

V. "EXPERIENCIAS DE REFORMAS ELECTORALES EN ALGUNOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA: INICIATIVAS EN BÉLGICA Y PORTUGAL"

PRESENTACIÓN

Albertina ALVES JORDÃO

Antes de referirme estrictamente al tema de esta mesa redonda, quisiera compartir con Uds. algunas reflexiones que me han suscitado las intervenciones de ayer. Una de las cuestiones que quisiera compartir es la que se trató ayer sobre la igualdad de oportunidades y la participación de las mujeres en la toma de decisiones que se pone de moda de vez en cuando, en particular durante las campañas electorales. Desde un punto de vista histórico, es probablemente a partir de 1980 cuando estas cuestiones sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones aparecen en los medios de comunicación y entre la opinión pública, y siempre en periodo electoral. En efecto, como consecuencia de la presión de la opinión pública y por iniciativa de las instancias internacionales, como la Comisión Europea o el Parlamento Europeo, los partidos políticos y las personas que adoptan decisiones se vieron obligados a incluir estas cuestiones en el orden del día y, por consiguiente, a incluir mujeres en sus listas. Actualmente, ningún partido político se atreve a hacer listas sin que figuren nombres de mujeres para que no se les reproche falta de democracia u oponerse a la igualdad de oportunidades.

Otra cuestión que se planteó ayer es la de los medios de comunicación. Pero antes, quisiera volver sobre la cuestión de los partidos y de las mujeres. Es interesante ver que ahora, en España y en otros países de Europa, en Portugal, lo que voy a decir ocurre

con frecuencia. Los partidos, para resolver la cuestión de la igualdad de oportunidades y demostrar que este problema les preocupa, eligen en general a una mujer mediática que colocan en cabeza de lista; esto les permite afirmar que han cumplido con esta obligación. Consiguen que esta mujer sea muy visible. El argumento que dan es el siguiente: defienden tanto los valores de la igualdad que han elegido incluso a una mujer como representante número uno. Por otro lado, algunos partidos sitúan a mujeres en puestos elegibles, pero las distribuyen de modo que se garantice, por ejemplo, la elección de 8 hombres y de 2 mujeres. Es interesante ver que muchas veces no se elige a los hombres o a las mujeres por su competencia o su experiencia profesional. Los hombres, en particular, no tienen la obligación de demostrar que son competentes y que merecen ese puesto; por el contrario, las mujeres tienen que trabajar mucho para demostrarlo. Veamos lo que está ocurriendo ahora en Portugal. Una de las listas de uno de los partidos políticos colocó a la primera mujer en 4º lugar y, curiosamente, fue la diputada europea que más trabajó en su cargo de diputada; mientras que hombres que no han trabajado, que no han demostrado nada, están mejor situados que ella.

La otra reflexión que desearía compartir ahora, es la cuestión de los medios de comunicación. Considero que es muy importante. Soy más sensible a esta cuestión porque procedo de una sociedad de prensa regional. Colaboro en un periódico regional donde soy la responsable de las cuestiones de igualdad de oportunidades. Considero que los medios de comunicación no son tan simpáticos como parece con las mujeres. En todas partes en Europa hay un divorcio con respecto a estas cuestiones de igualdad de oportunidades. Recuerdo aún un seminario en el que la directora de una revista de prensa llamada femenina, decía: «es difícil tratar seriamente el tema de las mujeres, porque las empresas de publicidad no quieren que se traten temas demasiado serios o sobre la igualdad y, sobre todo, no quieren que estas cuestiones aparezcan en una página al lado de sus productos». Estas cuestiones que tratan de las mujeres no se venden. Ahora bien, lo que predomina sobre todo es la economía. El tema sobre la igualdad de oportunidades es una cuestión social y política. Pero, no debemos olvidar al hablar de la prensa, que la mayoría de los periódicos tienen «directores», no «directoras». El poder de la prensa es importante, contribuye a la formación de la opinión pública e, incluso, puede influir en las decisiones políticas.

Quisiera también compartir con Uds. algo que ha ocurrido recientemente en Portugal. Hace unos meses se presentó la proposición de ley (194/VII) que habría establecido cuotas en Portugal, pero el pasado 5 de abril fracasó en el Parlamento portugués. He analizado cómo trató la prensa, y sobre todo los dos diarios portugueses de mayor tirada, el tema de las cuotas y de la proposición de ley. Hice un seguimiento de los dos

diarios desde el mes de enero hasta el día de la votación de la Asamblea. Es interesante ver cómo influyeron en la opinión pública con el tipo de información que difundieron. Constató también que los directores de estos dos periódicos escribieron editoriales en contra de la propuesta de ley y de las cuotas. Pueden imaginarse la importancia que tiene esta posición en un editorial. Pudieron incluso influir en las periodistas que trabajan allí para que no escribieran a favor de las cuotas porque ésta no es la posición del diario. Esto me recuerda que, en algunas ocasiones, se ha dicho que las jóvenes periodistas no se interesan por las cuestiones de las mujeres; ahora bien, debemos saber que en el periodismo el trabajo es muy precario y, para conservarlo, hay que cuidar las cuestiones por las que una se interesa.

Pero volvamos a las noticias tratadas por los dos diarios. En efecto, y aunque la mayoría de los artículos y de la información publicada en estos periódicos fuera desfavorable a las cuotas, tuvieron gran repercusión en los medios de comunicación.

He elegido algunos títulos para que vean cómo utilizaban esta herramienta con gran poder. La mayoría de estos artículos fueron publicados en la prensa, en enero. Uno de los títulos era: «La mayoría de las diputadas votará en contra». Ya saben que fue el partido socialista el que presentó el proyecto y las mujeres socialistas fueron las únicas que votaron a favor. Todas las demás mujeres se opusieron a este proyecto. Se utilizó incluso este hecho para decir que esto no beneficiaba a las mujeres, de lo contrario las demás habrían votado a favor. Otro argumento que también se utilizó, fue que se trataba de «jobs for the girls». En Portugal, es una expresión muy extendida destinada a crear empleos para las mujeres, y en este caso para las mujeres socialistas.

Con esta cuestión sobre las cuotas, estoy introduciendo el tema que será tratado por María José Matos y Petra Meier, en esta mesa. En ella hablaremos de las experiencias de revisión electoral en cada país de la U.E., y en particular en Portugal y en Bélgica. Cuando me pidieron que presentara los dos ejemplos, me pregunté inmediatamente por dónde empezar, cómo proceder. Puedo decir que leyendo una entrevista de la Ministra de Trabajo belga que participó el 8 de marzo, en Portugal, en un seminario sobre las mujeres y la política, cuando justificaba la baja tasa de representación de las mujeres en la toma de decisiones en Bélgica, por el hecho que el derecho al voto de las mujeres data de 1948, pensé inmediatamente en el caso de Portugal, donde existe desde 1974, así como la creación de los partidos políticos o la libertad de expresión (y de existencia) de los partidos.

Bélgica es el único país que ha legislado, desde el 24 de noviembre de 1994, el sistema de cuotas que impone un porcentaje mínimo de candidatos del mismo sexo. En las elecciones de 1996 y 1999, el porcentaje fue del 25% y el 33% respectivamente.

En Portugal, como ya lo he mencionado, el Parlamento portugués ha votado una proposición de ley presentada por el partido socialista, que pretendía: «Garantizar la igualdad de oportunidades en la participación de los ciudadanos de cada sexo en las listas presentadas para las elecciones al Parlamento nacional y europeo». Esta proposición de ley se conoció como la ley de las cuotas. Fue posible gracias al proceso de revisión de la Constitución portuguesa. Desafortunadamente fracasó aunque los responsables de los partidos políticos representados en el Parlamento nacional se comprometieran públicamente a tener mayor representación de mujeres en las listas de las elecciones europeas.

Si observamos las listas de los cuatro partidos principales —uno de los partidos es una coalición entre el partido comunista y los verdes— y vemos la posición de las candidatas portuguesas al Parlamento Europeo entre los 10 primeros, constatamos que la coalición del partido comunista y de los verdes tiene un 50%, el partido socialista un 20%, el partido liberal otro 20%, y un partido de derecha sólo el 10%. De los 25 candidatos —Portugal y Bélgica elegirán a 25 diputados al Parlamento Europeo— el total del porcentaje de mujeres en las listas es el siguiente: la coalición tiene un porcentaje del 44%, seguido del partido liberal con un 32%, luego el partido socialista un 24%, y finalmente el partido de derecha con un 12%. Debemos recordar que la proposición de ley que fracasó pretendía imponer un 25% de mujeres en las listas. Al observar las cifras, vemos que sólo dos o tres partidos han cumplido su compromiso. El fin de semana pasado, el partido liberal celebró su congreso extraordinario. Es interesante ver que de los cuatro órganos constituidos del partido, sólo el 11% de los cargos ha sido ocupado por mujeres. Tan sólo 10 mujeres de los 88 puestos. Sería interesante preguntar al nuevo presidente del partido cómo se explica una representación de mujeres tan baja...

