

**El Liderazgo de las Mujeres en América Latina:  
Retos y Tendencias**

Mala N. Htun  
New School University  
Diálogo Interamericano  
Agosto 2000

Los años noventa han sido testigos del progreso sin precedente logrado por el liderazgo de la mujer en América Latina. Un adelanto general en las capacidades y oportunidades para las mujeres, cambios de actitud acerca de la participación femenina en la política, así como la consolidación de instituciones democráticas en la mayoría de los países, han creado un clima favorable para que las mujeres lleguen a ocupar puestos de poder en números nunca antes vistos. Hoy en día, las mujeres representan alrededor del 13% de los miembros de las dos cámaras alta y baja, en América Latina (si se toma en cuenta América del Norte y el Caribe, la cifra sube para 15.4%) cuando a principios de la década era del 10%. Doce países latinoamericanos han adoptado leyes de cuota estableciendo un mínimo del 20 al 40% para la participación de candidatas mujeres en las elecciones nacionales. En promedio, estas leyes de cuota han servido para darle un empujón de 5 puntos al porcentaje de la participación femenina en el Congreso. Por otra parte, mujeres de diferentes partidos políticos y orientaciones ideológicas se han unido en alianzas políticas para cabildear por cambios en las cuestiones que afectan a las mujeres. Su trabajo ha llevado a la promulgación de leyes sobre violencia doméstica en cuando menos 12 países, a artículos constitucionales sobre igualdad de género, a la creación de cientos de estaciones de policía mujeres y a las reformas de leyes familiares para garantizar a la mujer derechos iguales de propiedad y de patria potestad.

Este documento identifica varias tendencias regionales sobre el liderazgo de la mujer en América Latina. A pesar de que el progreso es impresionante, grandes cambios restan todavía por realizarse. Los logros recientes de la mujer en cuestiones de liderazgo están distribuidos en forma muy dispar entre los países latinoamericanos: en Argentina el porcentaje de mujeres en la cámara de representantes llega al 27% pero en Paraguay es sólo del 3%. En Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela no hay mujeres ocupando puestos ministeriales. Además, la diversidad de las instituciones electorales propias de cada país, da como resultado una variación enorme en el éxito obtenido por las leyes de cuota para que se tenga un mayor número de mujeres electas. Finalmente, la mera existencia de mujeres en puestos de toma de decisión no siempre conduce a la introducción de cambios en las leyes y políticas en favor de la mujer. Para que el cambio se produzca, no sólo se necesita la presencia de la mujer sino que además tenga poder, y el poder significa algo más que un título o un puesto.

### **1. Dentro de una perspectiva global, a las mujeres líderes de las Américas les esta yendo bien, aunque los niveles de representación son más altos en el Caribe que en América Latina.**

En términos de la presencia de la mujer en el Congreso, por región las Américas tienen el segundo lugar más alto en el mundo (ver Cuadro 1), considerando que el promedio regional de presencia en las dos cámaras en América del Norte, América Latina y el Caribe, es de 15.2%, lo cual las coloca detrás de los países nórdicos que con un promedio del 38.8% exceden por mucho margen a cualquier país en el mundo. El promedio mundial es de 13.8%, pero si tomamos en cuenta sólo a los 19 países latinoamericanos de habla hispana y portuguesa, el porcentaje se desploma. Las mujeres representan el 13.2% en la cámara baja y sólo el 9% en el senado.

**2. Se ha registrado un crecimiento constante en la presencia de mujeres en el nivel de toma de decisiones en el ámbito local y nacional en casi todos los países. No obstante, continúa existiendo una variación significativa de la representación de mujeres en puesto de poder en todos los países.**

En la década de los noventa un número de mujeres sin precedente ha sido asignado para ocupar puestos ministeriales y están participando en los cuerpos legislativos en números récord. La presencia de la mujer entre ministros en algunos países se ha incrementado dramáticamente. (Ver Cuadro 2) Por ejemplo, en Chile el gobierno de Ricardo Lagos que asumió el poder en marzo de este año, nombró cinco mujeres en su gabinete de 16 ministros (31%). En Costa Rica, cinco de 17 ministros son mujeres (30%) y en Colombia, El Salvador y Panamá, las mujeres ocupan la cuarta parte de los puestos ministeriales.

Por el contrario, el avance de las mujeres en dirección de la silla presidencial ha sido poco. En agosto de este año, solamente una mujer ocupaba la presidencia de un país latinoamericano, Mireya Elisa Moscoso de Panamá. Ella es la segunda mujer que ha sido electa Presidente en América Latina después de Violeta Chamorro de Nicaragua (1990-96). Isabel Perón de Argentina (1974-76)<sup>1</sup> y Lidia Guelier de Bolivia (1979-80) sirvieron como jefas de estado sin votación de por medio.

La representación de la mujer en los parlamentos ha aumentado (ver Cuadros 6 y 7). En Argentina, con el 27% de mujeres en la Cámara de Diputados es la más alta en la región latinoamericana pero en 1991, las mujeres apenas lograron un 6% de ocupación en la Cámara. En las elecciones de abril 2000, la representación de mujeres en el parlamento unicameral del Perú dio un salto de 11 a 22% (de 13 a 26 de 120). En el Congreso de Ecuador, la presencia de la mujer se incrementó de 4 a 17% y en Costa Rica subió de 14 a 19%. Varias mujeres se encuentran a la cabeza de la lista de partidos políticos en elecciones nacionales, siendo este el caso de México, Guatemala, Argentina y Costa Rica.

En otros países, la representación de la mujer en el ámbito político de toma de decisiones, continúa siendo baja. En la Cámara de Diputados de Brasil, las mujeres representan un mero 6% y en el Senado el 7%, porcentajes que variaron poco en la década de los noventa. En Paraguay, las mujeres ocupan sólo el 3% de las diputaciones (aunque llegan al 18% en el Senado). En Venezuela el número de diputadas mujeres bajó después de las elecciones del 2000, ya que del 13% en el Congreso y 9% en el Senado que antes tenían, ahora sólo ocupan el 8% del parlamento unicameral.

