiadamente la publicación original, y que el nuevo texto sea a su vez distribuido bajo una licencia idéntica.

Para obtener más Información sobre este CCL, consulte <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir toda o parte de esta publicación deben hacerse a:

IDEA Internacional
SE-1 03 34
Estocolmo, Suecia

BID
1300 New York Avenue, N.W
Washington, D.C. 20577, USA

El BID e IDEA Internacional alientan la difusión de su trabajo y responderán con prontitud a las solicitudes de autorización para reproducir o traducir sus publicaciones.

Diagramación: Katherine Sanabria

Partidos políticos y paridad: Un desafío de la democracia en América Latina

COAUTORAS

Beatriz Llanos y Vivian Roza

INVESTIGADORAS

Jutta Marx y Jutta Borner - Argentina

Delaine Costa - Brasil

Karina Cerruto - Bolivia

Maricel Sauterel - Chile

Diana Espinosa - Colombia

Marcela Jager - Costa Rica

Braulia Thillet - Guatemala

Yolanda Alvarenga - Honduras

Yolanda Guirola -El Salvador

Daphne Cuevas - México

Eva Samqui - Nicaragua

Juana Nina - Perú

María del Mar Mella y Magaly Pineda - República Dominicana

Niki Johnson - Uruguay

Magdalena Valdivieso - Venezuela

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

Jerónimo Torrealday

Índice

Presentación	5
1. Mirando el contexto regional	7
a. ¿En qué punto estamos en cuanto a la participación política de la mujer?	7
b. ¿Cuáles han sido los avances normativos orientados a promover la participación política de las mujeres?	9
2. Mirando (otra vez) a los partidos por dentro	16
a. En lo retórico-discursivo	16
b. En lo orgánico	17
c. En la competencia electoral parlamentaria y en el ejercicio del poder	21
3. ¿Y ahora qué? Reflexiones y recomendaciones finales	29
Notas	31
Bibliografía	33

Presentación

Los partidos son un factor clave para el impulso de una mayor participación política de las mujeres en los espacios públicos: reclutan y seleccionan a candidatos y candidatas para los cargos de elección popular; suministran recursos humanos para ocupar puestos en la administración pública; proponen y diseñan leyes, así como políticas públicas; y, aunque en los últimos años en la región hay una distancia crítica de la ciudadanía respecto de ellos, siguen cumpliendo —con mayor o menor éxito— el rol de articular los diversos intereses de las sociedades. Como intermediarios principales en los sistemas democráticos, han devenido en «porteros» de la representación política, puesto que definen la composición de una oferta electoral sobre la cual se pronunciará la ciudadanía a través de sus votos.

Con el objetivo de diagnosticar la situación de las mujeres al interior de las estructuras partidarias y el grado en que los partidos promueven el ejercicio de sus derechos políticos desde una perspectiva de igualdad, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e IDEA Internacional presentaron, en el año 2010, Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente, una investigación pionera a nivel regional. En ese momento se analizó a 94 partidos políticos de 18 países latinoamericanos, cuyos datos se encuentran disponibles online en la Base de Datos de Género y Partidos Políticos (GEPPAL) <<http://www.iadb.org/research/geppal>>, iniciativa que ambas organizaciones impulsan.

Para construir una visión en el más largo plazo del rol que las organizaciones políticas están jugando, entre los años 2011 y 2012 el BID e IDEA Internacional iniciaron una fase de actualización de datos de los partidos de los 15 países que tuvieron elecciones hasta julio del 2012. En dicha actualización, se analizó a 74 organizaciones políticas que cumplían con el criterio objetivo de haber obtenido un mínimo de 5% de los escaños de la Cámara Baja/Unicameral en las últimas elecciones nacionales¹.

Esta publicación resume los principales hallazgos de esta nueva fase. Como se puede constatar, si bien se han producido importantes avances en materia normativa —que están llevando a la región hacia una legislación centrada en la paridad de género—, así como incrementos notorios a nivel cuantitativo en algunos países en cuanto al número de mujeres parlamentarias, ministras y candidatas a cargos legislativos, todavía existen importantes retos pendientes que deben ser trabajados con los partidos políticos. La cuestión es cómo pasar de organizaciones donde las mujeres son muchas veces invisibles a organizaciones que promueven sus liderazgos y las consideran un capital importante para su actividad política.

En ese sentido, ofrece un segundo diagnóstico enfocado en lo descriptivo que está organizado de la siguiente manera: la primera sección echa una mirada al contexto regional, resaltando en qué punto estamos en la participación política de las mujeres en cuanto a su presencia numérica y los avances normativos. La segunda sección se enfoca en examinar la situación de las mujeres al interior de los partidos políticos, determinando su grado de inclusión en las cúpulas de poder y las medidas adoptadas por los partidos para fomentar la participación y la equidad de género. La tercera sección analiza la oferta electoral con lentes de género y examina cómo esa oferta redunde en la presencia de mujeres en posiciones electas. Por último, se presenta un breve balance final y algunas recomendaciones muy puntuales para intentar delinear una ruta hacia el cambio.

Algunas definiciones previas: A lo largo de este informe se entiende como paridad en el plano político-electoral a la presencia efectiva de un 50% de mujeres ya sea en nominaciones a cargos partidarios o de elección popular así como en los propios cargos (partidarios, públicos y de elección popular).




Paralelamente para medir los avances progresivos hacia la paridad (50%) en la presencia de mujeres en los cargos se utiliza también el concepto de “masa crítica” que señala que el logro de un peso cuantitativo (situado en torno al 30%) hace que éstas puedan pasar de ser una “minoría” a una “gran minoría”, lo que puede generar un cambio cualitativo en las relaciones de poder y permitir la utilización (si así se desea) de los recursos de la institución para mejorar su situación y la del grupo al que se pertenece (Dahlerup, 1988).

Sin embargo, también es importante hacer notar que no se debe entender este cambio como un proceso automático pues tan importante como el incremento numérico es que las mujeres desarrollen lo que Dahlerup (1988) denomina “acciones críticas” orientadas al cambio de su posición de desventaja. Por ello, dado que el análisis de este tipo de acciones no han sido abordadas por este estudio, es necesario advertir que el uso de este concepto no se debe limitar a referirse sólo al logro de un mayor número de mujeres pues no se debe subestimar las diferencias que pueden tener como grupo (lo que impediría una alianza para lograr cambios) o los impactos de grupos de menor tamaño pues finalmente los cambios dependen también de las acciones individuales (Childs y Krook, 2008).

1. Mirando el contexto regional

a. ¿En qué punto estamos en cuanto a la participación política de la mujer?

Las mujeres siguen estando subrepresentadas tanto en posiciones electas como en las designaciones en las carteras ministeriales. A pesar de constituir más del 50% de la población, no llegan a representar ni un cuarto de las posiciones electas o nominadas en la política a nivel regional. Sin embargo, ha habido avances trascendentales a nivel presidencial.

-  En el 2011, Cristina Fernández logró la reelección en la Argentina, con el 54% de los votos. El año 2013 culminó con la elección de Michelle Bachelet para su segundo mandato presidencial en Chile y, en 2014, Dilma Rousseff fue también reelecta en el Brasil para un segundo mandato. Por tanto, a finales de 2014, si sumamos a Laura Chinchilla en Costa Rica —quien terminó su mandato presidencial ese año— se tuvo por primera a cuatro mujeres ejerciendo la Presidencia de la República simultáneamente².
-  En promedio, la región presenta en el 2014 a un 25.5% de mujeres en gabinetes. Sin duda es un avance, ya que en 1990 ellas representaban apenas un 9% (Buvinic y Roza 2004). Sin embargo, existen marcadas diferencias entre países, ya que es posible identificar tres tendencias en su evolución: la primera es que seis países — Colombia, Bolivia, Panamá, Chile, Perú y Nicaragua— superan la «masa crítica» del 30%; en este grupo destaca Nicaragua, que cuenta con un 57,1% de ministras, lo que la sitúa en un horizonte paritario. Por otra parte, cinco países —el Ecuador, Costa Rica, Paraguay, Brasil y Guatemala— se sitúan en el rango del 20% al 30%. Y por último, siete países —El Salvador, Uruguay, República Dominicana, Venezuela, Honduras, México, y la Argentina — no llegan ni al 20%. Colombia y Panamá siguen siendo los únicos países que han regulado cuotas para mujeres en el nivel ejecutivo del Gobierno (30% como mínimo en ambos casos) aunque su aplicación no siempre haya sido efectiva³.
-  En América Latina, hasta 2014, las mujeres representaban un 23.3% de las Cámaras Bajas/Únicas, según la Unión Interparlamentaria. También se observan tres tendencias: seis países —la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, México, Nicaragua y Bolivia— superan la «masa crítica» del 30%; entre estos destaca nuevamente Nicaragua, con un 39,1% y Bolivia, que en un resultado inédito para el país y la región, ha logrado un 53.1 de mujeres

diputadas. Cuatro países —República Dominicana, el Perú, Honduras y El Salvador— se ubican entre el 20% y 30%; y ocho países más rezagados —el Brasil, Chile, Guatemala, el Uruguay, Colombia, el Paraguay, Venezuela y Panamá— se sitúan debajo del 20%.