Como ya he dicho, Bélgica y Portugal elegirán a 25 diputados. Ahora, la representación belga en el Parlamento Europeo es del 32%. La representación portuguesa es del 16% porque hemos tenido el efecto de sustitución. Sólo fueron elegidas dos mujeres en las últimas elecciones. El aumento del número de mujeres se debe al efecto de sustitución. Ayer, nos preguntábamos si las cifras belgas se deben o no al efecto de las cuotas. Evidentemente, los efectos no son aún visibles porque la ley aprobada en 1994 sólo ha tenido consecuencias en las elecciones locales; a partir de este año se aplicará en todas las elecciones.

Ahora bien, debemos prestar atención a otra cuestión importante: es más difícil que las mujeres sean elegidas, o mejor, consigan ser elegibles para el Parlamento Europeo

que para el Parlamento Nacional o las instituciones locales. En efecto, ser eurodiputado proporciona mayor prestigio y dinero; siempre resultan elegidos los hombres, sobre todo porque han adquirido una experiencia en sus partidos que les permiten ser más competentes en el Parlamento Europeo (han tenido más oportunidades para adquirirla y desarrollarla). En un estudio realizado por un centro de investigación de una universidad portuguesa sobre la lógica de la selección de los diputados, que analizaba el perfil de los diputados portugueses, los investigadores identificaron unas condiciones importantes para ser (y mantenerse) diputado: el hecho de haber desempeñado puestos de decisión en sus partidos, de haber sido miembro del gobierno, diputado, reelegido, etc. Esto es indispensable para ser elegido, para desempeñar otras funciones más importantes. Se exige profesionalidad al oficio de político.

Para terminar, querría recordarles otro punto: en efecto, la democracia portuguesa es muy joven y aún no hemos tenido tiempo para «producir» igual cantidad de mujeres políticas que de hombres. Antes de presentar a mis dos colegas, quisiera leerles un comentario de un periodista francés, sobre la paridad y la cuestión de las cuotas, con el que estoy totalmente de acuerdo y que considero muy interesante. Dice: «La causa de las mujeres es justa y la ley sobre la paridad debe permitir la corrección, en parte, de una injusticia demasiado prolongada. Los hombres, aún reticentes, deben recordar que esta ley les concede el 50% de los puestos y teniendo en cuenta el ritmo rápido del avance de la liberación de las mujeres, esto supone para ellos la garantía de no encontrarse, dentro de unas décadas, en la situación que viven las mujeres desde hace milenios»¹

¹ Ignacio Ramonet, «La causa de las mujeres» en *Femmes. Le mauvais genre?*, Le Monde Diplomatique. Col. Manière de voir, n° 44, marzo - abril 1999, Paris.

PONENTES

Petra MEIER

En este último año del milenio, Bélgica celebrará varias elecciones.¹ Además del Parlamento Europeo, deben renovarse las dos asambleas parlamentarias federales y los cinco parlamentos regionales. Todos los partidos se están preparando para estos eventos y, en este momento, se observa mucha especulación y presión en la elaboración de las listas electorales. Desde una perspectiva de género, lo interesante de estas elecciones es que, por primera vez desde 1994, debe aplicarse plenamente la Ley de cuotas de género. Esta ley 'para promover una distribución equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales' establece una cuota máxima de candidatos del mismo sexo (2/3) en todas las listas electorales. Marc Van Peel, Presidente del partido de los Demócratas- Cristianos flamenco, comentó que su partido quiere hacer algo más. Su partido no sólo se esfuerza por un mínimo de 1/3 de mujeres candidatas en las listas electorales; el principal partido flamenco quiere 1/3 de mujeres entre sus candidatos electos. El resto de partidos políticos flamencos reaccionó inmediatamente. Los Liberales subrayaron que, en su caso, son los miembros, y no los líderes del partido, quienes

¹ Quiero agradecer a mi colega Jo Buelens por sus valiosos comentarios.

deciden la composición de las listas electorales.² Los socialistas declararon que declinaban su participación en esta puja electoral.

En este trabajo no se discutirá si un mayor número de mujeres en las listas electorales así como en las asambleas parlamentarias paritarias, constituye la realización de un principio básico de democracia representativa, es decir, de la representación de todo el 'pueblo' o, en cambio, una forma de puja electoral. La cuestión es saber cuál será el impacto real de esta ley Smet-Tobback, que lleva el nombre de sus promotores. ¿Nos conduce a una distribución equitativa de las listas electorales entre hombres y mujeres? ¿Esto implica que las asambleas parlamentarias reflejarán una composición más equilibrada en términos de género? ¿Qué se puede aprender de esta experiencia? ¿Hasta qué punto podría esta ley casi excepcional, ya que es la única en su género en Europa occidental, ser mejorada o existen otras alternativas más prometedoras?

El objetivo de este documento es mostrar que la ley de cuotas vigente no es una condición suficiente³ para lograr asambleas parlamentarias o listas electorales con equilibrio de género. No obstante, la ley de cuotas ha tenido algunos efectos, ya que no sólo fuerza a que los partidos políticos presten mayor atención a la composición por género de sus listas electorales. La mayoría de los partidos sólo lo hacen desde que existe la ley. En ese sentido, la ley de cuotas puede considerarse como una condición necesaria para mejorar la proporción de género en la representación legislativa. Esto no implica que la ley no necesite ser reforzada, mientras las alternativas parecen ser de difícil realización a corto plazo o demasiado débiles.. En primer lugar, haré una breve descripción de la composición de las asambleas parlamentarias en términos de género; citaré los factores que explican generalmente la sobrerrepresentación masculina y describiré el sistema político y electoral belga. En segundo lugar, hablaré sobre el origen, los objetivos y el contenido de la ley belga sobre cuotas de género. Y en tercer lugar, analizaré la eficacia de la ley en cuanto a conseguir una mayor paridad en las listas electorales y en las asambleas parlamentarias... En este punto, examinaré

² Los liberales flamencos utilizan un método de votación interna con el fin de constituir sus listas electorales.

³ Debe tenerse en cuenta que los conceptos de 'necesidad' y 'suficiencia' se utilizan sólo para poner en claro el impacto potencial de la ley de cuotas, no para establecer una relación causal estricta. Un análisis de este tipo está fuera del campo de esta colaboración.

dos casos: las elecciones locales de 1994 y las elecciones federales de 1995. En la parte final, hablaré sobre opciones alternativas y extraeré algunas enseñanzas para el futuro.

LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS EN BÉLGICA: POCAS CARAS FEMENINAS

Bélgica nunca ha formado parte de los países líderes en lo referente a la presencia de mujeres en la representación parlamentaria ni en la política, en el sentido amplio del término. No fue hasta 1948 cuando las mujeres obtuvieron el derecho al voto a todos los niveles, mientras que las primeras representantes femeninas hacían su aparición en 1921. Hasta principios de los años setenta, las mujeres constituían menos del 5% de los diputados belgas. Durante esa década la cifra creció hasta el 10%. Después de las elecciones de 1995, casi 75 años después de haber obtenido el derecho a presentarse a unas elecciones, las mujeres representan el 11% de los miembros de la Cámara Baja Federal y el 24% de los miembros de la Cámara Alta Federal. (Raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen, 1996). Estos resultados llevaron a Bélgica a ocupar el puesto 37 en la lista mundial de mujeres en los parlamentos nacionales.⁴ Dentro de la Unión Europea, sólo Irlanda, Italia y Francia tienen menos mujeres entre sus representantes políticos.⁵

A nivel regional, las cifras son similares. El porcentaje de diputadas en los cinco parlamentos regionales varía entre el 9% y el 29%⁶. Esta última cifra corresponde al porcentaje de mujeres en la asamblea legislativa de la Región de la Capital Bruselas, que constituye la asamblea parlamentaria belga más paritaria. A nivel provincial y local, no se encuentra ningún porcentaje de diputadas que supere esta cifra. Debe destacarse que las dos asambleas parlamentarias con la mayor tasa de representación femenina, son también las que se considera que tienen menos poder. La Cámara Alta Federal ha sufrido importantes cambios de composición y funciones antes de las elecciones de

⁴ www.ipu.org

⁵ www.db-decision.de

⁶ Las cifras son: 9% (Consejo de la región Valona), 14% (Consejo de la Comunidad francesa), 18% (Consejo de la Comunidad flamenca), 20% (Consejo de la Comunidad germano-hablante), 29% (Consejo de la región de la Capital, Bruselas)

1995 y, ahora, su función se basa más en la reflexión. El porcentaje de mujeres ha crecido considerablemente después de esta reforma: antes de los cambios institucionales era de un 10%. De igual modo, se considera que el parlamento de la Región de la Capital Bruselas es menos poderoso que sus equivalentes flamencos y valones. Sin tener en cuenta estas excepciones, se puede afirmar que la presencia general de mujeres en las asambleas legislativas de Bélgica no es muy elevada.

Los politólogos identifican varios factores que explican el por qué de la baja representación en política de las mujeres y otros grupos sociales. Lovenduski y Norris (1993) identifican elementos del sistema político, del contexto de partido y del proceso de afiliación en sí. Leijenaar (1989) ha analizado más a fondo el proceso de incorporación a la toma de decisiones políticas, identificando factores individuales e institucionales en las tres fases de afiliación, selección y elección de candidatos. En general, se acepta que el sistema electoral es un factor institucional clave que influye sobre las posibilidades que las mujeres tienen de ser diputadas y que los sistemas de representación proporcional con distritos electorales más grandes, donde la elección de candidatos es más variada, son favorables a las mujeres candidatas. (Para mencionar algunos: Darcy, Welch y Clark, 1994; Leduc, Niemi y Norris, 1996; Lovenduski y Norris, 1993; Rule y Zimmerman, 1994.)