Algunos eruditos y activistas predicen que las oportunidades de ejercer el poder para las mujeres son mayores en el ámbito local que en el nacional, puesto que la competencia es menos fuerte y la política se centra en la provisión de servicios sociales (Massolo, 1998: 193-4). Tal como lo expresó una política brasileña, “a la mujer se le facilita más la vida en el nivel local y también puede servirle como un escalón para incursionar en la política nacional”.<sup>2</sup> En esta

---

<sup>1</sup> Isabel Perón fue electa Vicepresidenta cuando su esposo fue Presidente y asumió el poder a la muerte de éste en 1974.

<sup>2</sup> Entrevista con la diputada Iara Bernardi, Brasilia, marzo del 2000

década, la participación de la mujer en los consejos legislativos municipales (o estatales) se incrementó en muchos países, pero en el nivel de alcaldes y gobernadores continua siendo baja. (Ver Cuadros 4, 5 y 8)

El perfil de las mujeres líderes está cambiando. En el pasado, la mayoría de las que alcanzaban puestos de poder eran las esposas (o más comúnmente, las viudas), hijas o hermanas de hombres prominentes. Sus carreras políticas estaban atadas a las reputaciones de los parientes y no siempre a sus propios méritos. Su principal función dentro de la política era el papel de agentes de sus esposos. (Sólo basta considerar que de igual forma, muchos políticos deben su éxito al nombre de su familia). A finales de la década, aún cuando muchas mujeres en la política provienen de familias políticas, un número cada vez mayor ha logrado avanzar apoyándose en sus propios méritos.

Aún así, la presencia de la mujer en los rangos superiores está todavía a la zaga de los mandos intermedios y bajos de las organizaciones. La participación de la mujer en los partidos políticos está entre el 30 y 40% y ellas representan un poco más de la mitad del electorado. En general, sus intervenciones en los rangos de toma de decisiones son de tipo piramidal, es decir, va disminuyendo conforme se acerca al punto más alto. En Brasil, por ejemplo, alrededor del 46% de los directores del sector público son mujeres, pero sólo alcanzan el 13% de los puestos más altos con poder de decisión sin que ninguna mujer ocupe un puesto ministerial (*Articulação das Mulheres Brasileiras* 2000:48). Datos publicados por FLACSO en 1955, revelan que la presencia femenina en el sistema jurídico también se asemeja a una pirámide. En general, en América Latina las mujeres ocupan el 45% de los puestos de jueces penales, el 20% en las cortes de apelación y están virtualmente en cero como jueces de la Suprema Corte.

### **3. El progreso de la mujer en la escala social, en los cambios culturales y la democratización, ha ampliado sus oportunidades para ejercer el liderazgo.**

¿Cómo se puede explicar el aumento de la presencia de la mujer en los rangos de poder? El primer factor que debe tomarse en cuenta es la expansión de sus capacidades y oportunidades. La esperanza de vida se ha mejorado de 54 años en la década de los cincuenta a 72 en los años noventa. En 1970, las mujeres representaban el 20% de la fuerza de trabajo; hoy en día, el porcentaje ha subido a 35% en términos generales y tanto como 40% de manera particular en varias de las grandes economías. El nivel de fertilidad ha disminuido de seis hijos en 1950 a tres en 1990. Ellas representan la mitad de los estudiantes de secundaria y de los que estudian posgrados. En general, el avance de la mujer en el ámbito social significa que un número mayor de mujeres forma parte de las “reservas” de personas calificadas de donde emergen los líderes y de donde se los reclutan.

El segundo factor que afecta las oportunidades de las mujeres consiste en el cambio de la actitud pública hacia el liderazgo de la mujer. Cecilia Blondet hace notar que existe un “nuevo sentido común acerca del papel que la mujer desempeña en la sociedad que ha hecho cambiar su propia actitud hacia la política y el poder”. (Blondet 1999:3). Más aún, las encuestas nacionales revelan que la opinión pública en América Latina es altamente favorable por lo que respecta a la asunción de poder político por parte de las mujeres. Aproximadamente el 70% de las personas

entrevistadas en Perú en 1998, creen que la participación de la mujer en la toma de decisiones debe incrementarse. A las mujeres se les percibe como más honestas, más preocupadas por los pobres y más democráticas. La gran mayoría declaró que el sexo de un candidato no era determinante en su decisión de por quién votar en las elecciones nacionales (Blondet 1998). Estos cambios en la actitud pública han alentado a los partidos políticos a incluir un mayor número de mujeres en sus listas de candidatos y han ayudado a convencer a los jefes de partidos que impulsar a la mujer hacia el poder ayuda a ganar, más que perder votos.

Finalmente, la transición a la democracia en América Latina estimuló el surgimiento de movimientos sociales de mujeres. Los partidos políticos estiraron la mano para incluir y/o invitar a estos movimientos, atrayendo muchas mujeres a puestos de liderazgo. Algunas de las más prominentes mujeres en la política en América Latina de hoy, entraron en la vida pública por la puerta del liderazgo en organizaciones de derechos humanos, grupos vecinales o sindicatos laborales, adquiriendo experiencia en la medida en que dichas organizaciones se volvían más militantes durante las luchas contra los gobiernos autoritarios y bajo el impacto de crisis económicas en los años ochenta, y preparándose para incursionar en los rangos de toma de decisiones en los noventa.

**4. Durante la segunda mitad de la década de los noventa, el número de mujeres ocupando puestos legislativos por elección se ha incrementado, con algunos países experimentando incrementos dramáticos en el número de mujeres que han ganado puestos en el Congreso por la vía electoral.**

En mayo de 1997, las mujeres ocupaban apenas el 10% de los escaños en ambas cámaras parlamentarias en América Latina y el Caribe, pero para mediados del año 2000, esta cifra había llegado a 15.2%. Si el crecimiento del nivel de liderazgo de la mujer fuera atribuible exclusivamente a los factores socioestructurales y culturales antes mencionados, los cambios se presentarían gradualmente. Por el contrario, la representación de la mujer en el poder, particularmente en la toma de decisiones legislativa, se incrementó rápidamente a fines de los noventa. La presencia de la mujer en el Congreso en América Latina y el Caribe se duplicó en tres años (ver a Constance 1998). Para explicar este incremento en el liderazgo de la mujer en la región, es imperativo analizar la acción afirmativa de políticas que se han introducido. Los líderes latinoamericanos están deliberadamente impulsando la presencia de la mujer en los niveles de poder al adoptar reglamentos de cuotas para las elecciones nacionales y locales.