En el caso de la Cámara Alta, las mujeres constituyen un 24% a nivel regional. De los nueve países que cuentan con Senados en la región, tres —México, Argentina y Bolivia— se ubican por encima del 30%. Destaca Bolivia muy nítidamente, con un porcentaje del 47,2% de mujeres muy cercano a la paridad. En el rango de 20% a 30% solo se ubican el Paraguay y Colombia, mientras que por debajo del 20% se ubican los restantes cinco países: el Brasil, Chile, República Dominicana y el Uruguay.

Cuadro 1: Presencia de mujeres en Gabinetes Ministeriales y Parlamentos (en porcentajes)

País	Gabinetes Ministeriales (%)	Parlamentos		
	2014	Última elección	Cámara Baja/Única (%)	Cámara Alta (%)
Argentina	17,6	2013	36,6	38,9
Bolivia	33,3	2014	53,1	47,2
Brasil	25,6	2014	9,0	13,6
Chile	39,1	2013	15,8	18,4
Colombia	31,3	2014	19,9	22,5
Costa Rica	25	2014	33,3	N. a.
Ecuador	22,2	2013	38,7	N. a.
El Salvador	7,1	2012	27,4	N. a.
Guatemala	26,7	2011	13,3	N. a.
Honduras	17,6	2013	25,8	N. a.
México	17,6	2012	38	33,6
Nicaragua	57,1	2011	39,1	N. a.
Panamá	31,6	2014	19,3	N. a.
Paraguay	25	2013	17,5	20,0
Honduras	17,6	2013	25,8	N. a.
México	17,6	2012	38	33,6
Nicaragua	57,1	2011	39,1	N. a.
Panamá	31,6	2014	19,3	N. a.
Paraguay	25	2013	17,5	20,0
Perú	44,4	2011	21,5	N. a.
República Dominicana	16	2010	20,8	9,4
Uruguay	14,3	2014	13,1	6,5
Venezuela	16,1	2010	17,0	N. a.
Promedio	25,5		23,3	24

N. a.: No aplica

Fuente: Datos de gabinetes ministeriales extraídos de páginas web de Gobiernos nacionales e información de parlamentarias proveniente de la Unión Interparlamentaria disponible en <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>.

Elaboración propia.

b. ¿Cuáles han sido los avances normativos orientados a promover la participación política de las mujeres?

Dieciséis países cuentan con medidas legales para garantizar la presencia de las mujeres en las listas electorales. De estos, 11 han aprobado cuotas y 5 han avanzado hacia la paridad. Sin embargo, el impacto sigue siendo limitado, dado que solo 4 países cuentan con medidas bien diseñadas. A su vez, 9 países han aprobado cuotas o paridad para los órganos decisorios de los partidos, pero solo 3 cuentan con sanciones por incumplimiento, lo cual tiene un impacto directo en la efectividad de la medida. Finalmente, ha habido avances normativos importantes en el financiamiento público, lo que podría convertirse en una herramienta efectiva para las mujeres. No obstante, hace falta que los países monitoreen y fiscalicen el uso igualitario de los fondos.

Normativa de cuotas y paridad aplicable a cargos parlamentarios

De 18 países latinoamericanos, solo 2 —Guatemala y Venezuela— aún no han aprobado legalmente una disposición de cuota o paridad que permita garantizar la presencia de mujeres en las listas electorales. Los porcentajes regulados en los países oscilan entre un 20% y 50%. Es notable que 5 países — Bolivia, Costa Rica, el Ecuador, Nicaragua y en el 2014 México — hayan avanzado hacia una composición paritaria de las listas electorales a ser inscritas. Panamá también ha establecido un porcentaje de 50% pero aplica en las primarias, procesos que no son de obligatorio cumplimiento para los partidos. Por su parte, Honduras elevará su porcentaje de 40 a 50% en las elecciones de 2016, aunque en este caso también aplica solo a las primarias. Otro ejemplo de aplicación en primarias, pero en relación a la cuota, es el de Paraguay que tiene regulado un 20%.

Casos singulares son los del Uruguay, que aprobó la cuota para ser aplicada por única vez en las elecciones del 2014 aunque otros como El Salvador también han limitado su vigencia temporal (las cinco próximas elecciones a la Asamblea Legislativa y a los gobiernos locales).

En 2015, Chile ha sido el décimo sexto país latinoamericano en legislar una cuota de género para cargos parlamentarios cuyo análisis no se incluye en este estudio que abarca temporalmente sólo hasta 2014⁴. De los 15 países con cuotas/paridad, en base a una adaptación de la clasificación realizada por Jones (2008)⁵ aplicada a la legislación vigente en cada país en el año 2014 se puede señalar que solo 4 —la Argentina, Bolivia, Costa Rica y México — cuentan con medidas “bien diseñadas”, en la medida en que en dicha categorización

se usan como criterios a valorar la existencia de sanciones efectivas por incumplimiento⁶ y mandatos de ubicación en un contexto de listas cerradas⁷. Dos países —el Ecuador y República Dominicana— aplican medidas “efectivas” por contar con sanciones por incumplimiento, pero dado que tienen listas abiertas, o cerradas y desbloqueadas, los mandatos de ubicación no impactan en el resultado final. Finalmente, ocho países cuentan con medidas “mal diseñadas” por tener sanciones débiles —El Salvador—⁸, no contar con sanciones —el Brasil, Colombia, Nicaragua y el Perú— o porque solo se aplican a las primarias —Panamá, el Paraguay y Honduras—.

Cuadro 2: Países que han aprobado cuota o paridad para candidaturas a nivel legislativo a 2014.

País	Año de aprobación/ año de última reforma	Porcentaje (mínimo) legal vigente		Tipo de sanción	Mandato de ubicación
		Cámara Baja/Única	Cámara Alta		
Argentina	1991/2000*	30	30	Modificación de lista	Ubicación con posibilidad de ser electas ^a
Bolivia	1997/2009	50	50	No inscripción	Alternancia
Brasil	1995	30	No existe	N. e.	N. e.
Colombia	2011	30 ^b	30	N. e.	N. e.
Costa Rica	1996/2009	50	N. a.	No inscripción	Alternancia
Ecuador	1997/2009	50	N. a.	No inscripción	Alternancia
El Salvador	2013	30 ^c	N. a.	Multa	N. e.
Honduras	2000/2012	40 ^d (internas)	N. a.	No inscripción internas	N. e.
México	1996/2014	50	50	No inscripción	Alternancia
Nicaragua	2012	50	N. a.	N. e.	Alternancia
Panamá	1997/2012	50 ^e (internas)	N. a.	N. e.	N. e.
Paraguay	1996/2008	20 ^e (internas)	20	No inscripción	1 de cada 5
Perú	1997/2000	30	N. a.	No existe sanción explícita**	N. e.
República Dominicana	1997/2000	33	No existe	Anulación de la lista	1 de cada 3
Uruguay	2009	33,3 ^f	33,3	No inscripción	1 de cada 3

N. a.: No aplica

N. e.: No existe

a: En distritos electorales con no más de tres escaños, como mínimo debe ubicarse a una mujer en el segundo lugar. Cuando una organización se presenta por primera vez, no renueva ningún cargo o renueva uno o dos, en uno de los dos primeros lugares deberá postularse como mínimo a una mujer. Cuando se renueven más de dos cargos, una mujer debe figurar como mínimo en alguno de los tres primeros lugares.

b: Aplicable solo a las listas en las que se elija cinco o más curules, o a las que sometan a consulta.

c: Tiene vigencia solo en las próximas cinco elecciones a la Asamblea Legislativa y concejos municipales y en las próximas cuatro al Parlamento Centroamericano.

d: Dicho porcentaje se aplica a las elecciones primarias de los partidos. A partir de las elecciones del 2016, se aplicará la paridad y el Tribunal Electoral deberá regular la alternancia.

e: Se aplica a las elecciones primarias de los partidos políticos.

f: Aplicable por única vez en las elecciones nacionales del 2014 y departamentales del 2015.

* En el caso de la Cámara Alta, la cuota entró en vigencia en el 2001.

** En el Perú, la no inscripción de la lista no se menciona expresamente. Solo se alude a la publicación de las listas presentadas, a partir de la cual se abre un proceso de «tachas» en el que cualquier ciudadano o ciudadana puede denunciar que determinado candidato o candidata no cumple ciertos prerrequisitos para postularse. Si con ello se afecta la cuota, no se invalida la lista, que sigue corriendo, como lo ha reportado en varias elecciones la Defensoría del Pueblo.

Fuente: Datos consignados en GEPPAL sobre la base del análisis de legislaciones nacionales.

