

PROGRAMA DE APOYO AL LIDERAZGO Y REPRESENTACIÓN DE LA MUJER (PROLID)



Vivian Roza

Coordinadora, Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID)
Banco Interamericano de Desarrollo

Desde 1997, Vivian Roza ha trabajado en el Banco Interamericano de Desarrollo, como Coordinador del PROLID, donde ha enfocado su labor en temas de participación política de las mujeres, igualdad de género y gobernabilidad democrática. Se ha desempeñado como observadora internacional de elecciones y coordinadora de grupos de trabajo de género en el desarrollo. Es autora de varias publicaciones sobre mujeres y participación política, más recientemente de Partidos Políticos y Paridad: La Ecuación Pendiente (BID e IDEA Internacional). La Sra Roza se graduó con un doctorado en Ciencias Políticas de Georgetown University y una maestría de la New York University en estudios de América Latina y el Caribe.

Es un placer estar aquí compartiendo este espacio de reflexión y de análisis con un grupo tan distinguido de participantes.

Agradezco muchísimo esta oportunidad para presentar los resultados de una investigación que realizó el Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer, conocido por sus siglas PROLID, del Banco Interamericano de Desarrollo, en colaboración con IDEA Internacional. Esta es una investigación que realizamos junto con Beatriz Llanos y Gisela Garzón, con el apoyo de Kristen Sample.

La investigación se hizo sobre la base de información cuantitativa correspondiente a 94 partidos políticos de América Latina, y los datos que voy a presentar en esta presentación corresponden a las últimas elecciones realizadas en 18 países latinoamericanos hasta mayo de 2009. Toda la información está disponible en línea en una base de datos que llamamos GEPPAL –Género y Partidos Políticos en América Latina– (www.iadb.org/research/geppal). El objetivo de la investigación fue el de analizar y documentar, con datos concisos, la situación de las mujeres

en los partidos políticos para luego hacer un trabajo de concientización y sensibilización con los partidos.

Muy brevemente, voy a compartir el esquema de la presentación. Primero, voy a hablar sobre por qué género y partidos políticos; segundo, me voy a enfocar en temas de participación de las mujeres en el interior de los partidos; tercero, voy a hablar sobre los mecanismos de igualdad de género de los partidos; cuarto, voy a presentar datos sobre la oferta y resultados electorales; y finalmente, voy a terminar con algunas recomendaciones.

¿Por qué género y partidos políticos?

En la cuestión de por qué género y partidos políticos, no me voy a detener mucho porque creo que aquí ya estamos entre las convertidas, o sea que no será necesario desarrollar en detalle una justificación, pero sí me gustaría simplemente resaltar dos temas, o dos, razones principales de por qué es importante promover una mayor participación política de la mujer particularmente desde la óptica de los partidos políticos.

En primer lugar, promover la participación política de la mujer es importante porque, como venimos diciendo, la participación es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. Las mujeres, al igual que los hombres, tienen el derecho y el deber de participar y contribuir en la política. No es cuestión de discutir si las mujeres son mejor o peor que los hombres en el ejercicio de la política. Como decía Susana: “el tema es que la democracia está incompleta sin ellas”.

En segundo lugar, es importante analizar el tema de género y partidos políticos porque los partidos desempeñan un papel fundamental en lo que se refiere a determinar el número de mujeres en cargos de elección popular; ya que son ellos los responsables de reclutar y de seleccionar a los candidatos. Ellos ejercen control sobre quiénes llegan a las posiciones de poder, porque son ellos quienes deciden quienes van en las listas y en que orden aparecen. En este sentido, los partidos son considerados los principales guardianes del avance de las mujeres hacia el poder. A su vez

también cumplen el papel fundamental de articular, agregar y legitimar intereses en el gobierno; son quienes formulan estrategias, metas y políticas, y los que promueven los intereses de sus electores. Por lo tanto, si las mujeres no están representadas en los espacios de decisión es muy probable que sus intereses tampoco estén reflejados ahí.