Bélgica tiene un sistema de representación proporcional con circunscripciones electorales de varios escaños, que varían de tamaño según el nivel al que se realicen las elecciones. En el caso del Parlamento Europeo y la Cámara Alta Federal, el país se divide en dos circunscripciones electorales, que comprenden a cada una de las principales comunidades lingüísticas. Para el resto de las elecciones, las circunscripciones electorales son más numerosas, y, por lo tanto, más pequeñas, basadas en entidades geográficas.

La distribución del número de escaños entre los diferentes partidos políticos se calcula mediante el método D'Hondt.⁷ Después de haber determinado el número de escaños que obtiene cada partido en cada circunscrip-

⁷ Este método determina que el número de votos que obtiene un partido en una circunscripción electoral determinada se divide sucesivamente en 1, 2, 3, 4, 5, etc. Los cocientes obtenidos se ordenan por tamaño hasta que haya tantos cocientes como escaños por asignar en dicha circunscripción electoral. Los escaños se asignan a los diferentes partidos desde el cociente más elevado hasta el más bajo. Cada partido obtiene tantos escaños como el cociente más bajo calculado según el número de votos recibidos.

ción electoral, los escaños se asignan a los candidatos individuales de cada lista. Dado que los votantes pueden emitir un voto por 1.) una lista; por 2.) una lista y candidatos individuales y/o suplentes de dicha lista; o por 3.) candidatos y/o suplentes sin votar por una lista en particular; tanto el voto a las listas como el voto preferencial a candidatos individuales desempeña un papel importante en la asignación de escaños a los candidatos. La regla es que los escaños se asignen a los candidatos según el orden que ocupen en la lista, para lo que se añade a los votos preferenciales de cada candidato, el número de votos de la lista necesarios para alcanzar la cifra de elegibilidad. Dado que la distribución de escaños entre los candidatos depende de su posición en la lista y que los votos para la lista se suman a los votos preferenciales con el fin de cumplir con el perfil de elegibilidad, los candidatos con el mayor número de votos preferenciales no son necesariamente los que resultan electos. La posición en la lista es lo que más influye en la obtención de un escaño. Los dos únicos casos, donde la posición en la lista no tiene influencia, son cuando el número de votos preferenciales de un candidato alcanza la cifra de elegibilidad o cuando se distribuyen los votos por la lista y aún quedan escaños por asignar. Ambas situaciones son excepcionales. (Ysebaert, 1998.) Esto ha llevado a los politólogos a escribir cínicamente “los electores belgas sólo deciden el número de escaños que obtiene un partido; los partidos son los que deciden quiénes los recibirán”. (De Winter, 1988:21.)

En consecuencia, el factor importante para resultar elegido es la selección de candidatos por parte de los diferentes partidos. Los partidos establecen sus propias reglas para seleccionar candidatos. En general, con la excepción de los liberales, cada vez son menos frecuentes los sistemas en los que los afiliados del partido eligen y dan puestos en las listas a los candidatos ya que los líderes de los partidos ejercen una considerable influencia en la composición de las listas. (Van Haegendoren, 1993.) Las principales causas de esta evolución es que las votaciones internas reducen las posibilidades de equilibrar las listas, en lo referente a respetar las diversas tendencias intra-partidarias y a garantizar que las primeras posiciones se asignarán a los vencedores. Después de esta descripción del sistema electoral belga, pasemos a analizar la ley de cuotas de género.

LEY DE CUOTA DE GÉNERO: DEFINE PORCENTAJES PERO NO LOS PUESTOS EN LA LISTA

Durante mucho tiempo, las iniciativas orientadas a aumentar el número de mujeres en la toma de decisiones políticas se apoyaron en factores individuales. Las asociaciones de mujeres políticas se concentraron en la formación, apoyo y afiliación específica de candidatas femeninas. Estos grupos, junto al movimiento feminista y, más recientemente, el Ministerio para la Igualdad de Oportunidades, desarrollaron medidas para aumentar la concienciación del electorado y lograr que votaran conscientemente por mujeres candidatas. Durante los años noventa, estas campañas defendieron de forma creciente la importancia de una presencia igualitaria –o paritaria– de ambos sexos en las diferentes asambleas parlamentarias. Los efectos concretos de estas campañas son controvertidos, aun cuando ha aumentado el número de parlamentarias a lo largo del tiempo. El mensaje ‘vote por mujeres’ llega principalmente a esa parte del electorado, que ya está sensibilizada con el problema. (Carton, 1997.)

Al comprobarse que todas estas iniciativas no modificaban de forma considerable el desequilibrio de géneros, el movimiento de mujeres y los grupos políticos de mujeres se concentraron en factores institucionales. La cuota de géneros es una de las medidas más discutidas en este contexto. En términos generales, pueden identificarse dos tipos de cuotas: las aplicadas por los partidos políticos y las impuestas por la ley. (Dahlerup, 1998.) En todo el mundo existen muchos partidos que aplican el sistema de cuotas en sus estructuras internas o en las listas electorales. El ejemplo más conocido es el de los países escandinavos. (Sundberg, 1995.) En Bélgica son varios los partidos que aplican este sistema. Los Demócratas-Cristianos flamencos fueron los primeros en introducir las cuotas en sus listas electorales. Desde 1974, al menos una mujer tenía asegurada la obtención de un escaño. En 1993, una cuota de 1/3 para las listas electorales fue rechazada. En su lugar, se introdujo un mecanismo para elevar gradualmente el porcentaje de mujeres candidatas al 50%, tomando como referencia el porcentaje de mujeres candidatas en la proporción alcanzada en las elecciones anteriores. Los Verdes flamencos y los francófonos aplican una cuota del 50% bajo la forma de una lista “cremallera”. (Joly, 1997). Los otros partidos no aplican ninguna

cuota, argumentando que tales mecanismos son incompatibles con sus posiciones ideológicas o filosóficas. (Van Molle y Gubin, 1998). No obstante, la cuota establecida por los partidos parece tener poca fuerza obligatoria. Fueron concebidas para garantizar una presencia mínima de mujeres y no para establecer un equilibrio entre los sexos. Y, a menudo, no se alcanzaba ni siquiera esta presencia mínima. (Woodward, 1998). El impacto, relativamente pequeño de estas iniciativas, se debía principalmente al hecho de que no lograban vencer la falta de voluntad arraigada en la élite política, masculina, de permitir la entrada de más mujeres. Se llegó a la conclusión de que hacían falta más medidas estructurales y en 1994, el Gobierno federal belga aprobó una la ley de cuotas. A pesar del gran número de partidos en el mundo que aplican este sistema, son muy pocos los países que establecen la cuota de género por ley. Bélgica es el único país europeo desde que Italia retiró la suya en 1995.⁸ Otros países son Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú. (Jones, 1998).

La Ley belga estipula que las listas electorales pueden contener un máximo de 2/3 de candidatos del mismo sexo. Y no se aprobarán si no cumplen este requisito. Si un partido no logra completar al menos 1/3 de las plazas con candidatos del sexo menos representado, estas plazas quedan vacantes. (Carton, 1995.) La Ley que se presentó, inicialmente, en las Cámaras Alta y Baja tenía un alcance mayor. No sólo establecía el máximo de 2/3 de candidatos del mismo sexo a lo largo de toda la lista, sino que debía ser así en los puestos de salida y para los primeros sitios de los suplentes. Debido al desacuerdo entre los Ministros respecto al contenido exacto de la Ley, se creó un grupo de trabajo que incluía a los cuatro presidentes de partidos mayoritarios. Este grupo consideró que la Ley interfería demasiado en el determinante privilegio estratégico de los partidos para componer sus listas. Retiró la estipulación sobre cómo distribuir los candidatos de ambos sexos en las listas y sólo mantuvo el máximo de 2/3 de candidatos del mismo sexo. Durante el debate parlamentario de la Ley se introdujeron varias enmiendas, con el fin de definir el orden de ambos sexos en las listas: los dos primeros candidatos debían ser de diferente sexo y no podía haber tres candidatos

⁸ Si desea obtener más información sobre esta Ley, su fracaso y desarrollos recientes en Italia, consulte: Guadagnini, 1998.

seguidos del mismo sexo. (Uyttendaele y Sohier, 1995.) No prosperó ninguna de estas enmiendas. En este sentido, el nombre de la ley actual es engañoso. La ley de cuotas no establece una distribución equilibrada de ambos sexos. Simplemente indica un máximo de candidatos por sexo, sin especificar cómo deben distribuirse en las listas.

La Ley entró en vigor a comienzos de 1996, con la excepción de las elecciones locales y provinciales de 1994. Durante estas elecciones, al igual que en las restantes elecciones realizadas entre 1996 y comienzos de 1999, las listas electorales deberían incluir un máximo de 3/4 de candidatos del mismo sexo. De hecho, las elecciones locales y provinciales de 1994 fueron las únicas en las que se aplicó esta cuota temporal. La relación 1/3-2/3 se aplicará, por primera vez en las elecciones europeas, federales y regionales de junio de 1999.