Elaboración propia.

Uruguay es un caso especial. Si bien este país aprobó una ley de cuotas sólo para la elección parlamentaria de 2014 que, pese a la deficiencia en su aplicabilidad temporal, podría considerarse como bien diseñada (al contemplar sanciones efectivas y un mandato de posición por cada tercio), su aplicación en la práctica por las organizaciones políticas aprovechó los resquicios de la legislación uruguaya para aplicarla de manera “minimalista” en las elecciones del 2014. En ese sentido, en algunos casos se postuló a la misma candidata al Senado y a una diputación en forma simultánea y, en otros, se ubicó a la única mujer postulada en cada tercio en la última posición donde por el tamaño de muchas circunscripciones no tenían opciones de ser electa⁹.

En ese sentido, la medida diseñada no tuvo los impactos esperados¹⁰, lo cual muestra que siendo muy importantes los diseños normativos también lo es el compromiso de las organizaciones políticas con una aplicación que coadyuve (y no menoscabe) su impacto en una mayor elegibilidad de las mujeres. Y en todo caso, dado el escaso compromiso mostrado por los partidos en algunos contextos nacionales con la igualdad real de las mujeres en cargos de representación, puede ser necesaria una legislación más audaz que apueste por porcentajes paritarios en la composición de las listas, por la alternancia como mandato de posición y que impida cualquier excepción a su aplicación¹¹ (ver ejemplos de impacto de regulaciones con esta orientación en el punto 2c).

Normativa de cuota o paridad en máximos cargos de decisión partidaria

Nueve países en la región han regulado legalmente una medida de cuota o paridad aplicable a las dirigencias partidarias. El Ecuador, Costa Rica y Bolivia han avanzado hacia la paridad pero solo en tres países —Costa Rica, el Ecuador y Honduras— porcentajes se aplican a la propia composición de dichas instancias, mientras en los otros seis son aplicables a las postulaciones (también llamadas nominaciones). Ello implica una notoria diferencia desde el punto de vista del acceso real a los más altos cargos de los partidos, pues la inclusión en la postulación no garantiza que esto se traduzca en un número significativo de mujeres en la composición final del órgano. De hecho, hay más mujeres en los órganos decisorios, en los que la cuota se aplica a la composición (28%), que en los que se aplica a la nominación (22,5%); sin embargo, la diferencia no es estadísticamente significativa.

Cuadro 3: Países con ley de cuotas o paridad para cargos de dirección partidaria

Pais	Año de aprobación / Año de última reforma	Porcentaje mínimo	Aplicable a	Sanciones por incumplimiento	% de mujeres en comités ejecutivos nacionales (CEN) / año de investigación
Argentina	2009	30	Nominación	No	20,8/2012
Bolivia	2010	50	Nominación	No	32,3/2012
Costa Rica	1996/2009	50	Composición	Sí	45,8/2012
Ecuador	2008	50	Composición	Sí	16,8/2009
Honduras	2000/2012	40	Nominación y composición	No	39,3/2012
Panamá	1997/2012	50	Nominación	No	13,1/2009
Paraguay	1990	20	Nominación	No	16,0/2009
Perú	2003	30	Nominación	No	40,6/2012
Uruguay	2009	33	Nominación	Sí	19,2/2012

Fuente: Datos consignados en GEPPAL sobre la base del análisis de legislaciones nacionales; Ley 54/2012, que reforma el Código Electoral para el caso panameño; y Decreto 54-2012, que reforma la Ley Electoral y de Partidos para el caso hondureño. Elaboración propia.

Respecto de la exigibilidad de estas disposiciones legales, solo tres países han establecido sanciones para las organizaciones que las incumplan. Costa Rica ha establecido la no inscripción del partido (Código Electoral, art. 60); el Uruguay, ha regulado la no inscripción de las listas de candidatos (art. 3, Ley 18.746) y el Ecuador, la suspensión temporal de la organización —y la eliminación, en caso de reincidencia— si no acata en el plazo señalado un pedido de subsanación de la situación (Código de la Democracia, art. 331)¹². Sin embargo, en el caso ecuatoriano, dado que el trámite se inicia siempre y cuando haya una denuncia de un afiliado o afiliada frente al incumplimiento del partido (y tras haber agotado las instancias internas) estaríamos ante un diseño más débil de la sanción.

Normativa de financiamiento público orientado por razones de género

Las cuotas o la paridad no son las únicas medidas que se han impulsado en la región para promover la inclusión política de las mujeres. Entre el 2002 y el 2013, seis países en los que existe un financiamiento público para solventar las actividades de las organizaciones políticas han regulado legalmente la obligación para los partidos de destinar un monto de ese financiamiento al fortalecimiento de las capacidades de las mujeres. El Brasil (al menos 5%), Colombia (al menos 15%), México (2%), Panamá (10% de un 50% destinado a educación cívico-política) y Honduras (10%, vigente desde 2013) han regulado porcentajes específicos. Y solo dos países —el Brasil y México— han contemplado algún tipo de sanción explícita ante el incumplimiento de dicha norma. Por otro lado, Costa Rica obliga a los partidos a destinar un fondo especial para la capacitación paritaria de hombres y mujeres en temas como la igualdad de género.

En el caso de Colombia, el porcentaje va a un fondo común que se comparte entre los centros de pensamiento partidario y la formación de varios segmentos, entre ellos las mujeres. Adicionalmente, es el único país que distribuye un porcentaje del presupuesto asignado para el funcionamiento permanente de los partidos en función del desempeño de la organización respecto a la elección de mujeres. Mientras, el Brasil es el único país que ha regulado la obligación de destinar un porcentaje mínimo del tiempo de propaganda gratuita que los partidos tienen en televisión y radio (también conocido como financiamiento público indirecto) a promover la participación de las mujeres.

Cuadro 4: Países que han adoptado medidas en materia de financiamiento público y equidad de género a 2014

País	Año	Disposiciones	Fiscalización	Sanción por incumplimiento
Brasil	2009	<ul style="list-style-type: none"> Mínimo del 5% del financiamiento público recibido se destinará a la capacitación y promoción de las mujeres. Como mínimo, 10% de la franja en medios será reservada para las mujeres. 	Tribunal Superior Electoral	<ul style="list-style-type: none"> Incremento en un 2,5% de los fondos partidarios destinados a tales programas al año siguiente y prohibición de su uso para otros fines. Pérdida del derecho a emisión — para transmisiones en bloque— o del tiempo equivalente a cinco veces el de la transmisión ilícita — transmisiones por inserción— en el semestre siguiente.
Colombia	2011	<ul style="list-style-type: none"> El 5% del financiamiento público destinado al funcionamiento permanente de los partidos se distribuirá entre todos ellos en proporción al número de mujeres electas en corporaciones públicas. No menos del 15% del presupuesto anual de cada partido se destinará para actividades de sus centros de pensamiento, formación y capacitación y para la inclusión de jóvenes, mujeres y minorías étnicas. 	Consejo Nacional Electoral	No existe.
Costa Rica	2009	<ul style="list-style-type: none"> Orientación de los recursos público recibidos para capacitación a la formación paritaria de hombres y mujeres en temas de igualdad de género y otros. 	Tribunal Supremo de Elecciones	No existe.
Honduras	2012	<ul style="list-style-type: none"> El 10% de la deuda política que le corresponde a cada partido será destinado al fortalecimiento de capacidades de las mujeres. 	Tribunal Supremo Electoral	<ul style="list-style-type: none"> Sanciones pecuniarias y administrativas que serán establecidas por el Tribunal.
México	2007	<ul style="list-style-type: none"> El 2% del financiamiento público ordinario recibido se destinará para la capacitación, promoción y liderazgo de las mujeres. 	Instituto Federal Electoral	<ul style="list-style-type: none"> Multa.
Panamá	2002	<ul style="list-style-type: none"> El 50% del financiamiento público recibido se destinará a educación cívico-política; un 10% de esta suma debe dirigirse a la capacitación de mujeres. 	Tribunal Electoral	No existe.

Fuente: Datos consignados en GEPPAL sobre la base del análisis de legislaciones nacionales; Ley 54/2012, que reforma el Código Electoral, para el caso panameño; y Decreto 54-2012, que reforma la Ley Electoral y de Partidos, para el caso hondureño. Elaboración propia.

Una de las debilidades más importantes de estas medidas es la falta de monitoreo y fiscalización del uso de los fondos. Como se observa en el cuadro 4, en todos los países son las autoridades electorales las encargadas de fiscalizar el uso de estos fondos como parte de su labor de supervisión del financiamiento público otorgado a los partidos en general. Pero, salvo el caso mexicano —ver recuadro—, no se cuenta con procedimientos ad hoc preestablecidos para determinar si los gastos realizados corresponden, efectivamente, a actividades en favor de las mujeres. De hecho, los datos de GEPPAL señalan que, en el Brasil y Colombia, en la práctica la fiscalización no se ha producido. Y para el caso panameño, investigaciones previas ya han alertado de que estos recursos se han destinado a tareas organizativas y proselitistas de los partidos (Arce 2008).