**5. Doce países han introducido leyes de cuotas que establecen un nivel mínimo para la participación de mujeres como candidatas en elecciones nacionales. La adopción de estas legislaciones se ha visto influenciada por tendencias internacionales y el deseo de los políticos de atraer el voto femenino.**

Entre 1991 y el año 2000, doce países latinoamericanos aprobaron leyes de cuotas que establecen un mínimo de entre 20 y 40% de participación femenina como candidatas en las elecciones nacionales (ver Cuadro 10). Con la excepción de Argentina (donde las cuotas fueron aprobadas en 1991) todas estas legislaciones fueron adoptadas en un período relativamente corto,

lo que sugiere que detrás de esto existían causas regionales e internacionales (ver a Htun y Jones próximamente).

De hecho, la aprobación de cuotas se llevó a cabo después de la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing y de una serie de reuniones regionales entre mujeres de la política latinoamericana. En mayo de 1995, las legisladoras de la región se reunieron en el Parlatino en São Paulo para discutir la experiencia de las cuotas en Argentina y en otras partes del mundo. En noviembre de 1995, la Plataforma de Acción refrendada en Beijing, convocó a los gobiernos a “asegurar un acceso igualitario y participación completa de la mujer en las estructuras de poder y en la toma de decisiones”, así como a adoptar medidas para la promoción de grupos postergados con el fin de lograr estos objetivos.

La Plataforma de Beijing contribuyó a generar legitimidad referente a la idea de que las leyes de cuotas representaban una forma aceptable de discriminación positiva (o medidas de acción afirmativa). Anteriormente, las cuotas habían sido criticadas porque violaban los principios constitucionales de la igualdad de género ya que se consideraba que discriminaban en contra del hombre. Por ejemplo, a finales de la década de los ochenta, los juristas costarricenses creían que si la “Ley de igualdad de la Mujer” contenía una cuota sería rechazada por la Suprema Corte (Saint-Germain y Morgan 1991). Después de Beijing, se volvió más aceptable el concepto de que se podía tratar en forma diferente a individuos en desventaja en determinadas circunstancias sin comprometer el principio de igualdad de derechos. Como confirmación, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW), refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, había ya declarado que la adopción de medidas temporales de acción afirmativa dirigidas a mitigar la desigualdad de género no constituían medidas discriminatorias. Pero la reunión de Beijing le dio fuerza a la idea de que los países podían adoptar leyes de cuotas mientras mantenían principios más amplios de igualdad bajo la ley.

Finalmente, las cuotas se aprobaban porque estaban apoyadas por el poder de varios políticos hombres. En Argentina y Perú, el aval de los presidentes hombres fue decisivo para la aprobación de leyes de cuotas por el Congreso. En Argentina, la propuesta de cuotas hubiera sido rechazada por el Congreso de no haber sido por la persuasiva intervención del Presidente Menem y de su Ministro del Interior. En Perú, los legisladores se mostraban escépticos frente al tema de las cuotas hasta que el Presidente Fujimori hizo público su apoyo en favor de la propuesta, por lo que subsecuentemente el Congreso aprobó unánimemente la ley de cuotas.

¿Qué fue lo que motivó a estos políticos del sexo masculino? Las mujeres se resisten a votar en favor de partidos que se consideren “machistas”. Tal como lo expresó una política mexicana, “nadie vota por un partido de machos.” Desde un punto de vista práctico, la inclusión de mujeres beneficia a los dirigentes masculinos”.<sup>3</sup> Partiendo del hecho que las mujeres representan más de la mitad del electorado en la mayoría de los países latinoamericanos, los políticos racionales deben prestar atención a sus intereses. El deseo de ganarse sus votos constituya una motivación muy poderosa para tomarlas en cuenta.

---

<sup>3</sup> Entrevista con Margarita Zavala, líder del PAN, Ciudad de México, julio 2000

**6. Existe una enorme variación con respecto al éxito obtenido por las leyes de cuotas. Los detalles de ley misma y la naturaleza del sistema electoral del país, determinan si estas legislaciones resultan en un mayor número de mujeres electas.**

En promedio, las cuotas han impulsado la presencia de la mujer en los círculos de poder en 5%, lo que puede considerarse como un gran adelanto de una elección a otra (ver Cuadro 11). Sin embargo, los efectos de las cuotas han variado dramáticamente y en sólo tres países (Argentina, Paraguay y Perú) la presencia de la mujer ha estado cerca de alcanzar los niveles de cuota establecidos (para mayor información, ver a Htun y Jones, próximamente). En el caso de Argentina, el número de mujeres en el Congreso dio un salto de 6 a 27%; en el Senado de Paraguay aumentó de 11 a 20% y en las elecciones de abril en Perú, la presencia de mujeres en el Congreso se duplicó (de 13 a 26 de un total de 120, es decir de 11 a 22%). En otros casos, tales como la Cámara de Diputados de Bolivia, Brasil, Panamá y Paraguay y los Senados de Bolivia y Venezuela, los efectos de cuotas han sido mínimos. Esta falta de equilibrio puede explicarse por las diferencias en las mismas leyes y por la naturaleza de los sistemas electorales a los que se aplican dichas leyes.