Antes de volver a la cuestión de conocer el impacto que pueda tener esta ley de cuotas, considero importante recordar tres aspectos de la Ley. El primero es que la cuota se formula en género neutro, de tal modo que, si nos fijamos en el ejemplo italiano, no deber pasar desapercibido. Un sistema de cuotas neutro funciona en ambas direcciones e imposibilita que se la pueda tomar como una forma de discriminación positiva o un tratamiento preferente hacia las mujeres. El segundo aspecto es que la Ley contiene un mecanismo de sanción, es decir, los puestos no ocupados por personas del sexo menos representado quedan vacantes... Aun cuando esta sanción es algo débil en comparación con las sugeridas en un principio, entre las cuales figuraban la pérdida de subvenciones al partido y de tarifas especiales de correo, sigue resultando un incentivo válido para lograr que los partidos busquen candidatos del sexo menos representado. Un aspecto final de la Ley es que no especifica cómo deben distribuirse los candidatos de ambos sexos en la lista. La Ley sólo define un máximo por sexo (y no un mínimo!) y esto representa, como se demostrará más adelante, su punto débil. Si se tiene en cuenta que la Ley original especificaba el orden de los candidatos de ambos sexos en las listas y que la mayoría de las enmiendas presentadas durante los debates parlamentarios perseguían el mismo objetivo, se puede suponer que descartar estas especificaciones en la Ley aprobada debilita su impacto potencial.

ELECCIONES LOCALES '94 Y FEDERALES '95: EL IMPACTO LIMITADO DE LA LEY

Se analizará la eficiencia de la ley de cuotas –en lo que concierne a un mayor equilibrio de sexos en las listas electorales y en las asambleas parlamentarias- en dos casos: las elecciones locales de 1994 y las elecciones federales de 1995. En realidad, ambos ejemplos no representan una evaluación real del impacto de la Ley. En 1994 se aplicó una cuota temporal de 1/4-3/4. Y la ley no se aplicó en las elecciones de 1995. Por lo tanto, el caso es una aplicación simulada de la Ley a los resultados electorales. No obstante, ambos ejemplos pueden proporcionar información útil. Las elecciones de 1994 muestran cómo reaccionaron los partidos a la ley de cuotas que acababa de debatirse y votarse. Y las simulaciones con las elecciones de 1995 permiten evaluar la debilidad precisa de la Ley, en lo referente a no especificar la distribución de los candidatos y las candidatas.

El impacto sobre las elecciones locales de 1994

Las elecciones locales (y provinciales)⁹ de octubre de 1994 tuvieron lugar a los seis meses de haber sido debatida y votada la Ley en las Cámaras Baja y Alta. Tal como ya se mencionó, se aplicaría una cuota temporal con un máximo de 3/4 de candidatos del mismo sexo. Esta cláusula tuvo que introducirse debido a la objeción sobre la imposibilidad de encontrar suficientes mujeres candidatas. Después de analizar la composición de las listas locales de las elecciones de 1994, Carton (1995) llega a la conclusión de que la mayoría de las listas de los partidos incluían realmente más de 1/4 de mujeres candidatas. Si se observan los promedios, las mujeres constituían el 32% de los candidatos flamencos, un 31,5% de los candidatos valones y casi un 40% de los candidatos en Bruselas. En otras palabras, no sólo se había superado la cuota temporal de 1/4 sino que la mayoría de las listas habían cumplido con la cuota de 1/3-2/3 que deberá aplicarse a partir de 1999.

⁹ No tendré en cuenta las elecciones provinciales porque no se dispone de datos sobre el impacto de la Ley. El nivel local es más importante que el regional ya que los partidos establecen sus bases de poder y resultaría interesante comparar ambos niveles. Sin embargo, este enfoque escapa al objetivo del presente trabajo.

Al estudiar las listas electorales con mayor detalle, Carton identifica dos aspectos interesantes. El primero de ellos es que la cuota de 1/4 se alcanzaba y se superaba fácilmente en los municipios importantes y en las circunscripciones electorales grandes. Por dar un ejemplo, en Flandes hubo 9 municipios que no cumplían con la cuota mínima requerida de 1/4, de los que 4 pertenecían a los 34 municipios con menos de 7.000 habitantes. Por otra parte, 8 de los 12 municipios con más de 45.000 habitantes presentaron más de 1/3 de mujeres candidatas. En otras palabras, cuanto más grande era el municipio, y por lo tanto el número de candidatos que se presentaban y serían elegidos, mayor era la proporción de mujeres candidatas. Estos datos apoyan el argumento de que las circunscripciones grandes ofrecen más probabilidades a las mujeres candidatas.

La segunda observación que hace Carton, es que el porcentaje de las mujeres candidatas depende también de la posición ideológica del partido político. Las listas de los Verdes aportaban el porcentaje más elevado de mujeres candidatas y, con un 44%, los Verdes flamencos se acercaron a una lista paritaria. Por otra parte, en contra de la actitud generalmente favorable hacia las mujeres, los Demócratas- Cristianos flamencos, sólo incluían en sus listas a un 28% de mujeres candidatas, que los situaban cerca de los liberales y el partido de extrema derecha, además de que tenían menos candidatas que los socialistas y el partido regionalista.

Si se consultan los resultados electorales, es decir, la proporción de mujeres realmente electas, las cifras son 18,3% en Valonia, 20,3% en Flandes y casi un 28% en Bruselas. Aquí también el porcentaje de mujeres electas era más elevado en los municipios más grandes y más bajo en los más pequeños. Con el mismo razonamiento, el número de mujeres electas resultó mayor en los partidos Verdes.

En función de estos resultados, Carton concluye que debía destacarse un aumento considerable del número de mujeres electas. En Valonia el crecimiento fue del 7%, en Flandes fue del 6% y en Bruselas rozó el 3%. No obstante, la proporción de mujeres electas había aumentado en las elecciones anteriores en un 4,5%, aunque no se había aplicado a la ley de cuotas ni se había realizado una campaña sobre su aplicación correcta. Sin embargo, debe señalarse que la proporción de mujeres aumentó en aquellos lugares donde su posición había sido más débil antes de las elecciones. Esto significa que la ley tuvo su impacto en aquellos lugares donde otros incentivos no habían

sido suficientemente fuertes. Por último, Carton subraya que ‘más mujeres en las listas electorales’ no implica de forma automática que habrá más mujeres electas. Esto ocurre sólo cuando los hombres candidatos ceden plazas elegibles a mujeres, lo que nos conduce al siguiente caso.

El impacto potencial sobre las elecciones federales de 1995

Este ejemplo toma los resultados electorales de 1995 para las Cámaras Alta y Baja como punto de partida y calcula el incremento del porcentaje de mujeres elegidas si los candidatos masculinos y femeninos hubieran sido distribuidos de forma diferente en las listas. Si se tiene en cuenta que no se esperan grandes cambios electorales en las elecciones de 1999, estas simulaciones conforman un buen indicador del impacto final de la ley de cuotas.

Las simulaciones se basan en las diversas sugerencias el contenido exacto de la ley, presentadas durante los debates parlamentarios. Se simulan los siguientes principios de distribución de candidatos de sexo opuesto en las listas electorales:

- 1.) los dos primeros candidatos de la lista electoral deben ser de diferente sexo;
- 2.) no puede haber tres candidatos sucesivos del mismo sexo en la lista electoral;
- 3.) la “cremallera”, es decir, la alternancia de candidatos femeninos y masculinos a lo largo de toda la lista. Este tercer principio no fue una enmienda en el proyecto inicial, pero es una reivindicación importante del movimiento feminista y de las asociaciones políticas de mujeres. Los Verdes aplican esta regla desde hace varios años.

No se simula la estipulación original de la ley, es decir, un máximo de 2/3 de candidatos del mismo sexo, contado a partir de la suma de escaños seguros y garantizados, así como para la plaza del primer suplente. Debido al número de combinaciones que implicaría tal simulación, los resultados no pueden generalizarse. No obstante, los efectos de la ley original pueden inferirse parcialmente de los resultados de la simulación de los dos primeros principios.

Los tres principios se simularon dos veces. La primera vez se aplicaron al número de escaños obtenidos por cada partido, sin tener en cuenta la distribución real de ambos sexos en las listas. Dada la débil posición de las mujeres en las listas electorales, se supuso que obtendrían el escaño menos favorable, al aplicar los diversos principios. Si los dos primeros candidatos de la lista no pueden ser del mismo sexo, la mujer se coloca en segundo lugar. Y si no puede haber más de tres candidatos sucesivos del mismo sexo, las mujeres ocupan el tercer lugar. En el caso del principio de alternancia, las mujeres ocupan los lugares pares de la lista.