Participación de las mujeres en el interior de los partidos

Ahora paso a hablar sobre cuál es la situación de las mujeres al interior de los partidos. Los datos de la investigación nos demuestran que la representación de las mujeres en las estructuras partidarias siguen un patrón claramente piramidal, se las encuentra en cantidades significativas en la base, pero muy pocas en la cima. Por lo tanto, a medida que el poder aumenta la presencia de la mujer disminuye.

En la base las mujeres representan en promedio aproximadamente un 51% de la membresía de los partidos. Para los países en los cuales existe esta información, vemos que el porcentaje oscila entre el 36% en Guatemala y el 54% en México; sin embargo, son muy pocos los partidos políticos o los tribunales y comisiones electorales en los países que desagregan los datos sobre la membresía de los partidos por sexo.

Aunque las mujeres constituyen en promedio más del 50% de la membresía de los partidos, se las encuentra, por lo general, ausentes en los cargos más altos. En 2009 la proporción de mujeres que ejercían como presidentas o secretarías generales de los partidos sólo alcanzaba un 16%; y evidenciando niveles de representación igualmente bajos a nivel nacional, en promedio sólo el 19% de los miembros de los Comités Ejecutivos Nacionales eran mujeres en el 2009. Este gráfico nos muestra que a nivel nacional Chile y Panamá tienen el porcentaje más bajo, con alrededor de un 13% y Costa Rica el porcentaje más alto con 41%.

A su vez, es importante ver la ubicación de las mujeres dentro de los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos. En el 2009 solo siete de los partidos analizados contaban con una mujer presidiendo el Comité Ejecutivo Nacional, y sólo 13 mujeres ocupaban la segunda posición más

importante dentro del Comité Ejecutivo como vicepresidenta, secretaria general o secretaria general adjunta. Por lo tanto, vemos que aunque las mujeres no están completamente ausentes de los cargos altos dentro del Comité Ejecutivo Nacional, se las encuentra más representadas en otras posiciones como directora de cultura, secretaria de actas o directora de capacitación, o sea en puestos de menor influencia.

¿Cuáles son algunos de los factores que marcan la diferencia en el nivel de participación de las mujeres en los Comités Ejecutivos Nacionales? Uno de los factores es la cuota. A nivel nacional, hay ocho países que han adoptado leyes de cuotas para los cargos decisorios al interior del partido. En este gráfico, vemos que hay una diferencia de unos cuatro puntos porcentuales entre los partidos que se rigen por una ley nacional de cuotas comparado con los partidos que no se rigen por una ley nacional de cuotas, una diferencia que es estadísticamente significativa.

En los países donde no existe una cuota nacional para los órganos de decisión de los partidos, ¿cuán efectivas son las cuotas que son adoptadas voluntariamente por los partidos? Este gráfico nos demuestra que la efectividad de la cuota voluntaria, depende de la voluntad política de los partidos para hacer cumplir dicho mandato. La diferencia entre los partidos con cuota voluntaria y los partidos sin cuota voluntaria, es de 19 y 18%, respectivamente. Por lo tanto, la cuota voluntaria dentro de los Comités Ejecutivos no tiene un efecto importante.

Mecanismos de igualdad de género en los partidos

Ahora, quisiera hablar sobre los mecanismos de igualdad de género dentro de los partidos. En este gráfico vemos que de los 94 partidos encuestados, 92% aseguraron contar con una unidad de género o de mujer, pero ¿qué influencia tienen dichas unidades en las decisiones estratégicas del partido? Los datos muestran que pocas unidades tienen un voto especial en temas prioritarios para el partido: el 25% tiene un voto especial en cuestiones de presupuesto; el 33% en la formación de listas de candidatas; y el 35% en la elaboración de planes de gobierno. Por ende, podemos decir que aunque las secretarías de la mujer en los

partidos de América Latina están cambiando, muchas siguen teniendo poca oportunidad de influir y de participar en los espacios de decisión de los partidos. Sabemos que en muchos casos la participación de las mujeres en los partidos, sigue siendo una extensión de sus roles tradicionales. En muchos casos son las que organizan las reuniones, hacen las empanadas y se encargan de los aspectos logísticos.

