

BID - OEA

**Curso para Mujeres Jóvenes Líderes
sobre Gobernabilidad Democrática**
Río de Janeiro, Brasil - Noviembre de 2004

**CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA
y EQUIDAD DE GÉNERO**

por

Delia Matilde Ferreira Rubio *

Síntesis de la presentación

* Doctora en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Co-directora del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas -CEPPA-, Buenos Aires, Argentina.
deliaferreira@arnet.com.ar

1. La igualdad como valor básico de la democracia

Desde el siglo XVIII, las declaraciones de independencia, constituciones y tratados internacionales sostienen la igualdad de derechos de todas las personas sin discriminaciones basadas en el género. Sin embargo, la igualdad real está lejos de ser una realidad, en la mayoría de los campos de la sociedad y muy especialmente en el ámbito de la participación política. La cultura, las tradiciones, las costumbres -y, en muchas sociedades, las normas religiosas- producen un perfil social que no genera incentivos para el respeto y reconocimiento efectivo de esa igualdad, a pesar del reconocimiento legal de los derechos.

En muchas sociedades, el reconocimiento y vigencia efectiva de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres es aún un objetivo por lograr. Los cambios necesarios no se conseguirán, a nuestro juicio, con la sola sanción de leyes o la imposición forzada de la presencia de la mujer. Es necesario un cambio cultural que, forzosamente debe empezar por las propias mujeres, y que requiere más que leyes, un sostenido esfuerzo de educación, especialmente de educación cívica. Si no hacemos hincapié en la educación, difícilmente lograremos cambiar patrones culturales muy acendrados. Una encuesta realizada por *The Economist* investigó qué pensaban las mujeres sobre si "deberían tener" los mismos derechos que los hombres. El resultado fue llamativo. Los porcentajes más altos de respuestas afirmativas se dieron en México (81%) y Holanda (80%) mientras que en Suiza menos del 40% de las mujeres pensaban que las mujeres deberían tener los mismos derechos que los hombres¹. No es llamativo, en vista de este dato, que las mujeres hayan obtenido sus derechos políticos en Suiza recién en 1971!

La igualdad de derechos es uno de los valores que integran el plexo que da fundamento y sosten a la idea democrática. La igualdad es el valor fundante del principio de ciudadanía inclusiva que es una de las instituciones básicas de una democracia. Los valores funcionan como ideales a realizar que orientan la acción, aunque las formas concretas en que se van plasmando en la realidad no sean más que aproximaciones al valor en cuanto tal. Como sostiene Dahl², cuando hablamos de la igualdad, desde el punto de vista de la democracia, estamos formulando un juicio moral, un juicio del deber ser, una aspiración. La universalización del sufragio, por ejemplo, a lo largo del siglo XX ha sido un proceso hacia la concreción de la ciudadanía inclusiva, hacia la ampliación de la participación política.

Una de las características de los valores es su polaridad, es decir la existencia de contra-valores. En materia política, el principio opuesto al de la ciudadanía inclusiva es el de la tutela, que se basa en la idea de que una élite (integrada con criterios variados, por ejemplo, la propiedad, la herencia, la clase social, la profesión y el género!) es superior al resto de las personas y, por tanto, tiene derecho de decidir por los demás. Este tipo de contravalores ha sido

¹ *The Economist*, October 9, 1999.

² Dahl, R.: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, (Trad. F. Vallespín), Taurus, 1999.

fundamento de sistemas políticos reñidos con la democracia y de formas de organización social que han generado la exclusión de importantes sectores de la sociedad.

La insatisfacción de la ciudadanía con la democracia se debe en parte a la ineficiencia de los gobiernos para realizar las promesas de la democracia, es decir para satisfacer eficientemente las demandas de la sociedad. Esta insatisfacción creciente socava los fundamentos mismos de la democracia, dejando a las instituciones como meras cáscaras vacías, pura formalidad, sin representatividad, sin aval social. El Latinobarómetro³ ha detectado este preocupante fenómeno en los países latinoamericanos, en 14 de los 17 países encuestados, entre 1996 y 2004, ha bajado el porcentaje de ciudadanos que cree que la democracia es preferible a cualquier otro sistema político.