La segunda simulación tuvo en cuenta la distribución real de los candidatos femeninos y masculinos en las listas. Esto significa que las mujeres no ocupan necesariamente los puestos menos favorables, por ejemplo, el caso de una mujer que ocupa el único escaño electo. Considerando que las mujeres ocupaban menos puestos de salida, con respecto a lo que habría ocurrido de haberse aplicado los principios que colocaban a una mujer cada tres o dos escaños, ellas subieron en la lista¹⁰, por lo que se conservaban su número de votos preferenciales... Por simple conveniencia se supuso que una mejor posición en la lista, no implicaba más votos preferenciales. La posición de un candidato en la lista influye sobre el número de votos preferenciales que recibe y los ubicados en los primeros puestos obtienen habitualmente más votos preferenciales. No obstante, las mujeres que en la simulación se adelantaron en la lista, no necesitaron más votos de la lista para cumplir con el perfil de elegibilidad, de los que realmente había disponibles. Sólo unas pocas tuvieron más votos preferenciales que los hombres que las precedían en la lista. Una segunda hipótesis consistía en admitir que un cambio de orden de los candidatos en las listas electorales no alteraría el número de escaños que los diferentes partidos habían obtenido. Podía ocurrir que una lista equilibrada por sexo incrementara el número de votos y escaños obtenidos por un partido. Los votantes podían verse atraídos por un partido, debido a que una mujer candidata popular encabezara la lista o debido a su imagen 'cercana a las mujeres'. Dado que en la simulación todos los parti-

¹⁰ Excepto en los casos en que las listas originales no incluían una mujer candidata y la simulación suponía que ninguna mujer había resultado electa.

dos aumentaron el número de mujeres candidatas en la misma medida, se supuso que esto no influiría sobre el número de escaños obtenidos por los diferentes partidos.

Las simulaciones se basaron en la distribución de los escaños parlamentarios de acuerdo con las elecciones de 1995 para las Cámaras federales de diputados y senadores. En la Cámara Baja, los 150 representantes se eligen directamente, distribuidos en 20 circunscripciones electorales. En la Cámara Alta, 40 de los 72 miembros se eligen directamente: 25 en la circunscripción flamenca y 15 en la circunscripción francófona. No se toman en consideración el resto de los miembros de la Cámara Alta, es decir, los parlamentarios de elección indirecta y provinciales, además de los miembros por derecho¹¹, por no ser elegidos directamente.

Por último, debe mencionarse que el porcentaje de hombres y mujeres elegidos puede diferir del porcentaje que asume un mandato parlamentario. Por ejemplo, cuando los suplentes sustituyen a parlamentarios que pasan al Gobierno. Esta posibilidad no se ha tenido en cuenta porque la cuota se aplica a la composición de las listas y no directamente a las asambleas parlamentarias.

Las simulaciones proporcionaron los siguientes resultados:

Cámara Baja - Porcentaje de mujeres electas en 1995: 12% (18/150)			
	Primeros dos candidatos de distinto sexo	Cada tres candidatos, el tercero es una mujer	Principio de alternancia
Aplicación estricta del principio	29% (44)	10% (15)	33% (49) ¹²
Respeto de la distribución real de ambos sexos en la lista	30% (45)	17% (26)	33% (50)

¹¹ Pertenecen a la línea sucesoria del trono.

¹² La diferencia con la cifra de la fila inferior se debe al redondeo.

Cámara Alta - Porcentaje de mujeres electas en 1995: 30% (18/150)			
	Primeros dos candidatos de distinto sexo	Cada tres candidatos, el tercero es una mujer	Principio de alternancia
Aplicación estricta del principio	35% (14)	25% (10)	42% (17)
Respeto de la distribución real de ambos sexos en la lista	35% (14)	32% (13)	42% (17)

La tabla muestra que:

- En todas las simulaciones, el porcentaje de mujeres electas crece tanto en la Cámara Baja como en la Alta, excepto cuando se aplica estrictamente el principio de que no puede haber tres candidatos sucesivos del mismo sexo (sin tener en cuenta la distribución real de ambos sexos a lo largo de la lista). El incremento de mujeres resulta más llamativo en la Cámara baja. Si los dos primeros candidatos hubieran sido de sexo opuesto, el número de mujeres habría sido más del doble. Esto significa que las mujeres están fuertemente sub-representadas en puestos de elección segura.¹³
- En ambos tipos de simulaciones, el principio de alternancia conduce al porcentaje más elevado de mujeres electas, en ambas Cámaras. Si bien este hecho no es sorprendente, llama la atención comprobar que el principio de alternancia no conduce a un número equivalente de mujeres y hombres. En la Cámara baja aún quedan 2/3 de diputados masculinos.
- En ambas simulaciones, el principio de que cada tres candidatos consecutivos de una lista debe haber una mujer conduce al porcentaje más bajo de mujeres electas, en ambas Cámaras.
- En ambas simulaciones, el principio de que los dos primeros candidatos no pueden ser del mismo sexo proporciona un porcentaje de mujeres más elevado que el principio de que no puede haber tres candidatos

¹³ Consulte también Creaghs y Dewachter (1998), sobre la distribución de sexos en las listas electorales.

sucesivos del mismo sexo, pero menor que el porcentaje que ofrece el principio de alternancia. En la Cámara Baja, la diferencia con el principio de alternancia es menor que en la Cámara Alta.

- Ambos tipos de simulaciones en las Cámaras Baja y Alta, es decir, la aplicación de los tres principios sin tener en cuenta la distribución de ambos sexos en la lista y la aplicación que sí tiene en cuenta esta distribución, conduce a resultados similares. La única excepción es la aplicación estricta de la regla por la que no puede haber tres candidatos consecutivos del mismo sexo.

Analicemos en detalle los diferentes principios:

- ***Los dos primeros candidatos deben ser de diferente sexo***

El incremento del porcentaje de mujeres electas en la Cámara Baja es sorprendente, cuando no se permite que los dos primeros candidatos sean del mismo sexo. La aplicación estricta de esta regla proporcionaría 44 mujeres, que es más del doble de su número real. Si se tiene en cuenta la distribución real de ambos sexos en las listas electorales, la cifra sería algo mayor, considerando los casos en los que el único escaño obtenido lo ocupó una mujer.¹⁴

Las cifras resultan aún más sorprendentes si se considera que en todos los casos en los que un partido obtuvo sólo un escaño por distrito, quedaba en manos de un candidato masculino en la simulación que no tenía en cuenta la distribución real de ambos sexos en la lista. En la práctica, esto ocurre en más de 1/4 de los escaños. Visto que para la Cámara Baja son numerosas las pequeñas circunscripciones electorales, la mayoría de los partidos sólo obtiene uno o dos escaños por circunscripción. En las últimas elecciones, la obtención de un escaño en una circunscripción por parte de un partido se dio 41 veces, mientras que en 29 casos obtuvieron dos escaños en una circunscripción y 15 fueron las veces en las que un partido obtuvo de tres a cinco escaños en una circunscripción determinada. (Ysebaert, 1995.) De los 11

¹⁴ Hubo cuatro casos de este tipo. Sin embargo, el número sólo subió hasta 45 y no 48, porque hubo tres listas que no incluían una mujer candidata y se registraron como 0 (cero) mujeres electas.

partidos que tienen representantes en el ámbito federal, sólo cuatro obtienen habitualmente más de dos escaños por circunscripción (los Demócratas Cristianos, los Socialistas y los Liberales flamencos, además de los Socialistas francófonos). Con estas cifras queda claro que el número de mujeres aumentaría más si los principios se aplicaran de una manera que las tuviera más en cuenta, es decir, si los hombres y las mujeres encabezaran alternativamente las listas de las circunscripciones por las que se presenta un partido. Esta alternancia habla por sí sola en los casos en que los partidos no obtienen más de un escaño por circunscripción. En las últimas elecciones federales, tres de los 11 partidos no obtuvieron más de un escaño en ninguna circunscripción (el partido regional flamenco, los Verdes flamencos y el partido derechista de los francófonos).

La diferencia no es tan espectacular en la Cámara Alta, cuando se compara el porcentaje de mujeres electas con la simulación. Los partidos suelen obtener más escaños que en la Cámara Baja porque se presentan a las elecciones en una sola circunscripción. Por lo tanto, no es tan determinante el ocupar uno de los primeros puestos de la lista. Cuanto mayor es la competencia por obtener un escaño, menor es la oportunidad de que lo obtenga una mujer. Si un partido tiene más probabilidad de obtener varios escaños, suele presentar candidatos con perfiles diversos y, en consecuencia, incluye a mujeres.¹⁵

- ***No puede haber tres candidatos consecutivos del mismo sexo***

Es importante destacar que la aplicación de esta regla, aun considerando que sería una interpretación correcta de la cuota requerida de 1/3-2/3, no aumentaría realmente el porcentaje de mujeres electas. Si esta regla se aplicara sin tener en cuenta la distribución real de ambos sexos en las listas, el porcentaje de mujeres electas sería inferior al de los resultados reales. Esto muestra que las mujeres fueron ubicadas más favorablemente que si se hubiera aplicado una interpretación estricta de la regla, pero en el caso de la Cámara Baja, la diferencia entre simulación y realidad es insignificante.

¹⁵ Consulte también a Matland (1993), sobre la importancia del tamaño del partido comparada con la dimensión del distrito electoral.

