

Mujeres y política en América Latina

María del Mar Martínez Rosón

Universitat Autònoma de Barcelona, España

En marzo de 2014 cuatro mujeres ocupaban la presidencia de sus países en la región latinoamericana. Cristina Fernández en Argentina, Dilma Rousseff en Brasil, Michelle Bachelet en Chile y Laura Chinchilla en Costa Rica. Antes que ellas otras mujeres habían sido elegidas en elecciones presidenciales abiertas y libres: Violeta Barrios en Nicaragua (1990), Mireya Moscoso en Panamá (1999) y Michelle Bachelet para un primer mandato en Chile (2006). Si bien la presidencia es el puesto político más importante y más visible, hay otras instituciones donde se puede analizar el grado de presencia de las mujeres. En este sentido, la academia ha abierto al menos cuatro líneas generales de análisis en lo referente al acceso de las mujeres a cargos políticos: el número de mujeres presentes en puestos de poder; las causas y variables que explican las diferencias entre países, así como la situación y la evolución interna en cada país; el establecimiento y funcionamiento de las cuotas de género; y finalmente, el impacto y los cambios sustantivos en distintos ámbitos políticos derivados del incremento de la presencia de mujeres en cargos de decisión. A continuación se explica en qué consiste cada una de estas áreas.

La primera pregunta que los investigadores han tratado de responder es cuántas mujeres ocupan posiciones políticas de poder. Aunque en principio parece una cuestión fácil de abordar, el grado de información del que se dispone en este momento es muy variable en función del ámbito que se esté estudiando. La información sobre

los cargos de elección popular es lo más accesibles y donde la investigación ha dado más frutos, sin embargo, el acceso a los datos de cargos políticos de designación es más complejo, sobre todo si el interés está en un nivel inferior a ministerios y secretarías. El proceso se complica aún más si el objetivo es conocer la presencia de las mujeres dentro de los partidos, ya sea su participación en la membresía como en los cargos orgánicos y puestos de liderazgo.

Siguiendo esta estructura, de la respuesta que ofrecen los análisis realizados en América Latina hasta el momento sobre el número de mujeres presentes en puestos de elección popular se obtienen dos conclusiones. La primera, optimista, es que en los últimos 20 años se ha producido un avance progresivo de la participación de la mujer, especialmente como legisladoras y concejalas/regidoras. La segunda conclusión es que el acceso de la mujer a esas instituciones de elección popular es muy variable. En la actualidad, en las asambleas legislativas y en los consejos municipales el porcentaje medio de mujeres en América Latina está por encima del 20%. Sin embargo, el porcentaje de alcaldesas en la región es aún muy bajo (10%). En cualquier caso el porcentaje de mujeres no pasa del 25% en ninguno de los niveles de elección popular.

Aunque no se entre aquí a detallar la posición exacta de cada uno de los parlamentos latinoamericanos, que por otra parte es de fácil acceso en la Unión Interparlamentaria (<www.ipu.org>), sí hay que aclarar que, más allá de los datos agregados, la comparación entre los distintos países latinoamericanos muestra diferencias importantes. El porcentaje de legisladoras varía desde el 40% de Nicaragua hasta el 10% de Panamá. En el caso de alcaldesas y concejalas los datos de la CEPAL muestran también el escaso avance de las mujeres en Guatemala (con

un 8,8% de concejales y un 1,8% de alcaldesas) mientras que en Uruguay (24,7% de alcaldesas), en México y Costa Rica se constata una mayor presencia de las mujeres en puestos de poder local (38% de concejales mujeres en ambos países).

La información sobre otros niveles resulta menos accesible, o al menos está menos organizada y en parte por ello han recibido menos atención a pesar de que sí despiertan el interés de los investigadores. Los pocos estudios de caso disponibles también hablan de un incremento en el número de mujeres en los ministerios. En esta escalera de dificultad, aún más complejo resulta obtener datos actualizados, series temporales y comparables para toda América latina sobre la distribución por género de membresía partidista así como la participación de las mujeres en puestos organizativos y de liderazgo dentro de los partidos. El número de estudios en este ámbito es escaso si bien parece que existe un claro desequilibrio entre la participación de las mujeres en la base de los partidos y su ascenso a cargos internos. En definitiva, la conclusión general en el ámbito numérico es que el acceso de las mujeres a puestos de poder en instituciones colegiadas es posible pero el acceso a puestos de poder unipersonales resulta más difícil. Por tanto, hay aún un amplio margen para normalizar el acceso de las mujeres a puestos de decisión política y representación aunque algunos países (Nicaragua, Costa Rica o México) hayan avanzado de forma significativa.