Asimismo, solo en el 12,5% (2/16) del total de los partidos analizados —de países que cuentan con estas disposiciones— es la Unidad de la Mujer la que administra estos fondos; y en el 12,5% (2/16), la que fiscaliza su uso. Por último, apenas en el 6,3% (1/16) de los casos existe una cuenta bancaria específica para depositar dichos fondos.

2% y + Mujeres en Política: la experiencia mexicana en la fiscalización del uso de los recursos públicos orientados por género

El porcentaje destinado por la Ley Electoral Mexicana al fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres no fue originalmente complementado por un reglamento que contuviera las especificaciones sobre cómo debían utilizarse estos recursos. Según Cárdenas (2011), en el 2008, primer año de su aplicación, ocho partidos mexicanos recibieron un total de 49 513 242 pesos (3 772 737,39 dólares) para este fin. En ese contexto, el movimiento organizado de mujeres, en alianza con las legisladoras, solicitó al Instituto Federal Electoral (IFE), a través del mecanismo de acceso a la información, el reporte de gastos que los partidos habían consignado en ese rubro.

Este reveló que varios partidos habían utilizado este fondo para el pago de servicios generales —teléfono, luz, agua, lavandería, higiene—, sueldos de personal, propaganda partidaria —bolsas, mandiles, pulseras—, y tareas editoriales y de difusión, como la impresión de folletos (Cárdenas 2011). Frente a estos hechos, se articuló el movimiento plural y multisectorial 2% y + Mujeres en Política, que dirigió sus esfuerzos hacia un uso adecuado de estos recursos. Esta acción dio sus frutos cuando se logró incluir una serie de disposiciones concretas para el control de dichos recursos en un nuevo reglamento de fiscalización, publicado en el 2011 (Álvarez y otros 2012).

Entre estas disposiciones figura la apertura de una cuenta bancaria específica a nombre del partido, manejada en forma mancomunada por quien el partido establezca, en la que se depositará el monto del 2%; la «conciliación» mensual de las cuentas y su entrega a la Unidad de Fiscalización del IFE cuando sea solicitada; la obligación de que los recibos de los gastos estén a nombre del partido, y el pago exclusivo de todas las compras o pagos relacionados con el 2% con cargo a la cuenta señalada.

2. Mirando (otra vez) a los partidos por dentro

a. En lo retórico-discursivo

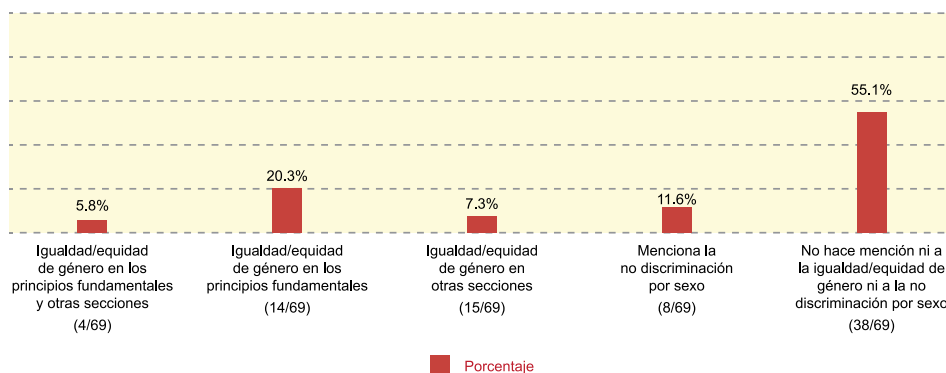
Más de la mitad de los partidos encuestados no hacen ninguna mención en sus estatutos a la igualdad/equidad de género o a la no discriminación por sexo.



Los estatutos suelen recoger no solo el tipo de organización que adoptan los partidos y sus reglas de funcionamiento, sino también aquellos principios que guían su actuación y que, en consecuencia, intentan promover. Saber si entre estos figura la igualdad de género, o al menos la no discriminación por sexo, puede ser un primer indicador de su compromiso con este tema en su acción política, así como también una herramienta para que los y las militantes exijan a la organización medidas concretas para promoverla en los hechos.

Los datos muestran que la mayoría de los partidos (55,1%) no tienen ningún compromiso con la igualdad de género o la no discriminación por sexo, puesto que no mencionan estos temas en sus estatutos. Contrariamente, un 20,3% incluye los temas de igualdad/equidad de género en los apartados relacionados con sus principios fundamentales, un 7,3% los menciona en otras secciones estatutarias y un 5,8% alude a estos tanto en los principios como en otras secciones, lo que podría dar a entender un tratamiento más integral. Finalmente, un 11,6% solo alude al principio de no discriminación por sexo y muchas veces junto a la no discriminación de otros colectivos.

Gráfico 1: Inclusión del principio de igualdad de género en los estatutos partidarios 2011/2012



Fuente: Datos consignados en GEPPAL.
Elaboración propia.

b. En lo orgánico

Los partidos siguen manteniendo estructuras piramidales, pues en la medida en que el poder se incrementa, la presencia de las mujeres disminuye.

Militancia y dirigencia: Uno de los principales hallazgos de la investigación del 2009 fue que existe una importante presencia de mujeres en la base de los partidos. Entonces, para los siete países en los que se contaba con información disponible se calculó que las mujeres representan en promedio el 51,2% de la militancia, una cifra muy similar a la obtenida para cinco países en la actualización realizada, donde el promedio es del 51,5%. Sin embargo, sigue siendo un reto pendiente que las organizaciones partidarias cuenten con padrones de militancia desagregados por sexo —u otros criterios— que permitan conocer claramente las características de sus afiliados y afiliadas.

Cuadro 5: Porcentajes de mujeres afiliadas a organizaciones políticas

País	2011 -2012		
	Mujeres afiliadas (%)	Rango (%)	Número de partidos
Argentina	52,5	50,4/52,7	4
Chile	49,8	45,0/59,7	5
Guatemala	40,3	38,4/48,4	2
Perú	53,2	46,8/62,1	5
Uruguay	44,6	44,6/44,6	6
Promedio	51,5		

Fuente: Datos consignados en GEPPAL.
Elaboración propia.

Dicho esto, la estructura de decisión predominantemente masculina de los partidos se mantiene. Las mujeres desempeñan en promedio el 10,2% (6/59) de las presidencias y el 12,9% (8/62) de las secretarías generales. La situación presenta cierta mejora respecto de las máximas instancias ejecutivas nacionales, en las que ellas representan en promedio un 20,4% (288/1410). Si se observa la situación de estos mismos países en el 2009, se ve que la presencia de mujeres era muy similar: 19,7%. Por tanto, en general se puede seguir afirmando que «a más poder, menos mujeres».

Cuadro 6: Porcentaje de mujeres en los máximos órganos de decisión partidaria, los comités ejecutivos nacionales (CEN)

País	2011 -2012		
	Mujeres en los CEN (%)	Rango (%)	Número de partidos
Argentina	20,8	11,9/32	4
Bolivia	32,3	0/46,2	4
Brasil	11,0	4,3/35	8
Chile	12,2	8,3/22,2	5
Colombia	11,4	0/45,5	5
Costa Rica	45,8	33,3/66,7	5
El Salvador	26,5	0/37,3	5
Guatemala	19,3	10,3/28,1	6
Honduras	39,3	27,3/46,2	5
México	25,8	13,3/87,5	5
Nicaragua	16,7	16,7/16,7	3
Perú	40,6	35,7/50	5
República Dominicana	20,6	12,5/40	2
Uruguay	19,2	0/42	6
Venezuela	14,0	3,4/36,7	5
Promedio regional	20,4	0/87,5	

Fuente: Datos consignados en GEPPAL.
Elaboración propia.

Según los datos, Costa Rica, Honduras y el Perú cuentan con más del 30% de mujeres en los CEN, mientras que en siete países —el Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Nicaragua, el Uruguay y Venezuela— la presencia de mujeres no llega al 20%.