- **Aplicación del principio de alternancia**

El principio de alternancia, es decir, la alternancia de candidatos femeninos y masculinos a lo largo de toda la lista, proporciona el porcentaje más elevado de mujeres electas, tanto en la Cámara Baja como en la Alta. Sin embargo, no da lugar a igual número de hombres y mujeres. En la Cámara Baja, exactamente 1/3 de los electos habría sido mujer. Este valor es ligeramente superior al caso en que los dos primeros candidatos de las listas deban ser de diferente sexo, debido al bajo número de escaños que los partidos obtienen por circunscripción. Como en las otras simulaciones, el porcentaje de mujeres se elevaría si ambos sexos alternaran el encabezamiento de las listas.

La aplicación del principio de alternancia en la Cámara Alta, en la que existe una única circunscripción, da lugar a un notable aumento de mujeres parlamentarias. Sin embargo, la mitad de los partidos presentes en la Cámara Alta obtuvieron más de tres escaños en las últimas elecciones (los Demócratas -Cristianos flamencos, los Socialistas y Liberales, tanto flamencos como francófonos). Habría un 42% de mujeres electas, en lugar del 30% real, aun cuando ninguna lista estuviera encabezada por una mujer. Dado que los partidos sólo presentan una lista para la Cámara Alta, puede suponerse que este es el mayor porcentaje de mujeres que puede alcanzarse. En el contexto político actual resulta improbable suponer que muchas mujeres encabezan una lista.

El principio de alternancia es el único que proporciona listas electorales realmente equilibradas en cuanto a la distribución de candidatos femeninos y masculinos. En el caso de la Cámara Baja, también es el único que tiene 1/3 de parlamentarias mujeres. En el caso de la Cámara Alta, este principio daría lugar a una asamblea parlamentaria más igualitaria entre hombres y mujeres.

NECESARIA PERO NO SUFICIENTE: LECCIONES PARA EL FUTURO

¿Qué nos dicen estos dos casos con respecto a la efectividad de esta ley de cuotas? ¿Nos conducirá a una distribución equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales? ¿Y se traducirá esto en asambleas parla-

mentarias con una composición más equilibrada de sexos? ¿Qué lecciones deben extraerse de esta experiencia? ¿Debería y cómo podría ser mejorada esta ley de cuotas? ¿O existen otras alternativas más prometedoras?

El primer caso muestra claramente que los partidos no dudan en aplicar la cuota y que las listas incluían a menudo un porcentaje de mujeres candidatas mayor del requerido. Puede suponerse que la sanción, que consiste en dejar vacantes los puestos que no pudieran ocuparse con el sexo menos representado, no era el principal estímulo. Aunque sea perjudicial para los partidos dejar puestos vacantes, el incentivo real de presentar suficientes mujeres candidatas era una cuestión de imagen y credibilidad. Los debates parlamentarios sobre la ley de cuotas, aún recientes en la memoria, habían demostrado un consenso público sobre la importancia de tener más mujeres en cargos políticos con capacidad de decisión. Esta cuestión no formó parte de los debates. Todos los partidos, incluso los conservadores, coincidían en la necesidad y la importancia de tener asambleas parlamentarias equilibradas por sexo. La ley debía aspirar a un objetivo superior, es decir, una representación más democrática de la sociedad. (Marques-Pereira, 1998.) La sociedad política belga aceptó el 'axioma' de que una representación política paritaria, ya fuera del 50-50 o casi, mejoraría la democracia en forma y contenido. Una mayor cantidad de mujeres contribuye a reducir la distancia entre representantes y ciudadanos y, así, se refuerza la legitimidad de la democracia. (Paye, 1997.) Los partidos no querían decir lo contrario a la hora de elegir sus candidatos. Puede observarse una tendencia similar en la preparación de las elecciones múltiples de junio de 1999. Los partidos están ansiosos por mostrar que ellos seleccionan más mujeres candidatas que el porcentaje requerido.

Sin embargo, tanto en el primer caso como, especialmente, en el segundo se destaca que estos compromisos públicos deben tomarse con precaución. Carton destacó, con razón, que la proporción de parlamentarias mujeres no aumentó más respecto a las anteriores elecciones locales de 1988, en las que no se aplicó la ley de cuotas. La presentación de mujeres candidatas no implica automáticamente que serán electas. En el sistema electoral belga, todo depende del lugar que un candidato ocupe dentro de la lista. Esto se confirma con el segundo ejemplo, la aplicación simulada de varias cuotas a los resultados electorales de las elecciones federales de 1995. Las mujeres

deben encontrarse en los primeros puestos con el fin de que acceda un número considerable de ellas al parlamento. Las simulaciones muestran que es imperativo que las mujeres ocupen una de las dos primeras posiciones de una lista, si se espera que la cuota tenga efecto positivo en la composición equilibrada de las asambleas parlamentarias.

Por lo tanto, se puede llegar a la conclusión de que la ley de cuotas, si bien necesaria, no es suficiente. Era necesaria porque una ley de cuotas es una señal clara de que la baja representación de mujeres en la toma de decisiones políticas se había convertido, finalmente, en un tema que debía ser tomado en serio... y, aunque, no todos los políticos se mostraban ansiosos por aplicar la cuota, lo hicieron. No había más excusas. No era una casualidad que, aun cuando el porcentaje de mujeres había ido aumentando regularmente en las elecciones anteriores, la proporción de mujeres elegidas aumentó más en los casos en que su presencia era mucho más baja anteriormente. Sin embargo, la ley de cuotas no es una condición suficiente para conseguir la paridad en las asambleas parlamentarias. Desde un punto de vista teórico, la ley posibilita incluso que las mujeres no resulten elegidas. Basta con ocupar los 2/3 de las plazas con candidatos masculinos y dejar el resto vacantes o dejar 1/3 de mujeres candidatas al final de la lista, en los puestos que no resultan electos. Desde un punto de vista político, esto no es factible, pero sirve para subrayar el hecho de que la ley, en su forma actual, no tiene un efecto positivo inmediato en la proporción de mujeres electas¹⁶. Sería injusto afirmar que ninguno de los portavoces de los partidos era sincero cuando declaraba que su partido deseaba mejorar el equilibrio entre los sexos. ¿Tendrán los partidos tantas ganas de hacerlo como ahora, en las próximas elecciones, en que la cuota de 1/3-2/3 se aplicará por primera vez y los medios están prestando mucha atención a este tema? Considero que parte de este afán, se desvanecerá. Resulta sorprendente constatar que los partidos tienden a hacer hincapié en las listas equilibradas para la Cámara Alta federal y para el Parlamento Europeo. Sin embargo, no hablan de las listas para la Cámara Baja, que todavía es una de las asambleas parlamentarias con mayores poderes. Aún falta la voluntad de compartir el

¹⁶En Argentina se ha promulgado un decreto que define los escaños seguros por número total de escaños, con el fin de anticiparse a una tendencia de ese tipo. (Jones, 1996).

poder. Frente a esta situación, la ley de cuotas no es una medida suficiente. No estipula la distribución real de los candidatos de ambos sexos en las listas y, por lo tanto, no garantiza ningún resultado.

Esto demuestra que los promotores de la ley, introduciendo una doble cuota, eran bien conscientes de estos problemas. Sin embargo, su idea no sobrevivió al clima político de comienzos de los noventa y lo mismo puede decirse de las diferentes enmiendas discutidas en los debates parlamentarios de 1994. A finales de 1998, cuando los partidos comenzaron a preparar las listas para las elecciones de 1999, hubo varias iniciativas para cambiar la actual ley... Se pueden señalar dos tipos de iniciativas. El primer tipo de iniciativas intenta definir el orden preciso de los candidatos y candidatas en una lista, prestando particular atención a los primeros puestos. La aplicación de estas medidas no necesita más explicaciones. El otro tipo de iniciativas, se centra sobre la importancia relativamente baja de los votos preferenciales. La idea es neutralizar el voto por la lista, es decir, sólo se aplicaría en la asignación de escaños a los diferentes partidos. Durante la asignación final de los escaños a los candidatos, sólo contaría el número de votos preferenciales recibidos. Se argumenta, que resulta injusto, que candidatos que tienen un alto número de votos preferenciales, no consigan un escaño debido al puesto bajo que ocupaban en la lista. Los candidatos deberían ser elegidos según el número de votos que consigan y no según una lista decidida por la cúpula de los partidos. Quienes se oponen a estas medidas argumentan que se reduciría el perfil democrático de las elecciones, al hacer mayor hincapié en las campañas personalizadas y los mayores costes que implicaría (tanto reales como discursivos). Desde la perspectiva de la paridad en las asambleas parlamentarias y sin considerar otros aspectos, la neutralización del voto por la lista tiene una desventaja fundamental. No garantiza ningún resultado. Se ha dicho antes que las mujeres que ocupaban puestos bajos en las listas electorales solían obtener más votos preferenciales que los candidatos masculinos mejor ubicados en la lista. Pero nada garantiza que esta tendencia continuará. Dada la persistente falta de representación de las mujeres, una parte del electorado, aunque sea pequeña, tiende a votar de manera consciente por las mujeres. Este efecto podría perderse a largo plazo, cuando las mujeres alcancen porcentajes más elevados, o simplemente porque se preste menos atención a la cuestión. Si bien puede de-