- *Detalles de las leyes de cuotas*

En primer lugar, la ley de cuota por sí misma debe ser obligatoria, debe especificar la forma en que la cuota debe ser aplicada e incluir un requisito de ubicación para mujeres candidatas. En algunos países, este tipo de leyes, a pesar de establecer porcentajes mínimos de candidatas, toman la forma de recomendación por parte de los partidos políticos y no como un mandato. Por ejemplo, en Brasil las leyes de cuota especifican que los partidos deben *reservar* el 25% de las plazas para mujeres pero no se les requiere que realmente *cubran* esas plazas con candidatas mujeres. Basados en el hecho de que las leyes brasileñas les permiten sortear 50% más de candidatos que el número de plazas disponibles en un distrito, los partidos pueden lanzar planillas completas sin que ninguna mujer sea incluida. Si un distrito debe elegir 10 miembros del Congreso, a cada partido le es permitido presentar 15 candidatos al electorado y la ley de cuota requiere que se *reserven* cuatro de estas candidaturas para mujeres. Si el partido no puede o no quiere reclutar mujeres, se le permite ofrecer 11 candidatos hombres sin ninguna mujer en la planilla.

En México, la ley de cuotas es vaga y no prohíbe que los partidos cumplan con las cuotas establecidas designando mujeres como *suplentes* en una votación. Esta ley llama a los partidos políticos a contemplar en sus estatutos, la postulación de no más del 70% de candidatos de un mismo sexo, lo que significa que la ley deja abierta la posibilidad de que sean los mismos partidos los que decidan cómo cumplirán con las cuotas. Por supuesto, la respuesta de cada partido varía sustancialmente (con los estatutos del PRI en primer lugar refiriéndose a las cuotas en mayor detalle y quedando el PAN al último menos detalladas) aún cuando los tres partidos más importantes de México sí hayan aplicado ciertas medidas de acción afirmativas en la postulación de sus candidatos.

En las elecciones mexicanas de julio 2000, virtualmente cada partido y coalición cumplió con el 30% marcado de cuota, aunque lo hicieron incluyendo en la votación a la mayoría de las mujeres como *suplentes*. En las elecciones proporcionales de la Cámara mexicana (200 escaños

son elegidos a través de una lista de partidos y 300 de los distritos con un sólo miembro) alrededor del 60% de los suplentes de las tres listas eran mujeres.<sup>4</sup>

Finalmente, en sistemas electorales de listas cerradas, las leyes de cuota necesitan incluir un requisito de ubicación para prevenir a los partidos de concentrar a las mujeres al final de sus listas donde no cuentan con una posibilidad realista de salir electas. La Ley de Cupos de Argentina (1991) requiere que el 30% de los candidatos de las listas de los partidos sean mujeres y que sean asignadas en puestos *elegibles*, lo que significa que el tercero, sexto, noveno, etc. candidato de la lista debe ser del sexo femenino. En Bolivia, uno de cada tres puestos debe ser llenado por una mujer y en Paraguay cuando menos uno de cada cinco candidatos presentados en la lista debe ser mujer. Por el contrario, las leyes de cuota de Costa Rica, de la República Dominicana y de Venezuela, no mencionan la inclusión de mujeres en las listas de los partidos permitiéndoles que las coloquen en puestos decorativos al final de las mismas. Sin embargo, en una resolución emitida a principios de 2000, la Suprema Corte Electoral de Costa Rica dictaminó que los partidos tenían que designar mujeres para los puestos elegibles en las listas de los partidos, aunque los dejó en libertad de interpretar el significado de “elegibles”.<sup>5</sup>

- *El sistema electoral*

El sistema de cuotas obtiene mejores resultados cuando los legisladores son elegidos por lista cerrada (ver a Htun y Jones, próximamente). En un sistema de listas cerradas (Argentina, Bolivia, Costa Rica, La República Dominicana, México, Paraguay y Venezuela) cada partido controla la ubicación de candidatos en las listas del partido y los votantes emiten su voto a favor del partido, no del candidato. La cantidad de votos recibida por cada partido determina el número de candidatos electos de la lista, por lo que candidatos del mismo partido hacen campaña juntos durante las elecciones para maximizar los votos de su partido. Por el contrario, en el sistema de listas abiertas (Brasil, Ecuador, Panamá y Perú) los votantes seleccionan candidatos individuales y no la lista completa de los partidos (lo que se llama ejercer un voto de preferencia). El número de votos obtenido individualmente por cada candidato determina quién gana un escaño. Como resultado, las elecciones involucran competencia interna por los votos preferenciales además de la competencia entre los partidos. En general, este sistema de votación actúa en contra de candidatas mujeres porque son menos conocidas y cuentan con menos recursos para financiar sus campañas.

Perú puede ser la excepción a la regla general por lo que se refiere a los sistemas de listas abiertas. Los votantes peruanos pueden ejercer dos votos preferenciales para elegir a los 120 miembros del Congreso en un sólo distrito electoral (pero los candidatos deben ser del mismo partido). Los partidos presentan un escalafón ordinal de candidatos al colegio electoral, aunque el escalonamiento es puramente simbólico puesto que el número de votos preferenciales determina quién obtiene el puesto. En las elecciones de abril 2000, muchos votantes ejercieron su derecho de voto preferencial en favor de mujeres. Cuatro de los 10 candidatos con mayor

---

<sup>4</sup> Entrevista con Jacqueline Peschard y Eduardo Ramírez, del Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, julio 2000. Agradezco a Jacqueline y Eduardo haberme proporcionado información relacionada con las elecciones de julio 2000.

<sup>5</sup> Entrevista con la Congresista Sonia Picado, Washington, D. C., junio 2000.

cantidad de votos preferenciales, eran mujeres (40%) por lo que, como ya se mencionó anteriormente, la presencia femenina se duplicó después de la aplicación de la ley de cuotas.<sup>6</sup>

Un distrito grande puede ser de mayor ayuda a las mujeres, según se detalla a continuación. (El tamaño del distrito se refiere al número de escaños disputados en un área geográfica determinada.) En distritos pequeños, por lo general, un partido ganará sólo uno de dos escaños y por el sistema de listas cerradas es muy probable que dos hombres ocupen los dos primeros lugares, lo que significa que aún cuando una mujer ocupe el tercer lugar de la lista, sus probabilidades de ser electa son muy escasas. Cuántos más escaños estén disputándose en un distrito, mayores son las probabilidades de que los candidatos en puestos más bajos puedan ser electos. En otras palabras, entre más grande sea el distrito, más oportunidades tiene la mujer de ser electa.