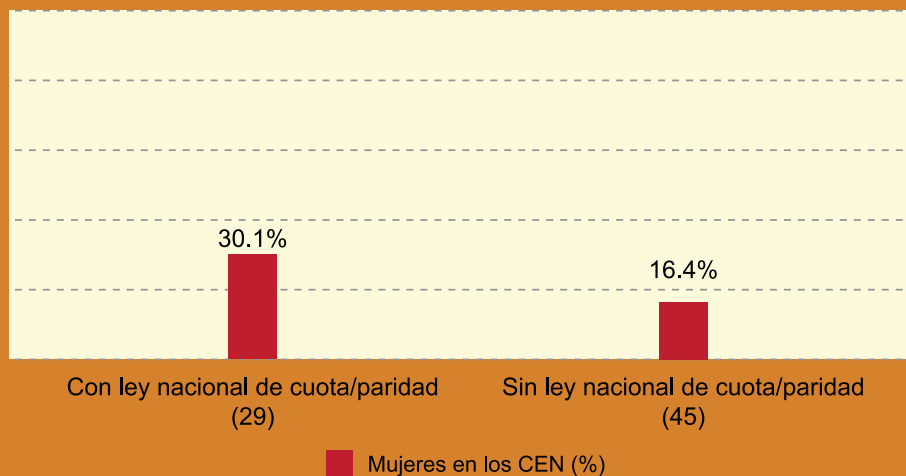
Además de su presencia numérica, es importante saber qué funciones desempeñan las mujeres en dichos órganos nacionales. Los datos muestran que son ocupadas por mujeres un 10,1% (14/139) de las vicepresidencias o secretarías generales adjuntas; un 14,9% (7/47) de las secretarías de economía, finanzas y/o tesorarías; y un 12% (3/25) de las secretarías de organización. Es decir, las mujeres están bastante ausentes de las áreas con mayor poder en el interior de las organizaciones. Contrariamente, su presencia se incrementa en las áreas de menor peso, pues las mujeres representan el 70% en las secretarías de mujer y familia (14/20)¹³, el 63,6% en las de actas y acuerdos (4/11) y el 34,8% (8/23) en las de relaciones internacionales.

La cuota y la paridad marcan la diferencia en los órganos decisorios

Hay países que, a la fecha de la investigación, parecen representar la excepción a la regla del poder partidario masculino. Estos son Costa Rica (45,8%) y el Perú (40,6%) y, a poca distancia, Honduras (39,3%). Estos países han regulado la paridad, en el primer caso, y en los otros dos una cuota para promover la presencia de mujeres en estos ámbitos. Costa Rica y Honduras aplican estas disposiciones a la propia composición del órgano ejecutivo, mientras que en el Perú se aplica a las nominaciones (véase el gráfico 2).

Además de estos ejemplos, el análisis realizado para esta investigación revela que en los países donde se ha legislado este tipo de medidas, el porcentaje de mujeres (30,1%) prácticamente duplica el de aquellos países que no las han regulado (16,4%), una diferencia estadísticamente significativa.

Gráfico 2: Mujeres en máximos órganos decisorios de países con ley de cuota-paridad versus países sin ley de cuota-paridad



Fuente: Datos consignados en GEPPAL.
Elaboración propia.

Unidades de la mujer

Las unidades de la mujer siguen siendo espacios de actuación con poca influencia y escasas oportunidades de participar en las decisiones de los partidos.

Un 65,2% (43/66) de los partidos analizados han regulado estatutariamente la existencia de una unidad específica orientada al trabajo con las mujeres, pero solo un 55,8% (24/43) de estos les otorga una representación directa en su máximo órgano ejecutivo.

Más allá de la sola existencia formal de estas unidades, también es importante intentar determinar qué rol estarían cumpliendo en impulsar la igualdad de género al interior de las organizaciones. Para ello, es un buen punto de partida analizar dos aspectos: cuánta presencia tienen estas unidades en los espacios en los que se toman las principales decisiones de la vida partidaria; y hasta qué punto cuentan con atribuciones concretas, establecidas en los Estatutos, que les permitan influir en las decisiones que pueden afectar o beneficiar a las mujeres.

Las cifras revelan que también en este aspecto aún falta avanzar:

- Solo un 16,7% de las organizaciones (7/42) asigna a las unidades de la mujer una participación en la conformación de las candidaturas.
- Solo un 14,3% (6/42) les ha otorgado algún voto especial, participación o influencia en cuestiones presupuestarias.
- Solo un 7,1% (3/42) contempla su participación en la elaboración de los planes de gobierno.

Otras acciones —más allá de lo legal— para promover la participación de las mujeres

Las capacitaciones siguen siendo el principal instrumento para impulsar la participación de las mujeres en el partido.

Si bien las cuotas y la paridad han constituido en muchos casos un importante acelerador de la participación política de las mujeres, existen otras medidas que pueden fortalecer sus liderazgos y ayudarlas a que venzan los obstáculos de partida que enfrentan en una competencia electoral en la que, habitualmente, los hombres han sido los protagonistas. Una de estas medidas son las capacitaciones a candidatas en contextos electorales, un recurso que el 58,1% (36/62) de los partidos declara haber realizado en la última elección, aunque pocos brindan detalles acerca del número y fechas de las capacitaciones, así como sobre los temas tratados.

Menos usadas son otro tipo de medidas. Por ejemplo, solo un 29% (18/62) ha implementado tutorías (*mentoring*) en las que las o los dirigentes más experimentados comparten sus experiencias y aprendizajes con las mujeres interesadas en postular a un cargo. Por otra parte, apenas un 12,9% (8/62) de las organizaciones otorga incentivos económicos a las candidatas mujeres para ayudarlas en sus campañas.

Cuadro 7: Medidas complementarias para promover la participación de las mujeres

	2011 - 2012	
	Número total de partidos	Porcentaje
Capacitaciones a candidatas en las últimas elecciones	36/62	58,1
Tutorías para promover candidaturas	18/62	29,0
Incentivos económicos para promover las candidaturas de mujeres	8/62	12,9

Fuente: Datos consignados en GEPPAL.
Elaboración propia.

Más allá de los contextos electorales, es llamativo que el 91,9% (57/62) de los partidos afirmen que, en los últimos 12 meses, han realizado cursos de capacitación para su militancia. Sin embargo, el porcentaje se reduce al 54,4% (31/57) al ser consultados sobre la inclusión de cursos específicos permanentes sobre igualdad de género en los contenidos brindados. A su vez, el 22,8% (8/35) afirma que los cursos fueron dirigidos a mujeres, mientras que el 74,3% (26/35) indica que los cursos fueron dirigidos a personas de ambos sexos.

c. En la competencia electoral parlamentaria y en el ejercicio del poder

En comparación con los datos de la investigación de 2009, la presencia de las mujeres se ha incrementado en las listas electorales, particularmente en los países que han adoptado la paridad o reformas para mejorar la efectividad de la cuota. Sin embargo, dicho incremento en la oferta electoral no siempre se ha traducido en una mayor representación en los escaños de los congresos.

La oferta electoral

Como ya se ha señalado, en la actualidad 16 países han aprobado leyes de cuota o paridad para garantizar una proporción de mujeres en la oferta electoral de los partidos. Sin embargo, no todas estaban vigentes en las últimas elecciones parlamentarias llevadas a cabo hasta 2012; así sucedió en Colombia, El Salvador, Nicaragua y el Uruguay. Asimismo, las reformas realizadas en Chile (2015), México (2014) y en Honduras (2012) han sido posteriores a las últimas elecciones parlamentarias analizadas en este estudio, las de 2012 para el caso de México y las de 2009 para los casos de Chile y Honduras. En ese contexto, el porcentaje de candidatas a la Cámara Baja-Única alcanzó en promedio un 30,4%, 8 puntos porcentuales por encima del promedio registrado para los mismos países en el análisis realizado en el 2009.

Cuadro 8: Porcentaje de candidatas en partidos analizados (promedio por país)

País	Cámara Baja/Única		Cámara Alta	
	2011-2012	2009	2011-2012	2009
	% candidatas	% candidatas	% candidatas	% candidatas
Argentina	39,9	39,7	46,2	50,0
Bolivia	27,6	19,4	47,2	12,3
Brasil	22,3	11,8	N. d.	16,3
Chile	14,7	14,4	10	11,8
Colombia	13,9	13,1	16,6	17
Costa Rica	48,8	44,7	N. a.	N. a.
El Salvador	31,2	26,4	N. a.	N. a.
Guatemala	20,8	19,3	N. a.	N. a.
Honduras	31,4	N. d.	N. a.	N. a.
México	43,7	30,6	43,1	32
Nicaragua	35,2	27,5	N. a.	N. a.
Perú	39,9	38,7	N. a.	N. a.
República Dominicana	36,6	N. d.	12,5	N. d.
Uruguay	22,1	21,3	19,6	26,8
Venezuela	15,0	15,1	N. a.	N. a.
Promedio de la región	30,4	22,2	29,2	25,0

N. a. = No aplica

N. d. = No disponible

Fuente: Datos consignados en GEPPAL.

Elaboración propia

En el caso de la Cámara Alta, también se ha registrado un incremento, aunque en menor proporción, ya que el porcentaje de candidatas ha pasado del 25% en el 2009 al 29,2% en esta actualización.

En algunos países, se han registrado importantes incrementos en los porcentajes de candidatas relacionados con modificaciones legales a la cuota. Es el caso de Bolivia, que en el 2009 introdujo en su nueva Constitución el concepto de «equivalencia de condiciones» entre hombres y mujeres como principio rector de su democracia (art. 11) y la igual participación de personas de ambos sexos en la elección de asambleístas (art. 147.I). Al amparo de este concepto, la Ley del Régimen Electoral Transitorio, que rigió las elecciones del 2009, estableció que en las listas a cargos de elección popular debían alternarse candidatos de ambos sexos de manera separada en cada lista de titulares y suplentes, aunque para las diputaciones uninominales la alternancia podía darse entre titulares y suplentes.