fenderse la neutralización del voto por la lista, argumentando la revalorización de la opinión del electorado, basándose en la necesidad de mejorar la representatividad y, así, la legitimidad de las instituciones democráticas, es preferible precisar la cuota actual... Está claro que existen otras alternativas a largo plazo, como la introducción de listas dobles o tickets binominales (Mossuz. Lavau, 1998), pero la clara definición de los lugares que ocupan los candidatos y candidatas en las listas electorales, puede ser, a corto plazo, la solución más efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Carton, Ann (1995) Paritaire democratie: een definitieve stap vooruit. In: Nederlandstalige Vrouwenraad (ed) Jaarboek van de vrouw 1994. Leuven: Acco, pp. 71-89
- Carton, Ann (1997) Stem vrouw: een campagne met effect?. In: (ed) Akten van het colloquium 'Overzicht van en perspectieven voor onderzoek en onderwijs in België'. Brussel: Sophia, pp. 150-158
- Craeghs, Jo, Wilfried Dewachter (1998) Vrouwen verkozen. Een eerste onderzoek naar de betekenis van de evenredige vertegenwoordiging, de hoofdvakstem en de plaatsvervangng. Leuven: KUL
- Dahlerup, Drude (1998) Using Quotas to Increase Women's Political Representation In: Azza Kararn (ed) Women in Parliament: Beyond Numbers. Stockholm: IDEA, pp. 91-106
- Darcy, Robert, Susan Welch, Janet Clark (1994) Women, Elections and Representation. Second edition. Lincoln, Nebraska: Nebraska University Press
- De Winter, Lieven (1988) Belgium: democracy or oligarchy? In: Michael Gallagher, Michael Marsh (eds) Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics. London: Sage, pp. 20-46
- Guadagnini, Marila (1998) Mannen, vrouwen en hun politieke burgerschap in Italie in de jaren 90. In: - (ed) Van onevenwicht naar evenwicht. Het Vlaams parlement en nieuwe perspectieven voor vrouwen. Brussel: Vlaams Parlement, pp. 16-25
- Joly, Carine (1997) Parité ou quotas: Quelle solution pour une plus grande représentation des femmes en politique? Brussels: IFA

- Jones, Mark (1998) Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces. In: *Comparative Political Studies* 31 (1), pp. 3-21
- Jones, Mark (1996) Increasing Women's Representation via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos. In: *Women & Politics* 16(4), pp. 75-98
- Leduc, Larry, Richard Niemi, Pippa Norris (1996) *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage
- Leijenaar, Monique (1989) *De geschade heerlijkheid. Mannen en vrouwen in de Nederlandse politiek 1918-1988*. Den Haag: SDU-uitgeverij
- Lovenduski, Joni, Pippa Norris (1993) *Gender and Party Politics*. London: Sage
- Marques-Pereira, Berengere (1998) *La citoyenneté politique des femmes*. *Courrier hebdomadaire* 1597. Bruxelles: Crisp
- Matland, Richard (1993) Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway. In *The Journal of Politics* 55(3), pp.737-755
- Mossuz-Lavau, Janine (1998) *Femmes-Hommes, pour la parité*. Paris: Presses de Sciences Politiques
- Paye, Olivier (1997) Féminiser le politique: recitoyennisation ou tribalisation? Une réponse du monde politique belge, *Sextant*, vol.7(1), pp. 139-161
- Raad van gelijke kansen voor mannen en vrouwen (1996) *Vrouwelijke verkozenen: cijfers en statistieken*. Brussel: Raad van gelijke kansen voor mannen en vrouwen
- Rule, Wilma, Joseph Zimmerman (1994) *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport, Connecticut: Greenwood Press
- Sundberg, Jan (1995) Women in Scandinavian Party Organizations. In: Lauri Karvonen, Per Selle (eds) *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth, pp. 83-111
- Uyttendaele, Mark, Jerome Sohier (1995) Les quotas féminins en droit électoral ou les paradoxes de l'égalité. In: *Journal des tribunaux* 114 (5754), pp. 249-256
- Van Haegendoren, Mieke (1993) Vrouwelijke en mannelijke kandidaten bij de verkiezingen van 24 november 1991 in Vlaanderen. In: *Res Publica* 35(2), pp.147-158

- Van Molle, Leen; Eliane Gubin (1998) *Vrouw en politiek in België*. Tielt: Lannoo
- Woodward, Alison (1998) *Politische Partizipation von Frauen in Belgien: Die gespaltene Frau*. In: Hoecker, Beate (ed) *Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa*. Opladen: Leske und Budrich
- Ysebaert, Clair (1995) *Politicoograaf 1996*. Diegem: Kluwer
- Ysebaert, Clair (1998) *Politicoograaf 1998*. Diegem: Kluwer

M^a. JOSÉ DE MATOS

Ante todo, quiero manifestar mi satisfacción por poder compartir con todas vosotras y con el compañero también, nuestra reciente experiencia hacia la Democracia Paritaria, a pesar del rechazo de la Propuesta de Ley 164/VII en el Parlamento Portugués.

Con orgullo, puedo puntualizar que el proceso de lucha por la Paridad en Portugal, partió de las mujeres socialistas. La tradición de lucha por la emancipación tiene hoy características distintas de las de hace veinte años. No obstante, este tema es una cuestión de principio en la doctrina política de nuestra vía política, la vía del Socialismo Democrático.

El uso del concepto de Democracia Paritaria, que tiene su cuna en el Consejo de Europa, conlleva, en mi país un conjunto de iniciativas y acciones desde el principio de los años 90 y que tuvo su auge simbólico con la creación de un Parlamento Paritario en la Asamblea de la República. Este hecho atípico, pero histórico, tuvo un cierto impacto social. La simulación de un ágora verdaderamente paritario, los temas y los actores, han sido capaces de atraer la atención de los medios de comunicación, que por primera vez dieron una visión única a las cuestiones “de mujeres”. También hay que añadir que en muy poco tiempo lograron olvidarlo... pero la lucha continuó.

En 1992 por influencia de la Internacional Socialista, el Partido Socialista introdujo en sus estatutos una cláusula que obliga respetar el 25% de participación femenina en todas las estructuras del partido. La declaración de principio no pasa de una declaración de intenciones. Mientras tanto, los otros partidos rechazan esta medida.

En 1994 con las buenas perspectivas políticas de previsión de cambio en el Gobierno, las mujeres socialistas sugieren y logran que el programa electoral del Partido Socialista y de la Nueva Mayoría integre un compromiso público en el que se afirma como objetivo “La aprobación de medidas constitucionales y legislativas que promuevan, de forma efectiva, un equilibrio entre hombres y mujeres en la designación para el acceso a cargos públicos y políticos, con vistas a la construcción de una Democracia Paritaria”.

El Partido Socialista gana las elecciones y las ONGs no olvidan lo que fue prometido. Unidas insisten en que el tema debe formar parte de la revisión constitucional acordada entre los partidos representados en el Parlamento. Sin pérdida de tiempo, el Departamento Nacional de Mujeres Socialistas invita al Ministro de Asuntos Parlamentarios y le hace una primera propuesta. De inmediato fuimos a la conquista del Ministro Adjunto que tiene las responsabilidades sobre los temas relacionados con la familia. Fue más difícil convencerlo, pero con el tiempo, se convirtió en defensor y simpatizante, participando frecuentemente en nuestras actividades.

En muy poco tiempo, se creó un ambiente propicio al cambio, que se ha visto reforzado por la influencia y la participación de mujeres portuguesas en el Lobby Europeo de Mujeres, con la participación en el Tratado de Maastrich, la actividad desarrollada en la Comisión de los Derechos de la Mujer en el Parlamento Europeo; la Conferencia de Pekín y otras tantas iniciativas.

La ideología del término “Mainstreaming” para integrar la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en el conjunto de las políticas comunitarias, impulsó la creación de un PLAN GLOBAL que ha envuelto (ha contagiado) a varios Ministerios, con la finalidad de un trabajo articulado que permita una mayor eficacia en el cambio de las mentalidades.

Igualmente, ha sido importante en nuestro recorrido la discusión en torno al Tratado de Amsterdam y la introducción de los artículos, 2º, 3º 6ºA, 118 y 119. Se vieron, por primera vez, y con alguna claridad, las interseccio-

nes del Derecho Comunitario en el Derecho Interno. La puesta en marcha de la 4ª Revisión Constitucional fue decisiva para nosotras. Las diputadas socialistas siguieron de cerca los temas de la Igualdad y en conjunto con las ONGs, conseguimos influenciar (convencer) a nuestros compañeros de partido. Por propuesta socialista, cambia el sentido jacobino de la Igualdad imperante en la Ley, consagrada en la Constitución de 1976. El principio formal es sustituido por el principio substancial que permite la acción positiva.

Esta innovación de la Ley fundamental se traduce según Vital Moreira, entonces presidente de la Comisión de Revisión, “en que el precepto original se limitaba a una declaración de principio sobre la relevancia de la participación directa y activa de los ciudadanos, en general, sin distinciones en la vida política, mientras que el nuevo precepto pasó a tener por objeto específico la relevancia de la participación de hombres y mujeres en la misma vida política, acrecentando una incumbencia legislativa en el sentido de la promoción de la Igualdad de unos y de otras en el ejercicio de derechos civiles y políticos, así como la no discriminación de unos y de otras en el acceso a cargos públicos”. (Democracia com mais cidadania-Presidencia del Consejo de Ministros. Lx 1998 pág. 48).