**7. Un mayor número de mujeres en cargos de toma de decisión, ha colocado los problemas relacionados con los derechos de las mujeres en la agenda de la política nacional. Nuevas iniciativas de ley han entrado en vigor, pero todavía hay retos que vencer.**

Los eruditos y activistas han pronosticado desde hace mucho tiempo, que la presencia de una “masa crítica” de mujeres en los niveles de poder, generaría iniciativas de leyes y políticas para el avance de la posición de la mujer con relación a oportunidades económicas y sociales. Hasta cierto punto, estas expectativas se han visto realizadas. En la década de los noventa, alianzas políticas de mujeres legisladoras introdujeron una selección de medidas políticas para mejorar la vida de la mujer, particularmente en el área de la violencia contra la mujer. No obstante, el progreso no ha sido el mismo para todos los problemas. A pesar de que las mujeres se han unido frente a la violencia doméstica y sexual y frente a las cuotas, siguen estando divididas en cuestiones de salud reproductiva, particularmente el aborto.

En general, las alianzas de mujeres tienen mayor éxito introduciendo leyes y estableciendo compromisos sobre principios o cuadros normativos, que asegurando asignaciones financieras para programas de mujeres. En 1999, las mujeres del Congreso brasileño estuvieron al frente de cambios legales en diferentes áreas. El congreso aprobó una legislación que exigía a los empleadores abstenerse de hacer referencias de género en sus anuncios de vacantes, utilizando al género como criterio en el reclutamiento y promoción o administrando pruebas de embarazo a las empleadas. Se introdujo una ley que asegura la cirugía plástica sin costo para mujeres víctimas del cáncer de mama. El congreso aprobó una ley garantizando seguro de desempleo a trabajadoras domésticas y otra que ofrece compensación por parte del estado, a los cónyuges estables de trabajadores muertos por accidente, aunque ambas leyes fueron después vetadas por el Presidente (la referente al seguro de desempleo fue reemplazada más adelante por un decreto ejecutivo) (*Fêmea*, febrero 2000). Sin embargo, las alianzas políticas de mujeres brasileñas han tenido problemas para asegurar fondos para proyectos de mujeres. Las legisladoras lograron la asignación de solamente un millón de *reis* (alrededor de 600,000 dólares) del presupuesto de 1999 para la construcción de nueve refugios para mujeres golpeadas. La suma es substancial pero no suficiente para un país tan grande como Brasil.

---

<sup>6</sup> Agradezco a Ana María Yañez y a Vicky Villanueva del Movimiento Manuela Ramos por haberme proporcionado información sobre las elecciones peruanas del año 2000.

Las mujeres en la política que son de la opinión que se debería despenalizar el aborto o que las condiciones para abortos legales se deberían expandir, no han tenido éxito en modificar el código criminal de ningún país. La falta de apoyo público para liberalizar el aborto, la oposición de la Iglesia Católica Romana y una cultura de impunidad y doble discurso que rodean la práctica del aborto, desanima la formación de coaliciones con bases firmes que respalden la relajación de las restricciones sobre el aborto. No obstante, en muchos casos las alianzas de mujeres han tenido éxito en su resistencia por aceptar restricciones adicionales en este campo, tales como la introducción de cláusulas como la “protección de la vida en el momento de la concepción” en las constituciones nacionales. En Argentina, en 1994 y en Brasil en 1995, las propuestas de enmienda a las constituciones para prohibir el aborto, fueron totalmente rechazadas después de la movilización de mujeres en la política y de grupos de mujeres. En México, en 2000, mujeres de todos los partidos se han unido para presionar al gobernador del estado de Guanajuato para que dé marcha atrás a la reciente ley de penalización de aborto para mujeres violadas.

La sola presencia de mujeres en cargos de poder no producirá automáticamente resultados de políticas favorables a los intereses de la mujer. (Por otra parte, en sociedades tan diversas como las latinoamericanas, mujeres en situación diferente tienen intereses diferentes.) Es una cosa plantear un asunto para su discusión e incluir propuestas de políticas en la agenda y otra el establecer coaliciones para lograr cambios que sean lo suficientemente durables para soportar el impacto de intereses contrarios. Las mujeres deben su lealtad política a sus partidos, a sus mentores y a sus distritos dentro del partido. Pocas de ellas son electas desde una plataforma de derechos de la mujer. En caso de aprieto, si los intereses del partido contradicen los intereses de las alianzas de las mujeres, la mayoría de las mujeres optarán por votar del lado de sus partidos y no del de otras mujeres.

**8. Aún cuando las mujeres lleguen al nivel nacional de toma de decisiones, su presencia puede ser más simbólica que efectiva. Los más altos círculos de poder continúan siendo predominantemente masculinos.**

Nunca antes se habían visto tantas mujeres en puestos de liderazgo como ahora. El incremento en la representación femenina es atribuible a los cambios sociales y culturales, a las cuotas políticas y al deseo de los líderes de atraerse el voto femenino en las elecciones. Sin embargo, los más altos círculos del poder continúan siendo del dominio masculino. Estos círculos han sido construidos a través de décadas y sus raíces son de una era cuando la mujer no disfrutaba de la posición social y oportunidades que se tienen en la actualidad. Las reglas de la política se establecieron como reglas de hombres y la resistencia ante estas reglas, en la práctica, marginaliza a la mujer sin necesidad de que el hombre se dedique activamente a discriminarla.

La naturaleza masculina del poder inspira a muchas mujeres a estar en favor de cuotas como la única forma de penetrar los círculos de toma de decisiones. Como dice la Senadora Amalia García, “La política es una lucha ruda donde lo que importa es ganarle al otro y no tus ideas”. Las mujeres no deberían rebajarse a este nivel”.<sup>7</sup> Otras mujeres en la política que

---

<sup>7</sup> Entrevista en la Ciudad de México, enero 1999.

inicialmente veían con escepticismo a las cuotas, han cambiado su manera de pensar después de observar cómo el favoritismo y amiguismo masculino continúan excluyendo a la mujer de los altos niveles. Cuando el sistema de cuotas funciona, el camino se abre para las mujeres permitiéndoles esquivar los canales masculinos tradicionales de reclutamiento y ascenso para llegar a la cumbre.