Una segunda cuestión que han abordado los investigadores es el estudio de la variación del número de mujeres en puestos de poder entre países, así como la evolución interna de cada país. Esta línea de trabajo se centra en buscar explicaciones de por qué en unos países hay más presencia de mujeres en política que en otros. Estos análisis han incorporado factores causales

tanto de índole cultural como económica y política. Sin embargo, tras la acumulación de estudios sobre diversos países los investigadores han llegado a la conclusión de que estos factores no son condiciones ni suficientes ni necesarias para el acceso de las mujeres a puestos de representación.

En América Latina se ha estudiado el impacto de la educación, de los movimientos internacionales de mujeres, la democratización, la incorporación laboral de las mujeres o las medidas de acción positiva. Si bien para la mayoría de estas variables se pueden encontrar estudios que defiendan su capacidad explicativa y otros que la nieguen, existe un factor sobre el que parece existir mayor consenso: la difusión regional de las cuotas de género.

El estudio del establecimiento y de los efectos de las cuotas representa el tercer gran ámbito de análisis. El interés por incrementar el número de mujeres en política no es solo mejorar la legitimidad del sistema político. El objetivo es también lograr un cambio cualitativo a través de un incremento cuantitativo de la presencia de mujeres. Las cuotas parecían ser un mecanismo simple y rápido para lograr un incremento del número de mujeres, especialmente en los parlamentos. Actualmente la mayoría de los países latinoamericanos han adoptado cuotas de género en las elecciones legislativas y la mayoría fueron establecidas en un corto periodo de tiempo, entre 1996 y 1997. El Salvador, Nicaragua y Uruguay han sido los últimos países en introducir cuotas de género y serán aplicadas en las próximas elecciones legislativas. Solo dos países no tienen cuotas para mujeres: Chile y Guatemala. Además, Venezuela estableció una cuota en 1997 pero esta fue declarada inconstitucional en 2000.

Más allá de los debates sobre la defensa o la crítica de la adopción de cuotas, sobre los problemas que surgen en la aplicación

de las mismas y la cuestión de su efectividad, los investigadores afirman que esta medida de discriminación positiva ha permitido un incremento más rápido de la presencia de mujeres en las asambleas legislativas latinoamericanas. Sin embargo dos casos concretos, el nicaragüense y el panameño muestran algunas paradojas. Por un lado, las cuotas no son una condición necesaria para lograr el balance de género. Nicaragua es el país de América Latina con mayor número de mujeres en el parlamento, sin embargo, estas fueron elegidas aún cuando en ese momento no se había adoptado una cuota de género. Por el lado contrario, el establecimiento de cuotas no significa automáticamente el incremento del número de mujeres. Panamá tiene menos de un 10% de mujeres en el legislativo a pesar de que cuenta con una cuota del 50%.

Ahora, dado que solo dos países en la región carecen de cuotas de género para la elección de cargos populares, los estudios dedicados a la comparación de países con y sin cuota pierde interés y habrá que centrarse en los análisis que puedan explicar por qué unas cuotas funcionan y otras no, fundamentalmente, en los mecanismos legales, institucionales y partidistas implicados, así como en si existen o no sanciones por incumplimiento. De igual forma, los análisis han estado centrados en su mayoría en el nivel legislativo pero hay también pocas investigaciones que se hayan fijado en el funcionamiento de las cuotas en el nivel local y en la organización interna de los partidos.

La tercera área de estudio ha sido la de la representación descriptiva. En este ámbito, más que realizar una comparación entre representantes y representados, se ha realizado una comparación entre hombres y mujeres representantes teniendo en cuenta diversas variables como el nivel educativo, su motivación para entrar en

política, su nivel de ambición política, sus conexiones políticas, su experiencia y el tipo de carrera política que desarrollan. El objetivo es identificar qué tipo de mujeres son elegidas así como sus diferencias y similitudes con los hombres electos.