El descreimiento de la gente con relación a las instituciones democráticas se vincula ciertamente con la percepción de que la política es un ámbito invadido por la corrupción, la deshonestidad, la falta de transparencia, el clientelismo, etc. Los principios sobre los que se asentaba el sistema: la igualdad, la libertad, la idoneidad, la legalidad, el estado de derecho, -entre otros- son percibidos como meras declaraciones formales y sin garantías de efectividad contenidas en las constituciones.

Frente a esa realidad, la consolidación de las instituciones democráticas trasciende la tarea de la ingeniería institucional y requiere la reconstrucción del consenso ético fundamental que actúa como sustento y orientación de una verdadera cultura democrática. Debemos retomar la reflexión y debate sobre los valores que informan a la democracia.

2. La construcción de la igualdad en la participación política.

La igualdad debe ser entendida esencialmente como igualdad de oportunidades y no como la concesión de prerrogativas especiales. Un proceso de igualación significa, en consecuencia, la remoción de las barreras y los obstáculos y no la creación de cotos cerrados o zonas de privilegio. La igualdad es un derecho, no una concesión graciosa. En particular, cuando las mujeres luchan por el reconocimiento de su legítimo derecho a la participación política pierden de vista la distinción y pretenden no sólo el derecho a ser elegidas, sino que pretenden además que se les garantice de alguna manera el resultar electas. En este punto, el reclamo justo comienza a ser cuestionable y muchas veces actúa en contra de los propios intereses de las mujeres.

³ Ver algunos resultados en *The Economist*, 12 de agosto, 2004. También puede verse la página www.latinobarometro.org

La construcción de la igualdad de género en la participación política requiere un primer elemento de carácter formal: la sanción de las normas jurídicas pertinentes que reconozcan la existencia de la igualdad de derechos políticos entre hombres y mujeres. El proceso de ampliación de la ciudadanía, a través de la universalización del sufragio -tanto activo (elegir) como pasivo (ser elegido)- caracterizó a las democracias del siglo XX. En la actualidad, salvo algunas excepciones basadas fundamentalmente en cuestiones religiosas, la mayoría de los países ha reconocido la igualdad del derecho de sufragio a hombres y mujeres, aunque todavía en 1991, en algunos países los hombres podían votar por las mujeres de la familia; tal era el caso de Argelia, China, Jordania y la República Árabe Siria⁴. Ya entrados en el siglo XXI, todavía en algunos países no existe el sufragio universal; tal el caso de Kuwait, Arabia Saudita y los Emiratos Arabes⁵.

El reconocimiento del derecho de sufragio es indispensable para la participación política, pero por sí solo no garantiza que esa participación sea efectiva, sobre todo en lo que hace al sufragio pasivo, el derecho a ser elegidas. Las normas jurídicas funcionan en este caso como incentivos para contribuir a un cambio cultural que es el único que garantiza y consolida los derechos. En muchos países los partidos políticos realizaron modificaciones en sus normas internas para facilitar la participación de la mujer, estableciendo -por ejemplo- la obligatoriedad de integrar a las mujeres en las listas de candidatos del partido. No obstante la remoción de las barreras u obstáculos legales, no siempre hay suficiente cantidad de mujeres interesadas en, o preparadas para, ocupar esas candidaturas, lo que es particularmente problemático cuando las leyes o las normas partidarias obligan a integrar las listas con determinado número de mujeres.