Sin embargo, lo que la experiencia de unos cuantos años en el sistema de cuotas está demostrando, es que la presencia de la mujer por sí sola no cambia la naturaleza del poder. Las mujeres pueden ocupar puestos altos y tener títulos formales pero las reglas de la política no cambian. Personas cercanas a estas mujeres en puestos directivos informan que en realidad muy pocas ejercen un poder substancial aún cuando ocupan puestos de alto rango al nivel de toma de decisiones.

**9. Los partidos políticos son los guardianes del adelanto de la mujer en la política. Aún cuando los partidos eran vistos inicialmente como obstáculos en camino de la mujer hacia el liderazgo, en la década de los noventa muchos de ellos han adoptado medidas de acción positiva para promoverla.**

Los partidos políticos controlan el acceso al poder de las mujeres. No obstante, históricamente, la forma como han incorporado a la mujer en sus rangos ha frustrado su adelanto. Considerando que los hombres eran reclutados en sectores de partidos asociados con sus posiciones sociales u ocupación (campesinos, obreros, estudiantes o profesionistas) las mujeres han sido reclutadas para integrar los departamentos de mujeres o secretariados “sobre la base de la identidad de su género – simplemente como mujeres, cuya primera asociación como grupo fue con la vida privada”. Como explica Friedman, este hecho impidió que las mujeres ejercieran en los partidos políticos el liderazgo de los canales que llevan a la toma de decisiones:

*Debido a que el agrupamiento sectorial de la mujer no estaba derivado de una clase social o de una función socioeconómica alrededor de la cual se podían unir para demandas comunes, no existía una “unión de mujeres” para llevar a cabo elecciones de una planilla de partido y a nombre del cual las mujeres pudieran reclamar favores partidistas como puestos de liderazgo, candidaturas, beneficios materiales e influencia en la política. De aquí que la oficina de mujeres en lugar de conducir a su promoción y a los problemas de mujeres en la vida de partido, cumpliera con la “función” tradicional de la mujer como un todo: la reproducción... La obligación primaria de las primeras oficinas de mujeres, era “cuidar la casa” (es decir, invitar a reuniones, hacer café, sacar copias, organizar eventos para recaudación de fondos y hacer rifas) además de criar a los “niños” (Hacer campaña en favor del voto en las elecciones). (Friedman 1998: 122).*

En los años noventa, se han visto señales de que el antiguo modelo de partido está cambiando. Ya no se les pide a las oficinas de mujeres que se encarguen de desempeñar funciones de amas de casa, sino más bien de atender a su avance en los campos de los derechos de las mujeres y del liderazgo. La oficina de la mujer del Partido Acción Nacional de México

(PAN) por ejemplo, había funcionado por mucho tiempo como una organización que siempre veló por las esposas de sus militantes y de sus miembros electos. Cuando Patricia Espinosa asumió el control de este departamento, le dio una nueva dirección. Espinosa estableció lazos con grupos de mujeres de la sociedad civil y con mujeres de otros partidos políticos y convirtió al Secretariado Nacional del PAN para la Promoción Política de la Mujer, en una base desde donde se puede abogar por los derechos de la mujer y promoverla hacia los canales que llevan a la toma de decisiones dentro del PAN.<sup>8</sup> Antes de las elecciones en 1997 y 2000, el Secretariado hizo labor de cabildeo entre los miembros del partido de todos los niveles para incorporar a las mujeres en las listas y a sortear las candidatas mujeres en las elecciones mayoritarias. El Secretariado también alentó a las mujeres en todo el país a ofrecerse como candidatas. La Secretaria General actual, Margarita Zavala, explicó que el Secretariado no está concebido como un “partido dentro de otro partido” sino más bien como escalón que ayuda a la mujer a asumir el liderazgo en todas las áreas del partido.<sup>9</sup>

Durante la década de los noventa, muchos de los partidos políticos de la región adoptaron cuotas para las elecciones internas y la elaboración de listas de partidos para las elecciones generales. Los partidos latinoamericanos que voluntariamente han adoptado las cuotas femeninas, incluyen: en Argentina el Partido Justicialista (30% en las listas de partido y 25% para puestos internos de liderazgo); y el Frente Grande (40%); en Brasil el *Partido dos Trabalhadores* (30%); en Chile el Partido Socialista (30%; el Partido por la Democracia (40%) y el Partido Demócrata Cristiano (20%); en Costa Rica el Partido Unidad Social Cristiana (40%); en El Salvador el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (35%); en México el Partido de la Revolución Democrática (30%) y el Partido Revolucionario Institucional (30%); en Nicaragua el Frente Sandinista de Liberación Nacional (30%); en Paraguay la Asociación Nacional Republicana (20%); y en Venezuela del partido Acción Democrática (20%). Además, en el año 2000 la presidencia del PRI y del PRD en México y del PLN en Costa Rica, está ocupada por mujeres.

El avance de las mujeres a puestos de poder dentro sus partidos ayudará a promover la agenda de los derechos de las mujeres en las políticas nacionales. No obstante, las mujeres necesitan hacer un esfuerzo para acumular lealtad de poder y de mando dentro de los partidos. No es suficiente contentarse con un título formal o un puesto. Una mujer puede promover una agenda feminista de derechos de la mujer, sólo si tiene poder de base dentro del partido. Promover asuntos de mujeres sin tener una base firme en que apoyarse, resultará en la marginalización de la mujer que los promueve dentro del partido.