De nuevo en este ámbito la falta de información hace que solo se pueda hablar de forma general para la región en el nivel legislativo (cámaras bajas), quedando por tanto un amplio campo de estudio en los senados, el nivel local y el ámbito estatal en el caso de países federales. Los resultados de los análisis de las bases de datos del proyecto *Elites Parlamentarias Latinoamericanas* de la Universidad de Salamanca –PELA– (<http://americo.usal.es/oir/elites/>) muestran que las parlamentarias en general cuentan con mayores niveles educativos que los legisladores, tiene las mismas motivaciones para entrar en política y tienen el mismo nivel de ambición política que los hombres. Sin embargo, en el caso de las mujeres las conexiones políticas familiares son más importantes que para los legisladores. La carrera política de las parlamentarias cuenta con menos experiencia política tanto fuera como dentro de la cámara legislativa. Además, la información sobre dedicación laboral y el estado civil muestra que la conciliación de la vida familiar y una carrera política es más difícil para las mujeres.

Finalmente, el cuarto ámbito de estudio es el de la representación sustantiva. En este apartado la literatura ha tratado de analizar el estilo de liderazgo de las mujeres frente al de los hombres, ver si existen diferencias en qué actividades representativas tienen más importancia para cada grupo. Otro aspecto incluido en este ámbito es el análisis de las diferencias entre hombres y mujeres en el entendimiento de la tarea de representación política y si las mujeres defienden o representan los intereses y los

temas de mujeres en mayor medida que los hombres. La idea subyacente es que una vez alcanzado cierto porcentaje numérico de mujeres, su presencia cuantitativa haría posible introducir en la agenda temas de mujeres y lograr cambios a favor de los intereses de las mujeres. Sin embargo, el problema aquí radica en que no existe consenso sobre qué significa representar los intereses de las mujeres: si es suficiente con incluir en el debate la perspectiva de género, introducir esos temas en la agenda, proponer leyes o lograr aprobar esas leyes.

En el área de la representación sustantiva, los análisis que se han realizado no incluyen a toda la región y los resultados van en distintas direcciones. En lo que tiene que ver con los temas, algunos autores encuentran que las legisladoras siguen fuera de los asuntos que tradicionalmente se han considerado ámbito de los hombres y no participan en las comisiones económicas. Los resultados en cualquier caso son muy variables en función del país que se analiza pudiendo encontrar casos donde la diferencia entre los temas que tratan legisladoras y legisladores es escasa. Las encuestas de opinión de la Universidad de Salamanca ayudan a formar una imagen completa de la región latinoamericana si bien la información que ofrecen debería completarse con datos precisos sobre propuestas legislativas y leyes aprobadas en los parlamentos, siendo éste otro campo en el que queda mucho margen para la investigación.

PELA muestra que las legisladoras entienden la tarea de representación de una forma diferente que los legisladores. Las mujeres tienen un compromiso de representación de carácter general mientras que los hombres entienden la representación de una forma más estrecha, conectada con los distritos. Las mujeres están más preocupadas por temas tradicionalmente asociados a ellas como la educación o la

salud. Sin embargo, esto no se traduce en diferencias entre hombres y mujeres sobre su posición con respecto al gasto presupuestario en estas partidas. Estos datos, que proceden de encuestas de opinión, requieren ser contrastados con la labor diaria que diputados y diputadas realizan en las asambleas.

En definitiva, el futuro de la investigación tiene varios ámbitos en los que seguir profundizando. En primer lugar hay varias áreas donde la información es escasa. Por tanto, es necesario conocer más a fondo cuál es la presencia de las mujeres en aquellos ámbitos partidistas y niveles de poder intermedio y local donde el acceso a la información es más deficiente. Además, dada la práctica generalización de las cuotas en América Latina, y sus resultados, los investigadores tendrán que continuar analizando las combinaciones institucionales así como las prácticas formales e informales que impiden el pleno funcionamiento de las cuotas y los avances modestos que aún hacen de las mujeres una minoría en la política de algunos países. En tercer lugar, existe aún un amplio margen en el ámbito de la representación sustantiva y de los efectos de la presencia de mujeres en la forma que toma la actividad política y en el fondo, en los temas que tratan. Nuevas investigaciones permitirán corroborar o refutar si los datos de opinión se sostienen en la práctica. Finalmente, también es necesario poner la lupa no solo en el ámbito nacional, sino también en el ámbito local y en otras instituciones del estado, más allá del poder ejecutivo y el poder legislativo que han sido hasta ahora los espacios más analizados, si bien en estos dos casos el estudio comparado para la región de secretarías y comisiones también está pendiente.