Un tema que mencionó la señora Bachelet y muchas otras participantes, es el tema del financiamiento, el cual representa una barrera significativa para el acceso de las mujeres al poder. Hay solamente cuatro países: Costa Rica, México, Panamá y Brasil, que señalan la obligación legal de orientar financiamiento público a actividades que promuevan la participación política de la mujer. Sin embargo, en nuestra investigación encontramos que faltan acciones de monitoreo y de fiscalización para garantizar que los recursos sean efectivamente destinados por los partidos a promover la participación política de la mujer.

Además de los mecanismos de igualdad de género, otro tema que investigamos fue el de los mecanismos existentes para promover la diversidad en el interior de los partidos. Como se dijo ayer, la paridad no resuelve el tema de la diversidad entre mujeres. En nuestra investigación intentamos recolectar datos que nos permitieran medir el nivel de participación e influencia de los pueblos indígenas y afro-descendientes en los partidos políticos. Sin embargo, fue muy difícil contar o conseguir datos confiables, pero sí sabemos, de lo poco que pudimos conseguir, que los partidos reflejan los déficits de representación en los sistemas políticos de América Latina. Actualmente, estamos explorando la manera en que podemos mejorar nuestra metodología para recabar datos confiables y comparables. En este sentido, estamos explorando la posibilidad de realizar un estudio de caso en Colombia que analice la participación política de mujeres afrodescendientes y permita desarrollar una metodología para identificar a los afrodescendientes.

Oferta electoral y resultados electorales

Ahora voy a presentar un panorama de la participación de las mujeres como candidatas así como de su representación en el Congreso. En este gráfico, vemos que en la Cámara Baja/Unicameral, la oferta electoral es muy baja, sólo el 23% de los candidatos son mujeres. Así mismo, el porcentaje de mujeres electas a la cámara baja/unicameral es 19% y el porcentaje de jefas de bancada o voceras de la cámara baja es sólo de 11% y en la cámara alta sólo de 7%. Es decir que la presencia de la mujer a lo largo de todas estas posiciones es muy baja. Ahora, si vemos la participación de la mujer en las comisiones parlamentarias, a nivel regional sólo el 20% de los miembros de los partidos electos al Congreso Nacional que presiden Comisiones son mujeres. Costa Rica registra el porcentaje más alto de mujeres que presiden las comisiones con el 61% y Colombia el más bajo con el 5%.

Entrando en el detalle, si desglosamos los datos de candidatas por país, vemos en este gráfico que Panamá y Brasil son los países con el menor porcentaje de candidatas; mientras que Ecuador y Costa Rica tienen el mayor porcentaje de candidatas con un promedio de alrededor de 24%.

Este gráfico nos permite analizar el número de mujeres electas como porcentaje de las mujeres candidatas. En otras palabras: ¿qué porcentaje de mujeres candidatas son electas? En promedio, 16% de las candidatas son electas; a diferencia con los hombres, donde el 22% de los candidatos son electos, o sea una diferencia de 6 puntos porcentuales. En este cuadro me gustaría resaltar el caso de Chile que es el único país donde el 53% de las candidatas mujeres fueron electas comparado con el 52% de los hombres, siendo este un país donde no hay cuotas y las listas son abiertas. Por falta de tiempo, esto es algo que quizás en la discusión lo podamos hablar en más detalle.

¿A qué se debe esta diferencia de 6 puntos porcentuales entre el porcentaje de hombres y mujeres candidatos que son electos? Una razón que ya se ha resaltado bastante es el tema de los medios. Las investigaciones nos demuestran que hay menor cobertura mediática

de las mujeres candidatas respecto a los hombres candidatos. Y esto, obviamente, redundaría en que los hombres y las mujeres no tienen iguales oportunidades de transmitir sus mensajes a través de los medios.