Es más, el promover exclusivamente los intereses de la mujer ha probado no ser la mejor manera para obtener el poder. Una política mexicana dice que el poder gira alrededor de problemas sociales y económicos como sueldos, impuestos, empleo y las condiciones de producción. Para lograr el poder, la mujer tiene que involucrarse primero en la lucha para resolver estos problemas.<sup>10</sup> Los llamados “asuntos de mujeres” como la violencia doméstica, mortalidad materna y guarderías, son para estar seguros, problemas sociales mayores, pero la movilización política alrededor de estas cuestiones es relativamente reciente. Los recursos,

---

<sup>8</sup> Entrevista con la Diputada Patricia Espinosa, Ciudad de México, julio 2000

<sup>9</sup> Entrevista con la líder del PAN Margarita Zavala, Ciudad de México, julio 2000

<sup>10</sup> Entrevista con la Senadora Beatriz Paredes, Ciudad de México, julio 2000

coaliciones y dinámicas del poder que se encuentran en juego en estos problemas, no son tan importantes en las políticas nacionales como los sueldos y el empleo.

En algunos casos, parece existir una relación inversa entre el nivel de poder que una mujer ejerce y su explícita dedicación a cuestiones de política relacionadas con el género. La Congresista peruana, Martha Chávez, colaboradora cercana del Presidente Fujimori, es quizás la mujer más poderosa de la nación. Sin embargo, Chávez no ha actuado a nombre de los derechos de la mujer y ha llegado a oponerse a iniciativas propuestas por otras legisladoras en este campo. Desde luego, existen ejemplos de mujeres en la política que son prominentes y cuentan con un récord impresionante relacionado con los derechos de las mujeres.

\*\*\*

La década de los noventa ha sido testigo de enormes logros en el campo del liderazgo femenino. Más mujeres que nunca han avanzado a puestos de poder. Estas mujeres han utilizado su posición para abogar por cambios en las leyes y en la política, así como para mejorar la vida de las mujeres. Los políticos y los líderes de partido reconocen el déficit del liderazgo de la mujer como un problema que debe ser resuelto y que ha avalado medidas de acción afirmativa y de otro tipo para promover a la mujer. Los públicos nacionales han expresado su opinión acerca de que la mujer debe ejercer poder y que su liderazgo va a beneficiar a la sociedad.

No obstante, pocos han sido los casos en los que la mujer ha alcanzado el mismo nivel de poder que el hombre. Cuando una mujer ha llegado a los más altos círculos de poder, pocos son los que se conducen de forma diferente a los hombres. Sin embargo, el hecho que el núcleo de poder y las reglas del juego político continúan siendo predominantemente masculinos no debe ser una razón para desanimarse. La inserción real de la mujer en el poder requiere de cambios profundos culturales que apenas empiezan a cristalizarse. Las mujeres deben mantener la esperanza mientras la cultura de poder se adapta para incorporarlas.

## Tables

### 1. Women in Parliament Worldwide

	Lower House (or Unicameral Parliament)	Upper House (or Senate)	Both Houses Combined
Nordic countries	38,8%	--	38,8%
Americas	15,3%	14,4%	15,2%
Asia	14,5%	17,6%	14,7%
Europe (excluding Nordic countries)	14,0%	13,9%	14,0%
Sub-Saharan Africa	12,4%	13,9%	12,6%
Pacific	11,9%	25,6%	13,5%
Arab States	3,8%	2,9%	3,6%
World Average	13,9%	13,6%	13,8%

Source: Inter-Parliamentary Union (August 6, 2000).

### 2. Women Ministers in Latin America<sup>11</sup>

Country	Year	Number of Women Ministers	Total Number of Ministers	Women as % of Total
Argentina	2000	1	13	8%
Brazil	2000	0	?	0
Chile	2000	5	16	31%
Colombia	2000	4	17	24%
Costa Rica	2000	5	17	30%
Cuba	2000	2	25	8%
Dominican Republic <sup>12</sup>	2000	2	22	9%
Ecuador	2000	1	15	7%
El Salvador	2000	3	13	23%
Guatemala	2000	1	13	8%
Honduras	2000	3	18	17%
Mexico	1998	2	22	9%
Panama	2000	3	12	25%
Paraguay	2000	1	12	8%
Peru	2000	1	15	7%
Uruguay	2000	0	14	0%
Venezuela	2000	0	14	0%

<sup>11</sup> I thank Kelly Alderson of the Inter-American Dialogue for gathering this data.

<sup>12</sup> Included are members of the President's Cabinet, not including the Vice President.

### 3. Women in Public Sector Decisionmaking

---

Country	Year	
Argentina	2000	3 women secretarias del estado; 5 women sub-secretarias
Brazil	Data published in 2000	18 women among 136 senior decisionmakers in Executive Branch (13%); 5 of 98 ambassadors (5%)
Guatemala	1998	15 women out of a total of 75 senior decisionmakers (20%), including ministers, vice ministers, secretaries, directors, managers, etc.
Mexico	1998	360 Women out of a total of 2630 in senior decisionmaking posts <sup>13</sup> (14%); including 5 out of 106 subsecretaries (5%); 335 out of 2336 director generals (14%); and 9 out of 135 ambassadors (7%).
Peru	2000	6 Women Vice Ministers out of a total of 17 (35%)

---

<sup>13</sup> Senior decisionmaking posts include: secretary, subsecretary, director general, magistrate, ambassador, etc.

#### 4. Women Governors

Country	Date	Number of Women	% of Total
Argentina	2000	0 of 24 governors; 4 of 24 vicegovernors	0%
Brazil	1999-2003	1 out of 27	4%
	1995-1999	1 out of 27	4%
Chile	1997	2 of 13 regional governors; 5 of 50 provincial governors	15% and 10%
Costa Rica	1994	5 of 7	71%

#### 5. Women Mayors

Country	Year	Number of Women	% of Total
Argentina	2000	157 of 2154	7%
Brazil	1997-2001	303 of 5505	5.5%
	1993-1997	171 of 4972	3.4%
Chile	2000	32 of 341	9%
Dominican Republic	1998	?	6%
Guatemala	1998	3 of 330	1%
Mexico	2000	85 of 2427	3.5%
	1998	79 of 2418	3.27%
	1995	94 of 2395	4%
Peru	1998 (elections)	54 of ?	
	1995	54 of ?	