Cuando se trata del acceso efectivo a los cargos electivos, el sólo reconocimiento jurídico de ese derecho no basta. Una forma de sortear la baja participación de las mujeres en los niveles de decisión política ha sido el establecimiento de mecanismos de discriminación positiva: el cupo de candidaturas, la reserva de bancas en los parlamentos o la fijación de cuotas para los nombramientos en los diversos niveles de decisión. La fijación de estos cupos ha contribuido decididamente al aumento de mujeres en los cargos electivos, sobre todo a nivel parlamentario⁶. Es necesario advertir, sin embargo, que la aplicación de este tipo de mecanismo está siendo crecientemente cuestionado por su inconstitucionalidad, en la medida en que el cupo implica de por sí una contradicción con el principio de igualdad; así lo declaró, por ej., la Corte Constitucional en Italia, en 1995⁷.

⁴ Unión Interparlamentaria - Grupo Español: *Las mujeres y el poder político*, Cortes Generales, Madrid, 1992.

⁵ Ver estadísticas en www.learningpartnership.org; también en www.onlinewomenpolitics.org

⁶ Ver estadísticas al respecto en www.ipu.org

⁷ Al respecto: Guadagnini, M.: *"The debate on Women's Quotas in Italian Electoral Legislation"*, en *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, www.ib.ethz.ch

Si bien el cupo ha demostrado su eficiencia para aumentar el número de mujeres en el parlamento, lo que es más difícil de comprobar es si este aumento de mujeres en los lugares de decisión política ha representado un cambio en las formas de hacer política, en la representación y atención de los intereses de la mujer y en la adopción de políticas concretas orientadas al sector. Los estudios e investigaciones en la materia están orientados a determinar cuándo se obtiene una masa crítica que posibilite esos cambios culturales⁸.

La posibilidad de aplicar cupos o cuotas en los cargos electivos está íntimamente relacionada con el sistema electoral que se adopta. La experiencia comparada demuestra que los sistemas proporcionales de lista cerrada y bloqueada son más favorables para fomentar la participación de las mujeres. Cuando se combina, además del cupo de candidaturas, una reserva de lugares espectables en las listas, el sistema puede garantizar en el parlamento una representación similar al cupo de candidaturas. Si no se utiliza la reserva de lugares espectables en las listas, no se logra en el parlamento una representación equivalente al cupo⁹. Los sistemas de lista desbloqueada y lista abierta son compatibles con los cupos de candidaturas, pero no dan garantía de integración parlamentaria, ya que la participación del electorado y su grado de libertad de elección se amplía y no parece razonable imponerle al elector que si tiene el derecho de preferir a un candidato de una lista, deba preferir a una mujer. Los sistemas de circunscripción uninominal tornan más difícil la aplicación del cupo de candidaturas. En este sentido una iniciativa interesante fue la de las circunscripciones mellizas utilizada por el Partido Laborista Escocés¹⁰. En Francia, en cambio se ha optado por la utilización de una forma de incentivo indirecto, a través de las reglas de financiamiento de las campañas.

Por otra parte, aun cuando se apliquen mecanismos de discriminación positiva, existen barreras culturales que se vinculan con las características de la competencia política y las exigencias de la vida pública, muchas veces incompatibles (o cuanto menos difícilmente compatibles) sobre todo con la vida familiar. Los estudios realizados en base a la experiencia de las parlamentarias señalan como una de las principales barreras culturales el estilo adversarial y confrontativo de la política, frente a un estilo más consensual de las mujeres. Otro aspecto reiteradamente mencionado es el tema de los horarios y sedes de trabajo; en el primer caso porque los horarios y la dedicación requerida chocan con los horarios de la familia, especialmente cuando hay niños; en el segundo caso, la participación de las mujeres en el gobierno nacional, tanto a nivel parlamentario como de gabinete requiere en muchos casos el alejamiento del domicilio familiar por períodos de prolongación inconciliable con la vida familiar.

⁸ Ver, al respecto, los interesantes estudios de caso recopilados en **Parliamentary Affairs** (número monográfico - varios autores): **Women in Politics Revisited**, Oxford Univ. Press, Vol. 55 (2002), N° 1.