El impacto de esta norma se observa claramente en las listas plurinominales —cerradas y bloqueadas— de candidaturas al Senado, electas en el marco del sistema proporcional, en las que las mujeres alcanzaron un 47,2% frente al 12,3% de la elección del 2005. También hubo un incremento en las candidaturas a Cámara Baja, que pasó del 19,4% al 27,6%¹⁴. Hay que precisar que Bolivia cuenta con un sistema mixto para la elección de su Cámara Baja, por el cual una parte de esta se elige en circunscripciones uninominales bajo un sistema mayoritario; y otra parte, en circunscripciones plurinominales por un sistema de representación proporcional. Al permitir la aplicación, en el primer caso, de la paridad entre titulares y suplentes, el porcentaje de candidatas presentado por los partidos fue mucho menor en las circunscripciones uninominales que en las plurinominales, lo que redujo el porcentaje global de mujeres.

Otro caso es el del Brasil, que en la Cámara Baja ha pasado de un 11,8% de candidatas registrado para la elección del 2006 a 22,3% en la elección del 2010. Ello podría ser la consecuencia de una modificación realizada a su Ley de Cuotas, que establecía originalmente que «se debía reservar» un mínimo del 30% de lugares para uno u otro sexo. Pero de no cubrirse este mínimo de 30%, estos lugares quedaban en «abierto» —sin posibilidad de ser remplazados—, pues no se establecía ni la obligatoriedad en el cumplimiento ni sanción alguna (Araujo 2008). En el 2009, una reforma hizo un cambio en la redacción señalando que el partido debía «rellenar» un mínimo del 30%, pero se perdió la oportunidad de establecer sanciones¹⁵. Factores como el hecho de que los partidos puedan presentar el 150% de candidatos —con relación a los escaños en juego— o que no haya una sanción pueden haber interferido en el logro de al menos un 30% de mujeres candidatas.

También se ha producido en la región, específicamente en México, una importante resolución jurisdiccional favorable a un cabal ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, que impactó notoriamente en el porcentaje de candidatas. En las elecciones del 2012, estaban vigentes las disposiciones contenidas en las reformas del 2008 al Código Federal Electoral (COFIPE), que subió la cuota mínima del 30% al 40% —aplicable a candidaturas

elegidas tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional—, pero que exceptuó de la aplicación de dicha medida a aquellas candidaturas de mayoría relativa elegidas en un proceso democrático interno.

En noviembre del 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la sentencia 12624, que estableció el cumplimiento de la cuota en todas las listas sin excepción alguna y la integración de las suplencias por personas del mismo sexo que las titulares (ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e IDEA Internacional 2013). El impacto fue claro, pues en las elecciones del 2012, en la Cámara Baja las candidatas representaron el 43,7% de las listas; mientras que en las elecciones del 2006, el 30,6%. En la Cámara Alta representaron el 43,1% en el 2012, mientras que en el 2006 fueron un 32%.

Pese a estos avances, los datos muestran que aún existen reticencias para colocar a las mujeres como cabeza de lista. En promedio general, ellas solo encabezan el 14,8% de las listas (140/994). Si se establece la diferencia entre los países que utilizan para sus nominaciones listas «cerradas y bloqueadas» y aquellos que utilizan listas abiertas o «cerradas y desbloqueadas», se observa que en el primer caso el porcentaje desciende a 13,6% (61/452), mientras en el segundo es de 16,1% (79/492). Dado que en las listas cerradas y bloqueadas se respeta el orden preestablecido por el partido para acceder a un escaño, en la situación extrema de que el partido obtuviera un solo escaño, el elegido sería hombre en la mayor parte de los casos.

Cuadro 9: Listas electorales a Cámara Baja/ Unicameral encabezadas por mujeres*

	País	Número de mujeres cabeza de lista	Número total de personas cabeza de lista	Porcentaje de mujeres cabeza de lista
Listas «cerradas y bloqueadas»	Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua e Uruguay	61	452	13,6
Listas abiertas o «cerradas y desbloqueadas»	Honduras, Chile y Perú	79	492	16,1

* México, Bolivia y Venezuela no fueron incluidos en este análisis por contar con un alto porcentaje de distritos uninominales. República Dominicana también fue excluida al no tener datos disponibles.

Fuente: Datos consignados en GEPPAL.

Elaboración propia.

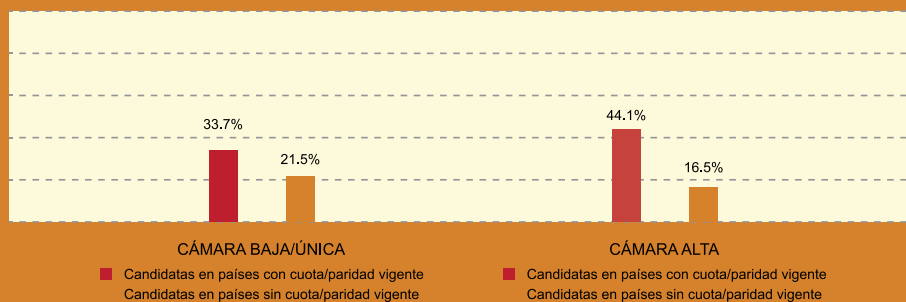
Otra vez la cuota/paridad marca la diferencia en las listas electorales

Un análisis comparativo del porcentaje de candidatas registrado en promedio por aquellos países que tenían cuota o paridad vigente para la Cámara Baja frente a aquellos que no la tenían muestra que los primeros presentan una proporción de mujeres bastante mayor que los segundos. La diferencia es de 12 puntos porcentuales, que resulta estadísticamente significativa (ver el gráfico 4)¹⁶.

A su vez, es importante considerar el diseño de dichas medidas. Los datos demuestran que en los países que cuentan con buenos diseños, el porcentaje de candidatas es mayor (41,6%) comparado con el porcentaje de candidatas en países con medidas mal diseñadas (26,2%). Sin embargo, la diferencia no es estadísticamente significativa.

En el caso de la Cámara Alta, los países que contaban con una cuota o paridad vigente eran cinco: la Argentina, Bolivia, México, el Paraguay y el Uruguay. El Brasil y República Dominicana, pese a haber aprobado una cuota para la Cámara Baja, no la han extendido a sus Senados. Finalmente, como ya se ha dicho, Colombia aprobó la cuota tras las últimas elecciones parlamentarias analizadas. En este caso, el análisis comparativo muestra que los partidos con cuota o paridad vigentes presentan el 44,1%, mientras que los que no cuentan con esta alcanzan 16,5%, una diferencia estadísticamente significativa.

Gráfico 3: Candidatas en países con cuota/paridad versus candidatas en países sin cuota/paridad



Fuente: Datos consignados en GEPPAL.
Elaboración propia.

En el ejercicio del cargo (Parlamento)

Aunque se ha constatado un importante avance en la presencia de mujeres en la oferta electoral de los partidos de los países analizados —en promedio, un 30,4% en Cámara Baja/Única y un 29,2% en Cámara Alta—, esto no se ha traducido en una proporción al menos similar de mujeres electas. En promedio, ellas constituyen solo un 21,8% de los miembros electos por sus partidos en la Cámara Baja/Única y un 23,9% en la Cámara Alta. También hay que decir que esto es un avance respecto de los datos recabados en el 2009, cuando esos porcentajes eran de 18,4% y 15,3%, respectivamente.

Hay varios países que han visto un incremento considerable en el número de mujeres electas en comparación con las elecciones anteriores. Entre ellos están los siguientes:

- Nicaragua, que tuvo un crecimiento de 21 puntos porcentuales, pues pasó de 18,9% mujeres electas al 40%. Una explicación puede ser el alto rendimiento electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional —que obtuvo 62 de los 90 escaños de su Asamblea Legislativa—, lo que, combinado con la adopción voluntaria de un criterio de paridad y alternancia para la composición de sus listas en un sistema de elección de representación proporcional con distritos plurinominales —17 de 18— y listas «cerradas y bloqueadas», habría creado las condiciones para la elección de 34 mujeres por este partido.
- En el caso de Bolivia, la Cámara Baja ha pasado de tener un 16,9% de mujeres electas registrado en la investigación anterior (2009) a un 23,1%; y en la Cámara Alta, ha pasado del 3,8% al 44,4%. Los avances normativos hacia la paridad ya explicados no solo han tenido un impacto en la composición de la lista, sino también en la elegibilidad de las mujeres.
- México, por su parte, pasó de un 22,3% a un 36,4% en la Cámara Baja, y de un 19,2% a un 33,6% en la Cámara Alta. En este caso, la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que garantizó una aplicación sin excepciones de la entonces vigente cuota del 40%, es un factor que no se puede pasar por alto en este incremento. Esto además de las características propias del diseño de dicha cuota, que contaba con un mandato de posición específico.
- En El Salvador, la proporción de mujeres electas creció de 19% al 28%. Aunque en el 2012 hubo un incremento importante en el porcentaje de mujeres candidatas —31,2% versus 26,4%—, el crecimiento del número de mujeres electas se debe a que las candidatas de los dos partidos con mayor representación en el Congreso mejoraron significativamente su rendimiento electoral en comparación con las elecciones anteriores. Ello en el marco de unas elecciones en las que la forma de postulación pasó de listas cerradas y

bloqueadas a listas cerradas y desbloqueadas. En la Alianza Republicana Nacionalista (Arena) las candidatas mejoraron su rendimiento electoral en 14 puntos porcentuales; mientras que en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en 8 puntos. Como resultado, Arena más que duplicó el número de mujeres electas —de 4 a 9— y el FMLN mostró un incremento de 2 mujeres —de 11 a 13 titulares—.