Además de los medios, hay muchos otros factores que influyen en determinar cómo les va a las mujeres candidatas en las contiendas electorales. Sabemos que hay varios factores que influyen, entre ellos: el tipo de sistema electoral; el tipo de lista de candidatos; la existencia de cuotas y su diseño; la ubicación de las mujeres dentro de las listas, etc. En fin, hay muchos factores que podríamos explorar, pero me gustaría solamente resaltar dos: la ubicación de candidatas en las listas y el efecto de las cuotas.

Este gráfico nos muestra el efecto de las cuotas para candidatos legislativos; y vemos que en los países con cuotas, la cuota marca la diferencia. En la Cámara Baja/Unicameral en los países con cuotas, el porcentaje de mujeres candidatas es de 25% y en los países sin cuota es de 19%, lo cual representa una diferencia estadísticamente significativa. Por lo tanto, esto sugiere que la cuota legal marca la diferencia y que la voluntad partidaria para la inclusión de las mujeres aún necesita de estímulos externos.

Si las cuotas nacionales normadas por ley tienen un impacto positivo en el porcentaje de mujeres candidatas, ¿cuál es el efecto de las cuotas voluntarias en los países donde no hay cuota legal? En el caso de candidatas, los datos indican que las cuotas voluntarias sí hacen una diferencia. En este gráfico vemos que la diferencia es de 11 puntos porcentuales entre los partidos con cuotas voluntarias y los partidos que no tienen cuotas voluntarias, una diferencia estadísticamente significativa. Desafortunadamente, no me va a dar tiempo para comentarlo en detalle, pero es interesante notar que en el caso de candidatas, las cuotas voluntarias están funcionando pero en el caso de los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos, las cuotas no están dando los resultados esperados. Si les interesa este tema, en la publicación que mencione al principio de la presentación presentamos algunas razones que podrían explicar esta diferencia.

Pasando al tema de la ubicación de las mujeres en las listas, en este gráfico vemos que los partidos siguen manejando un perfil masculino del candidato ganador. En la investigación, analizamos el número de listas que fueron encabezadas por mujeres porque sabemos que ser el número uno en una lista tiene, además de un efecto simbólico de reconocimiento de poder, un efecto directo en la elegibilidad del candidato o de la candidata. En los países que analizamos, que utilizan listas en sus circunscripciones plurinominales, los datos nos muestran que las listas encabezadas por mujeres sólo representaron el 14% del total. Entonces, esta escasa inclusión de mujeres en el primer lugar de las listas nos habla del escepticismo de las dirigencias partidarias que siguen considerando que los candidatos naturales o más competitivos son los varones.

En este cuadro pueden ver dónde están ubicadas las mujeres a lo largo de las listas. Estos datos están basados en las circunscripciones de mayor tamaño en 9 países en los que la elección se realiza en base a listas cerradas y bloqueadas. En la primera columna vemos que hay una especie de pirámide: el 31% de las candidatas están ubicadas en el primer tercio de las listas, comparado con el tercer tercio donde hay 35%. En la segunda columna del cuadro vemos el caso de los países con listas cerradas, con reglas de ubicación precisas y obligatorias, como sucede en el caso de Argentina, Bolivia y Costa Rica. En estos países, el porcentaje de candidatas en el primer tercio sube al 36% y en el tercer tercio baja al 30%. Ahora, es más, creo que lo más interesante aquí es la tercera columna donde vemos que los países sin cuota, con listas cerradas y bloqueadas, donde la inclusión de las mujeres definitivamente depende exclusivamente de la voluntad de los partidos, el porcentaje de mujeres ubicadas en los últimos lugares, sube a 37%; una diferencia que es estadísticamente significativa de 7 puntos porcentuales respecto al porcentaje de mujeres ubicadas en el primer tercio. En este caso, vemos que a las mujeres las están poniendo al final de las listas o donde no tienen chance de ser electas.

Se que me queda poco tiempo. He presentado datos sobre la oferta electoral pero ahora me gustaría brevemente presentar datos sobre

el porcentaje de mujeres electas a la Cámara Baja/Unicameral. En los gráficos anteriores vimos que a nivel regional las mujeres representan sólo el 24% de candidatas; entonces no nos debe sorprender que una oferta tan desigual va a redundar en un número menor de mujeres electas. En este gráfico vemos que en promedio las mujeres representan sólo el 19% de Congresistas.