Dice Moreira “ que la promoción de la *igualdad sustancial* mediante medidas de <discriminación positiva> implica siempre una derogación del principio de la *igualdad formal* (jurídica), una vez que se traduce necesariamente en el trato más favorable de un grupo en particular, justo en función de la situación económica, social y otra (incluso en función del sexo. Todavía lo que importa es establecer las desigualdades de trato necesarias para implementar la igualdad material o substancial”. Idem. Pág. 49.

Es en el contexto del artículo 109 de la Constitución, dónde, utilizando la expresión “promover la igualdad en el ejercicio”, los revisores se interrogan sobre las maneras, en que se haría materialmente, la participación igualitaria sin discriminaciones.

Pero las mujeres ya poseíamos la respuesta. La implementación de tales medidas tendría que pasar por el régimen de cuotas. En este sentido fue definido un consenso para el “índice de paridad”, el equilibrio mínimo de representación de mujeres y hombres, el *limite de paridad*. Este índice representativo del 40% para cualquiera de los sexos sería el mínimo a partir del cual podrá existir una Democracia Paritaria.

La aprobación del principio referido anteriormente, no sólo obliga al legislador a adoptar medidas que promuevan la participación en términos paritarios, como hace inconstitucional la omisión de medidas de acción positiva para combatir la desigualdad real existente, en virtud del Artículo 9/ h, que considera como tarea fundamental del Estado “la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres”, de dónde se deduce que “la eventual adopción de cuotas de participación mínimas no puede tener como beneficiarios solamente mujeres, sino que eso implica a ambos sexos indistintamente; en caso contrario, se verificará una violación cualificada del principio de la Igualdad en su vertiente “formal”. Idem pág.. 54. Así se hizo imperativo regular el principio constitucional para pasar de la doctrina a la práctica.

El Gobierno, con una política abierta y de diálogo constante con la sociedad civil, invita a las ONGs a pronunciarse sobre el preproyecto de revisión de la Ley Electoral. De modo general, todas consideran que la revisión de la Ley Electoral es la oportunidad para concretar el objetivo de una democracia participativa y de calidad. De igual modo, manifiestan que es imprescindible que las metas cuantitativas sean adoptadas por los partidos y que las lleven a la práctica en los círculos uninominales que irán a ser propuestos.

Desde luego, este era un asunto resbaladizo, siendo muy difícil tomar una posición sin conocer aún el mapa electoral y el número de círculos por distrito; y además, cuando la discusión estaba centrada en la Universidad y realizada por especialistas.. Todavía existía el presentimiento de que sin la apuesta fuerte de los partidos, no lograríamos la representación paritaria.

El Gobierno nombra entonces un grupo de expertos, políticamente plural. Este grupo preconiza en sus conclusiones que la Ley establezca *objetivos mínimos* de participación ciudadana de cada uno de los sexos, ya sea a nivel de las candidaturas, ya sea de los resultados, y prevea penalizaciones por el no cumplimiento de estos, así como premios en caso de que se sobrepasen los objetivos: El objetivo mínimo es del 25%.

Las ONGs no están totalmente de acuerdo con estas conclusiones. Para ellas la propuesta queda muy lejos de la Democracia Paritaria y sugieren el 33%, ya que éste es el porcentaje definido científicamente como necesario para que, en un grupo, pueda alternar la cultura de la intervención.

De hecho, el Proyecto de Ley nº 164/ VII se articulaba, sin expresarlo, en un anteproyecto de reforma del sistema representativo mixto, y en la pers-

pectiva de una propuesta de creación de círculos uninominales que tampoco era del agrado de las ONGs. Las mujeres sabemos con seguridad que este sistema no facilita la representatividad paritaria.

Este anteproyecto presentaba varias lagunas; estaba centrado en las elecciones para el Parlamento y no contemplaba los comicios para otros cargos políticos, en especial los autárquicos.

Mientras tanto, las Comisiones para la Paridad, Igualdad de Oportunidades y Familia y la Comisión de Revisión de la Constitución, convocan varias veces a las ONGs a reuniones, con la intención de estimular y motivar a la sociedad civil y al mismo tiempo hacer cambiar las posiciones contradictorias de los partidos de la derecha y también del Partido Comunista.

Pero la lucha contra la cultura machista no ha avanzado y se probó que la cultura de Igualdad de participación es una utopía. Nos hemos quedado con un vacío legal por no regular la Constitución.

Aunque las personalidades de la sociedad civil, como intelectuales, ex gobernantes, científicos, empresarios, sindicalistas, comunicación social etc..., en las sesiones parlamentarias, defendieron una mayor representatividad y participación de las mujeres en la toma de decisiones, a la hora de votar la Ley, tan sólo el Partido Socialista dio su voto favorable. Con el rechazo de la Ley de Reforma Electoral hemos vuelto al inicio, al punto cero.

El consenso no llegó y los partidos dieron lo dicho por lo no dicho; las diputadas siguieron las indicaciones del partido con la disculpa de que las metas cuantitativas eran, no un instrumento puntual, pero que las colocaba en ridículo. Este argumento contradictorio de las mujeres del Partido Social Democrático entra en choque con lo antes defendido por las mismas, que consideraban necesario promover más nominaciones de mujeres para cargos políticos, y las mujeres comunistas, que también se presentaron poco solidarias con las otras mujeres dejando el feminismo en el cajón con el argumento de la meritocracia, en oposición a las cuotas.

El secretario General del Partido Socialista defendió, con valor y generosidad, durante la oposición, la justa Regulación del artº 109 de la Constitución portuguesa.

El contexto político no fue ajeno a esta toma de posición; nos resentíamos de dos logros negativos: el referéndum sobre el aborto y el referéndum sobre la regionalización. Fue tan simple acabar con una esperanza para re-

formar una administración napoleónica que era obvio que no lograríamos la paridad. Perdimos como ciudadanas, aunque cómo socialistas estábamos de pie.

Al día siguiente del rechazo de la Ley, en un Congreso del Partido Socialista, se aprobó por primera vez el 25% de cuota de mujeres para cargos políticos nacionales por iniciativa del Secretario General... Y fue aprobada una moción para que la meta mínima fuese considerada como plataforma para, progresivamente, lograrse la paridad, cumpliéndose de inmediato en las elecciones europeas y en las legislativas la misma meta cuantitativa...

Las listas ya responden a una igualdad de oportunidades, todavía no está garantizada una igualdad de resultados y ese es nuestro desafío.

Esta semana, el día 3 de mayo, se presentó en la Asamblea una nueva propuesta de Ley Electoral, que representa un nuevo sistema de representación mixto; con base en un conjunto de círculos uninominales de candidatura, que constituye el 75% de los diputados, y un círculo nacional, con un 25%. Según los estudiosos de las universidades que han hecho el estudio de base, esto corresponde a unos criterios adoptados para una división que tiene en cuenta, no la tradicional división de distritos, sino un conjunto de municipios o grupos de feligresías, en que haya un número con base demográfica, un número de población semejante a otro que sea vecino, y que haya un conjunto de intereses que le dé una identidad en términos más antropológicos. Otros criterios son la continuidad y la coherencia de las áreas geográficas. Las universidades implicadas en el estudio previo sustentan que estos criterios suponen la coherencia de los círculos y son un criterio fundamental para el acercamiento entre elegidos y electores, lo que conlleva a una mayor calidad de la representación y a más transparencia en los procedimientos. En un sentido antropológico, esta delimitación está relacionada con un concepto de identificación y sentimiento de pertenencia a un territorio y a una comunidad de interés y aspiraciones.

El sistema es, a su vez, un sistema mixto con diputados elegidos por vía uninominal y diputados elegidos en un círculo nacional. Con este nuevo sistema presentado a la Comunicación Social, que no ha sido divulgado de modo que tengamos un conocimiento que permita un juicio determinante, todavía no parece traer ningún cambio positivo en lo que concierne a la igualdad de los resultados.

Es conocido a priori que “el sistema de representación proporcional, de lista plurinominal, se muestra más favorable al funcionamiento del sistema de <cuotas> -no siendo todavía, este u otro sistema electoral un supuesto necesario a la aplicación de acciones positivas”. Además, porque “la eficacia de una imposición legal de <cuotas> en términos de resultado (ya sea número o porcentaje de mujeres efectivamente elegidas) exige un sistema de lista electoral completa y depende del lugar ocupado en la lista por las personas del sexo sub-representado “Vital Moreira ídem pág. 36.

Por todo esto, no basta la reforma del sistema para que las mujeres puedan verse bien representadas. Hace falta algo más cómo la educación de niños y niñas en una cultura de la participación.

Sobre todo, tendremos que pensar en democratizar la democracia, recreando un sistema jurídico-político que se base en una nueva conceptualización de la democracia representativa más igualitaria, con más reparto del poder y en el que la misma democracia no funcione como obstáculo al ejercicio de la ciudadanía, del mayor número de ciudadanas.

Me gustaría acreditar que la Democracia Paritaria va a ser el nuevo paradigma del siglo XXI, basado en una visión del mundo, no dual, sino compleja y articulada.

Esto hoy por hoy se debe hacer dentro de los partidos políticos, y en el Partido Socialista se hace.