Cuadro 10: Mujeres electas como parlamentarias en Cámara Baja/Única y Cámara Alta en los partidos analizados (promedio país)

País	Año de elecciones analizadas (investigación 2011-2012)	Cámara Baja/Única		Cámara Alta	
		2011-2012 % mujeres electas	2009 % mujeres electas	2011-2012 % mujeres electas	2009 % mujeres electas
Argentina	2011	32,7	37,2	36,8	40,9
Bolivia	2009	23,1	16,9	44,4	3,8
Brasil	2010	8,2	8,2	9,3	17,4
Chile	2009	13,6	14,8	16,7	10,5
Colombia	2010	11,4	9,2	15,7	12,3
Costa Rica	2010	40,7	37,7	N. a.	N. a.
El Salvador	2012	28,0	19,0	N. a.	N. a.
Guatemala	2011	12,5	11,6	N. a.	N. a.
Honduras	2009	20,2	24,2	N. a.	N. a.
México	2012	36,4	22,3	33,6	19,2
Nicaragua	2011	40,0	18,9	N. a.	N. a.
Perú	2011	18,8	29,7	N. a.	N. a.
República Dominicana	2010	19,6	19,7	9,4	6,3
Uruguay	2009	16,5	10,2	15,4	8
Venezuela	2010	13,8	17,7	N. a.	N. a.
Promedio de la región		21,8	18,4	23,9	15,3

N. a. = No aplica

Fuente: Datos consignados en GEPPAL.

Elaboración propia.

Además de la presencia en los espacios legislativos, es también importante determinar si dentro de estos espacios las mujeres están accediendo a puestos de más alta responsabilidad, lo que depende de las propias decisiones partidarias. Por ejemplo, son cargos de especial confianza y trascendencia en las bancadas las vocerías o jefaturas de bancada, en las que en Cámara Baja-Única las mujeres representan apenas el 8,8%; mientras que en la Cámara Alta, solo el 15,2%.

Cuadro 11: Porcentaje de mujeres como voceras o jefas de bancadas

Cámara Baja/Única			Cámara Alta		
Número de voceras o jefas de bancada mujeres	Total de voceras/voceros o jefas/jefes de bancada	%	Número de voceras o jefas de bancada mujeres	Total de voceras/voceros o jefas/jefes de bancada	%
6	68	8,8	5	33	15,2

Fuente: Datos consignados en GEPPAL.
Elaboración propia.

En lo que respecta a las presidencias de las comisiones parlamentarias de carácter ordinario, en Cámara Baja o Única las mujeres solo presiden el 19,4% de dichas instancias; y en la Cámara Alta, el 20,6%.

Cuadro 12: Comisiones parlamentarias ordinarias presididas por mujeres

País	Número de partidos	Cámara Baja/Única		Cámara Alta	
		Total de comisiones presididas por partido	% de comisiones presididas por mujeres	Total de comisiones presididas por partido	% de comisiones presididas por mujeres
Argentina	4	39	25,6	20	25,0
Bolivia	4	12	16,7	10	20,0
Brasil	8	15	6,7	10	10,0
Chile	5	24	20,8	17	11,8
Colombia	5	7	0,0	9	11,1
Costa Rica	5	19	47,4	N. a.	N. a.
El Salvador	5	19	21,1	N. a.	N. a.
Guatemala	6	30	16,7	N. a.	N. a.
Honduras	5	64	18,8	N. a.	N. a.
México	5	53	24,5	58	31,0
Nicaragua	3	15	20,0	N. a.	N. a.
Perú	5	26	15,4	N. a.	N. a.
República Dominicana	3	41	14,6	29	10,3
Uruguay	6	14	7,1	12	16,7
Venezuela	5	13	7,7	N. a.	N. a.
Promedio			19,4		20,6

N. a.: No aplica
Fuente: Datos consignados en GEPPAL.
Elaboración propia.

3. ¿Y ahora qué? Reflexiones y recomendaciones finales

No cabe duda de que la región está experimentando importantes cambios: electorados que apuestan por mujeres en la presidencia; un claro avance hacia la regulación de la paridad por parte de varios países que, con su ejemplo, están nutriendo los debates sobre la participación política de las mujeres en otros países, así como reformas para fortalecer la eficacia de las cuotas y su impacto en la elegibilidad de las mujeres —aunque este todavía sea un reto muy serio en varios países y en dos, incluso a contracorriente de lo sucedido en la región, aún existan resistencias para la aprobación de acciones afirmativas—.

Asimismo, aunque aún de manera insuficiente, se atisba una preocupación por las condiciones en que las mujeres afrontan la competencia electoral, que se está abordando desde la orientación de recursos públicos para fortalecer sus liderazgos (capacitación), aunque en la mayoría de casos sin un mecanismo efectivo de seguimiento del uso de estos recursos.

Sin embargo, una pieza clave se mantiene estática: los partidos políticos. Los resultados de esta investigación, salvo en el tema del incremento de la oferta electoral y de la elección de mujeres específicamente en algunos países —que responden, en mayor medida, a la existencia de una regulación legal adecuada de la cuota/paridad y sus impactos—, difieren muy poco de los hallazgos publicados en 2010.

Los partidos siguen siendo espacios dominados por hombres, tal como lo demuestran los datos aquí presentados. En la mayoría de estatutos partidarios, no se menciona ni la igualdad de género ni la no discriminación por sexo; en las instancias con mayor poder, la presencia de las mujeres disminuye, mientras que aquellas instancias orgánicas que supuestamente deben velar por sus intereses no tienen atribuciones para ejercer una influencia decisiva.

En la primera publicación realizada por el BID e IDEA Internacional sobre este tema¹⁷ se enumeró una serie de recomendaciones para los países y los partidos, que pueden ser revisadas en extenso. Dado que, salvo contadas excepciones, son las organizaciones políticas las que más inmovilismo están demostrando, vale la pena incidir en algunas propuestas de cambio de carácter urgente, como son las siguientes:

- La necesidad de contar con un compromiso explícito con la igualdad de género y la democracia paritaria, que se exprese en las normas estatutarias de los partidos políticos, en el acceso equilibrado de hombres y mujeres a sus órganos de dirección, y en una composición más equilibrada de sus nominaciones electorales. Sería deseable, por supuesto, que estos cambios puedan producirse de manera voluntaria, pero no debe descartarse la inclusión, como ya se ha hecho en algunos países, de estos requisitos en la regulación constitucional y/o legal para que los partidos participen en la vida democrática.
- Transversalizar el enfoque de género en todas las actuaciones y estructura orgánica de los partidos. Ello implica, por ejemplo, incluir contenidos al respecto en sus actividades de fortalecimiento de liderazgo tanto para hombres como para mujeres; diseñar sus planes de gobierno en el marco de este enfoque; y, en general, promover la representación de los intereses de las mujeres tanto en el debate público como en la adopción de leyes y políticas, o considerar otras acciones afirmativas para compensar las desventajas estructurales con que las mujeres ingresan a la vida o competencia política, como la asignación de financiamiento para apoyar las campañas electorales de las mujeres o la distribución de espacios específicos en las franjas electorales gratuitas de los medios.
- Dotar de un rol protagonista a las Unidades de la Mujer mediante el otorgamiento de atribuciones estatutarias específicas para la selección y nominación de candidatas, el uso y fiscalización del destino de los fondos públicos legalmente orientados por género o de sus propios recursos —cuando los tengan—, y su capacidad de opinar en las propuestas de políticas y leyes de sus organizaciones. Esto permitiría que dichas unidades se conviertan en articuladoras e impulsoras de la transversalización del género en sus organizaciones.

Finalmente, de lo que se trata, como señala la Declaración de Atenas¹⁸, es de que la sociedad en su conjunto —y añadiríamos los partidos, en específico— no pierda el aporte de la mitad de las inteligencias y cualificaciones con las que cuenta, y de que se puedan considerar valores y comportamientos diferentes para lograr un mundo más justo y equilibrado tanto para los hombres como para las mujeres.