⁹ Ver, por ejemplo, el caso de Irlanda: Brown, A.: "Women and constitutional change in Scotland and Northern Ireland", en el volumen citado de **Parliamentary Affairs**, pp.71-84.

¹⁰ Idem.

3. La educación cívica como clave

En el marco de crisis de confianza en las instituciones democráticas y en la democracia misma en las que se desenvuelve el proceso político en los países latinoamericanos, el desafío fundamental consiste en la construcción o reconstrucción de un consenso ético básico, sobre el que deben asentarse las instituciones. Uno de los valores que debe incorporar ese consenso ético fundamental es la igualdad.

Una buena pista de la imperiosa necesidad de encarar con urgencia la educación cívica o la educación para la democracia surge del Latinobarómetro. En efecto, como afirman los autores "los resultados ayudan a comprender porqué hay tan pocos ciudadanos que apoyan la democracia. Simplemente porque para muchos latinoamericanos la democracia no significa algo que puedan expresar en palabras espontáneamente". La encuesta preguntó "¿qué significa democracia?" y el resultado fue que en 4 países de la región se encontraron tasas de *no contesta* y de *no sabe* cercanas a la mitad de los ciudadanos; los totales *sin respuesta* fueron del 63% en Brasil; del 46% en El Salvador; seguido por Colombia con el 44% y Guatemala con el 43%. Las menores tasas de ausencia de respuesta espontánea se dieron en Argentina con 12%; Venezuela con 13%, México con 15% y Uruguay con 18%. Pero además, cuando se dieron opciones de respuesta sobre el significado de la democracia, mientras 35% sostuvo que democracia es libertad, sólo un 10% de los consultados dijo que democracia es igualdad y justicia¹¹.

La reconstrucción del consenso ético básico requiere mucho más que leyes. El desafío es mucho mayor ya que impone la necesidad de llevar a cabo un proceso de cambio cultural profundo. En ese proceso, el papel clave lo desempeña la educación cívica, entendiendo como tal la formación integral del ciudadano y no la mera transmisión de conocimientos formales. Sólo una persona informada y consciente de sus derechos y obligaciones puede ejercerlos en plenitud y exigir su respeto.

El proceso de formación ciudadana exige, además, la posibilidad del acceso a la información y la vigencia de mecanismos de transparencia en el manejo de la cosa pública. Con esta base y el respeto a las libertades de deliberación, debate y controversia se podrá aspirar a la realización del principio de ciudadanía inclusiva. Como sostiene Dahl, es posible que las instituciones creadas durante los siglos pasados para promover la educación ciudadana sean insuficientes en el siglo XXI para garantizar la competencia de los ciudadanos. Efectivamente la complejidad creciente de la sociedad y, en consecuencia, de la problemática política exigen cada vez mayores conocimientos, mayor y más actualizada información. La respuesta a esa complejidad no puede ser el principio de la tutela tecnocrática, sino por el contrario, la construcción de nuevos mecanismos de participación que

¹¹ Ver informe de prensa Latinobarómetro 2002 en www.latinobarometro.org

garanticen a todos los ciudadanos los medios adecuados para una efectiva participación.

En lo que se refiere específicamente a la participación de las mujeres en la política, además de una formación general de la ciudadanía que parta del reconocimiento de la igualdad esencial de derechos entre todas las personas, será necesario implementar mecanismos de formación específica que permitan a las mujeres interesadas en tomar parte en los procesos de decisión política, adquirir los conocimientos y habilidades necesarias. En este sentido, la experiencia demuestra que la participación en niveles locales de gobierno, en la vida interna de los partidos y en las ONGs -particularmente aquellas orientadas a la tarea cívica- son excelentes vías para la adquisición de la experiencia y conocimiento necesarios. Los sistemas federales de gobierno, con sus diversos niveles de decisión y con la descentralización de las competencias, resultan favorables para ampliar la participación ya que ofrecen mayor oportunidad de aprendizaje y de carrera política. Creemos que una de los principios éticos fundamentales en la administración política es el de idoneidad y -demás está decir- que esto se aplica a hombres y mujeres; por eso no nos conforma la afirmación de que la justicia se alcanzará cuando las mujeres mediocres tengan la misma chance de sentarse en el parlamento que los hombres mediocres. La democracia requiere no sólo igualdad sino también capacidad.