Argentina, Costa Rica, Ecuador, tienen porcentajes más altos; Colombia, Brasil, Panamá, ostentan porcentajes más bajos; y aquí cabe destacar el caso de Brasil y Panamá que tienen una participación muy baja de mujeres en el congreso a pesar de tener cuotas. Esto indica que en estos dos países las cuotas están mal diseñadas.

En este gráfico vemos el efecto de las cuotas en el número de mujeres electas. Antes habíamos visto el efecto de las cuotas en el número de mujeres candidatas, y en este gráfico vemos el efecto de las cuotas en el número de mujeres electas. Es una diferencia estadísticamente significativa de 6 puntos porcentuales entre los países que sí tienen cuota y los que no tienen cuotas.

Este siguiente gráfico me pareció muy impactante porque vemos que a partir de 1991, que es cuando en Argentina por primera vez se aprueban las cuotas, hay un despliegue importante en el número de mujeres electas. La barrita roja representa los países sin cuota y la barrita amarilla los países con cuotas, y toda la sección verde refleja el momento en que se aprobaron las cuotas.

No voy a entrar en el detalle, pero cuando se está poniendo en marcha la cuota el secreto está en el diseño. Dependiendo del tipo de lista, tiene que haber mandato de ubicación; un porcentaje mínimo de inclusión de mujeres en las listas; y sanciones por incumplimiento.

Recomendaciones

A nivel nacional:

- Los órganos electorales deberían desagregar todas las estadísticas relevantes por sexo.
- Promover reformas en países con cuotas mal diseñadas. Hay que compatibilizar las internas con la aplicación de la cuota para que no sean vía de escape, este es el caso de Panamá y de Paraguay, donde las cuotas se aplican en las internas y no en la lista final.
- Pensar en incentivos más allá de las cuotas, quizá un bono o un financiamiento público para partidos que apuestan por la paridad; también hay que apostar por el financiamiento público y su orientación por género, teniendo muy en cuenta que hay que incluir mecanismos de monitoreo y de fiscalización.

A nivel de partido:

- Recoger los mandatos nacionales e internacionales en materia de igualdad de género en todos los documentos de carácter organizativo de los partidos, particularmente en los estatutos o actas fundacionales. Sabemos que más del 50% de los partidos incluyen algún lenguaje de igualdad de género en sus estatutos, pero este número se debe mejorar.
- Incluir un lenguaje de no discriminación teniendo en consideración la participación de grupos indígenas y afrodescendientes.
- Movernos del dicho al hecho, o sea, más mujeres en los Comités Ejecutivos Nacionales, no solo en los máximos órganos de decisión pero también en los cargos claves de estos espacios.
- Incluir incentivos para una mejor y mayor participación, esto incluye provisión de recursos financieros destinados a la promoción de candidatas mujeres así como a las instancias de socialización; capacitación; auditorías; tutorías; y otros mecanismos que puedan adoptar los partidos para apoyar la participación de las mujeres.

- Revitalizar y redefinir los roles desempeñados por las unidades de las mujeres para que estas sean concebidas desde una perspectiva igualitaria y no reproduzcan los estereotipos que durante años han relegado a las mujeres militantes a papeles secundarios o logísticos.
- Promover espacios de intercambio entre las mujeres militantes para empoderarse y generar cambio dentro de los partidos. Hay en la región Centroamericana varios foros de mujeres de partidos políticos que tienen experiencias muy ricas y muy valiosas para compartir.
- Por último, y desde mi punto de vista es una recomendación muy importante, hay que buscar hombres aliados y sensibilizarlos para promover la agenda de igualdad de género dentro de los partidos políticos. O sea, la falta de igualdad real entre ciudadanos y ciudadanas es un déficit democrático que solo podrá ser subsanado si tanto hombres como mujeres participan en su superación.