Notas

1. Para cada país se incluyeron todos los partidos que alcanzaron más del 5% de representación. En los países donde menos de cinco partidos alcanzaron el 5% de representación se incluyeron tantos partidos como fuera necesario, en orden descendente, hasta llegar a cinco partidos. Finalmente, si el partido obtuvo entre un 4,5% y un 4,9%, el porcentaje fue redondeado a 5 para que pudiese formar parte de la muestra.
2. Desde que en 1990 Violeta Chamorro juró como presidenta en Nicaragua, seis han sido las mujeres elegidas democráticamente en América Latina para dirigir a sus países.
3. En Panamá, la Ley de Igualdad de Oportunidades de 1999 (Ley No. 4, art. 7) estableció la obligación de garantizar un mínimo de 30% en cargos de Ministras, Viceministras y Directoras. Un estudio realizado por Bernal Vásquez, 2013 muestra que en varios periodos y cargos no se ha alcanzado dicho mínimo. En el caso colombiano, la cuota para “cargos decisorios” fue establecida por la Ley 581, vigente desde 2000. Información disponible a 2006 revelaba importantes avances en su cumplimiento pero también ámbitos donde no se cumplía (Llanos y Sample, 2008).
4. En abril de 2015, se promulgó la ley que reforma el sistema electoral binominal chileno reemplazándolo por uno de carácter proporcional. En dicha norma se señala que en las candidaturas a senadores y diputados ningún género podrá superar el 60% de las nominaciones presentadas estableciendo como sanción por incumplimiento la no inscripción de toda la lista. También dispone como incentivo un reembolso económico para los partidos políticos de hasta 500 Unidades de Fomento por cada candidata electa. Estas disposiciones estarán vigentes en los procesos electorales parlamentarios de 2017, 2021, 2025 y 2029.
5. Se ha tomado como base el sistema de clasificación de cuotas bien y mal diseñadas empleado por Jones (2008) para aplicarlo tanto a las cuotas como a la paridad, añadiendo una nueva categoría: las medidas “efectivas”.
6. 10 países han regulado sanciones ante posibles incumplimientos de los partidos. Seis de ellos —Bolivia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Paraguay y el Uruguay— han optado por la no inscripción de las listas; uno —la Argentina— otorga al Tribunal Electoral la atribución de modificar la lista —en el caso de las mujeres— para que cumpla con la cuota; uno —República Dominicana— anula cualquier lista que no cumpla con la cuota y uno —El Salvador— contempla una multa. Por último, Honduras ha establecido la no inscripción de las listas pero refiriéndose a aquellas que compiten en las internas.
7. Todos los países que han sancionado la paridad en listas electorales la han complementado con la obligación de la alternancia de sexos en las listas. Otros países —como el Paraguay y el Uruguay— han regulado la ubicación por segmentos en las listas. La Argentina es el país que más detalladamente ha desarrollado esta cuestión a través de diversas modificatorias a su Ley de Cupos, que establecen reglas muy específicas en función del número de escaños que se prevé que obtendrá cada partido.
8. El Salvador ha optado por el pago de una multa, sanción que en otros contextos nacionales ha tenido escasa capacidad de desincentivar casos de incumplimiento por parte de los partidos. Tal es el caso de Francia, cuya ley contempla que los partidos que no cumplan el 50% de candidaturas en circunscripciones uninominales serán sancionados con una penalidad financiera; sin embargo, varios partidos han decidido asumir dichas penalidades antes que cumplir el porcentaje (Llanos 2013). Asimismo, la cuota aprobada tendrá vigencia sólo en las próximas cinco elecciones a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales y en las próximas cuatro al Parlamento Centroamericano.

9. Al respecto ver Johnson, Niki. “La Ley de cuotas y las elecciones uruguayas 2014: aplicación minimalista y trampas legales”. Presentación disponible en: <http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/participacion-politica>. También ver artículo “La mirada feminista sobre el proceso electoral de 2014” en Diario La República. Edición online del 7 de diciembre de 2014. Disponible en: www.republica.com.uy/la-mirada-feminista/492599/
10. Como consecuencia, Uruguay sigue siendo uno de los países con el menor número de mujeres en el congreso: 13,1% en la Cámara Baja y 6.5% en la Cámara Alta (según datos del IPU).
11. Entre las posibles excepciones que se han observado en la región en los diseños legales de estas medidas figuran: que se aplique a una sola cámara; que se aplique de manera indistinta a titulares y suplentes o a procesos de primarias sin que a la par se garantice su aplicación en las listas a ser inscritas en el proceso electoral.
12. El pedido debe ser realizado por el Tribunal Electoral ante la interposición de denuncia de violación de este compromiso por parte de cualquier afiliado o afiliada al partido, tras haber agotado las instancias internas.
13. Como se verá más adelante, un 65,2% (43/66) de los partidos analizados han regulado estatutariamente la existencia de una unidad específica orientada al trabajo con las mujeres, pero solo un 55,8% (24/43) les otorga una representación directa en su máximo órgano ejecutivo. Sin embargo, en los reportes recabados sobre la conformación del CEN apenas se registran 20 secretarías con representación directa en esta instancia.
14. En las elecciones del 2005, estaba vigente la Ley 1779, Ley de Cuotas, que establecía un porcentaje del 30% de mujeres, aplicable solo a las listas plurinominales —utilizadas en la elección de todo el Senado y parte de la Cámara de Diputados— y en las que de cada tres personas candidatas, al menos una debía ser mujer (Código Electoral, Ley 1984).
15. Al final del proceso del 2010, tras la polémica generada por la interpretación de esta ley, el Tribunal Superior Electoral se pronunció señalando la obligatoriedad de las cuotas, y en las elecciones del 2012 se procedió a negar el registro de candidatos hombres, con el objeto de mantener la proporción entre sexos. Esto se tradujo en que, por primera vez, las mujeres constituyeron más del 30% de las candidaturas.
16. Al momento de realizar esta investigación, de los 15 países considerados, 8 habían legislado una medida de cuota y paridad en Cámara Baja o Única que se aplicó en las elecciones analizadas; 3 países —Chile, Guatemala y Venezuela— no habían aprobado legalmente ninguna medida; uno —el Uruguay— ya la había aprobado, pero su aplicación en elecciones parlamentarias fue planteada por única vez para el 2014; y en otros tres —Colombia, El Salvador y Nicaragua— las medidas fueron aprobadas tras las últimas elecciones parlamentarias analizadas.
17. Al respecto, revisar Roza, Llanos y Garzón de la Roza 2010.
18. Esta declaración fue formulada en la primera Cumbre Europea Mujeres al Poder, realizada en 1992, y suscrita por diversas ministras y exministras que propusieron la adopción de una democracia paritaria.

Bibliografía

- Araujo, Clara. 2008. «Mujeres y elecciones legislativas en Brasil: las cuotas y su (in) eficacia». En Nérida Archenti y María Inés Tula (editoras). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Arce, Mariela. 2008. «Panamá, una deuda pendiente: la igualdad de oportunidades para la participación política de las mujeres». En Beatriz Llanos y Kristen Sample. *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. Lima: IDEA Internacional (véase en CD-ROM).
- Álvarez Montero, Rocío y otros. 2012. *2% y más mujeres en política. Una experiencia de incidencia para compartir*. México DF: NDI e INMUJERES.
- Bernal Vásquez, Dayana Michelle. 2013. *Participación política de la mujer en Panamá. Obstáculos, desafíos y propuestas para una mejor democracia*. Panamá. Imprenta Universidad de Panamá.
- Buvinic, Mayra y Roza, Vivian. 2004. *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cárdenas Morales, Natividad. 2011. *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres*. Cuadernos de divulgación de la Justicia Electoral. México D. F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Childs, Sarah y Mona Lena Krook. 2008. «Critical Mass Theory and Women's Political Representation». *Political Studies*, vol. 56, pp. 725 y 736.
- Dahlerup, Drude. 1988. «From Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics». *Scandinavian Political Studies*, 11 (4), pp. 275-297.
- Jones, Mark. 2008. «Leyes de cuota y listas de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas versus listas abiertas». En Marcela Ríos Tobar (editora). *Mujer y política: el impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), pp. 203-220.
- Llanos, Beatriz y Kristen Sample. 2008. *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Lima: IDEA Internacional.
- Llanos, Beatriz. 2013. «A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo». En Beatriz Llanos (editora) 2013, pp. 18-46.
- Llanos, Beatriz (editora). 2013. *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Lima: IDEA Internacional y Organización de los Estados Americanos (OEA).

- ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e IDEA Internacional. 2013. *Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino*. México D. F.: ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional.
- Roza, Vivian, Beatriz Llanos y Gisela Garzón de la Roza. 2010. *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. Lima: BID e IDEA Internacional.