Sin ese proceso educativo básico, de nada servirá que se dicten leyes que garanticen derechos, ni que impongan una igualdad formal forzada. Lo importante es la construcción de los consensos valorativos básicos para que, por fin, todos entiendan que la democracia implica inclusión y que, con normas específicas o sin ellas, la igualdad de los derechos y deberes es la base esencial del gobierno democrático. El desafío consiste, pues, en la construcción o reconstrucción de una auténtica cultura democrática.

Bibliografía general de consulta

Birgin, H.: *Acción pública y sociedad. Las mujeres en el cambio estructural*, CEADEL, Bs. As., 1995.

Bobbio, N., Pontara, G. y Veca, S.: *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1985.

Caputi, M.: *La ética pública*, Depalma, Bs. As., 2000.

Dahl, R.: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, (Trad. F. Vallespín), Taurus, Buenos Aires, 1999.

Dworkin, R.: *Ética privada e igualitarismo político*, (Trad. A. Domenech), Paidós, Barcelona, 1993.

Etzioni, A.: *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, (Trad. M. Galmarini Rodríguez), Paidós, Barcelona, 1999.

Ferreira Rubio, D.: *Crisis en la relación representante/representado. El caso argentino*, en **Jackisch, C.** (comp.): **Representación política y democracia**, Ciedla-KAS, Buenos Aires, 1998.

Ferreira Rubio, D.: *Ética parlamentaria. Marco teórico y Análisis comparativo*, en **Ética parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana** IIDH-OEA, 2001.

García Santesmases, A.: **Ética, política y utopía**, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001.

Grondona, M.: **Bajo el imperio de las ideas morales**, Sudamericana, 3a. ed., Bs. As., 1993.

Grondona, M.: **Las condiciones culturales del desarrollo económico**, Ariel-Planeta, Bs. As., 2000.

Küng, H.: **Una ética mundial para la economía y la política**, FCE, México, 2000.

Marx, J.: **Mujeres y partidos políticos**, (Trad. E. Gerber), Legasa, Bs. As., 1992.

Parliamentary Affairs (número monográfico - varios autores): **Women in Politics**, Oxford Univ. Press, Vol. 49 (1996), N° 1.

Parliamentary Affairs (número monográfico - varios autores): **Women in Politics Revisited**, Oxford Univ. Press, Vol. 55 (2002), N° 1.

Pintat, Ch.: *"A global analysis: What has worked for women in politics and what has not, 1975-1998"*, CAPWIP, Manila, Agosto 1998.

Raz, J.: **La ética en el ámbito público**, (trad. M. Melón), Gedisa, Barcelona, 2001.

Russell, B.: **Sociedad Humana: ética y política**, (Trad. B. Urquidi), 4a. ed., Cátedra, Madrid, 1993

Savater, F.: **Ética para Amador**, 3a. ed., Ariel, Bs.As., 2001.

WWW. Se indican a continuación algunos sitios en Internet en los que se puede encontrar información de interés sobre los temas abordados en este trabajo:

www.cedpa.org

www.dnet.org

www.edc.org/womensequity/

www.epn.org

www.hhh.umn.edu

www.iadb.org

www.idea.int/gender

www.igc.org/iwraw

www.iwdc.org

www.ipu.org

www.latinobarometro.org

www.learningpartnership.org

www.now.org

www.onlinewomeninpolitics.org

www.prb.org

www.un.org