## 6. Women in the Legislature (Bicameral Parliaments)

	Senate			Chamber of Deputies		
	Year	Number of Women	% of Seats held by Women	Year	Number of Women	% of Seats held by Women
Argentina	1998	2 of 72	3%	1999	68 of 257	27%
Bolivia	1997	1 of 27	4%	1997	15 of 130	12%
Brazil	1998	6 of 81	7%	1998	29 of 513	6%
Chile	1997	2 of 49	4%	1997	13 of 120	11%
Colombia	1998	13 of 102	13%	1998	19 of 161	12%
Dominican Republic	1998	2 of 30	7%	1998	24 of 149	16%
Mexico	2000	20 of 128	16%	2000	78 of 500	16%
Paraguay	1998	8 of 45	18%	1998	2 of 80	3%
Uruguay	1999	3 of 31	10%	1999	12 of 99	12%

## 7. Women in the Legislature (Unicameral Parliaments)

Country	Year	Number of Women	% Seats held by Women
Costa Rica	1998	11 of 57	19%
Cuba	1998	166 of 601	28%
Ecuador	1998	18 of 123	15%
El Salvador	2000	5 of 84	6%
Guatemala	1999	10 of 113	9%
Honduras	1997	12 of 128	9%
Nicaragua	1996	9 of 93	10%
Panama	1999	7 of 71	10%
Peru	2000	26 of 120	22%
Venezuela	2000	13 (?) of 165	8%

### **8. Women Legislators in State/Provincial Assemblies**

Country	Date	Women as % of Total
Argentina	2000	25%
Brazil	2000	10%
Mexico's Federal District	2000	33% (22 of 66)
	1997	26% (17 of 66)
Venezuela	1995	15%

### **9. Women in Municipal Councils**

Country	Year	Women as % of Total
<b>Brazil</b>	2000	11%
	1996	8%
<b>Chile</b>	2000	14%
<b>Dominican Republic</b>	1998	14%
<b>Peru</b>	1998	24%
	1995	8%

## 10. Quota Laws in Latin America

Country	Year Adopted	Legislative House	Quota Percentage
Argentina	1991	Câmara dos Deputados	30
Bolívia	1997	Câmara dos Deputados Senado	30 25
Brasil	1997	Câmara dos Deputados	25/30
Colombia	1999	Câmara dos Deputados Senado	30
Costa Rica	1997	Câmara dos Deputados	40
Equador	1997	Câmara dos Deputados	20
Panamá	1997	Câmara dos Deputados	30
Paraguai	1996	Câmara dos Deputados Senado	20 20
Mexico	1996	Chamber of Deputies Senate	30 30
Peru	1997	Câmara dos Deputados	25
República Dominicana	1997	Câmara dos Deputados	25
Venezuela	1998	Câmara dos Deputados Senado	30 30

### 11. Quota Laws and the Election of Women

Country	Legislative Branch	% Women prior to Law	% Women after Law	Change (in % points)	Minimum set by Quota Law
Argentina	Chamber	6	28	22	30
Bolivia	Chamber	11	12	1	30
Bolivia	Senate	4	4	0	25
Brazil	Chamber	7	6	-1	25
Costa Rica	Chamber	14	19	5	40
Dominican Republic	Chamber	12	16	4	25
Ecuador	Chamber	4	17	13	20
Mexico <sup>14</sup>	Chamber	17	16	-1	30
	Senate	15	16	-1	30
Panama	Chamber	8	11	3	30
Paraguay	Chamber	3	3	0	20
Paraguay	Senate	11	20	9	20
Peru	Chamber	11	22	11	25
Venezuela (pre-2000)	Chamber	6	13	7	30
	Senate	8	9	1	30
Average		9	14	5	27

<sup>14</sup> These data refer to the difference between the 1997 and 2000 elections. Quotas were first applied in the 1997 elections.

## Sources

- Articulação das Mulheres Brasileiras. 2000. *Políticas públicas para as mulheres no Brasil. 5 anos após Beijing*. Brasília: AMB.
- Blondet, Cecilia. 1998. "El poder político en la mira de las mujeres." *Poder político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú*. Lima: Movimiento Manuela Ramos/Instituto de Estudios Peruanos.
- Blondet, Cecilia. 1999. "Las mujeres y la política en la década de Fujimori." Documento de Trabajo no. 109. Instituto de Estudios Peruanos.
- Constance, Paul. 1998. "Sudden Surge in Women's Representation." *IDB America* (September/October).
- El Cuarto Femenino*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.
- Fêmea*. Brasília: CFEMEA.
- FLACSO. 1995. *Latin American Women. Compared Figures*. Santiago: FLACSO.
- Friedman, Elisabeth. 1998. "Paradoxes of Gendered Political Opportunity in the Venezuelan Transition to Democracy." *Latin American Research Review* 33, no.3.
- Grupo Impulsor. 2000. *Balance del grado de cumplimiento de la Plataforma de Acción Mundial en el Perú*. Lima: Grupo Impulsor Nacional/Mujeres por la Igualdad Real.
- Htun, Mala N. and Mark P. Jones. Forthcoming. "Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America." In: *Gender, Rights and Justice in Latin America*. Eds. Nikki Craske and Maxine Molyneux. London: Macmillian.
- INEGI. 2000. *Mujeres y hombres en México*. Mexico: INEGI.
- Miguel, Sonia Malheiros. 2000. *A política de cotas por sexo*. Brasília: CFEMEA.
- Mijangos, Eugenia, Olga Dalila de la Cruz Alvarez, and Berta Hilda Marroquín de Alcántara. 1999. "Situación de las mujeres guatemaltecas: Salud, educación, trabajo y legislación." In: *La Situación de las mujeres en Centroamérica: Una evaluación en el umbral del siglo XXI*. Ed. Ana Isabel García Q. San José: GESO.
- Saint-Germain, Michelle and Martha Morgan. 1991. "Equality: Costa Rican Women Demand 'The Real Thing'." *Women and Politics* 11 (3).