

SOLO PARA PARTICIPANTES

DOCUMENTO DE REFERENCIA

DDR/1

21 de abril de 2009

SOLO ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Cuadragésima tercera reunión de la Mesa Directiva
de la Conferencia Regional sobre la Mujer
de América Latina y el Caribe

Puerto España, 7 y 8 de julio de 2009

**INFORME DEL TALLER INTERNACIONAL DE ESPECIALISTAS
EN SISTEMAS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA
DE LAS MUJERES EN EL NIVEL LOCAL**

(Santiago, 15 y 16 de enero de 2009)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
ANTECEDENTES	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS	2
Lugar y fecha de la reunión.....	2
Asistencia.....	2
Organización de los trabajos	2
B. TRANSCURSO DE LA REUNIÓN	2
C. DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES GENERALES	3
1. Variables de análisis en torno al indicador “Porcentaje de mujeres alcaldesas electas”	3
2. Recomendaciones de temas a profundizar para la consistencia conceptual del indicador “Porcentaje de mujeres alcaldesas electas”	4
3. Recomendaciones para la construcción del indicador “Porcentaje de concejalas y regidoras electas”	4
4. Recomendaciones sobre la relación entre los mecanismos para el adelanto de la mujer, los institutos de estadísticas y los organismos electorales nacionales	5
5. Temas de investigación complementarios	6
Anexo 1 - LISTA DE PARTICIPANTES	8

ANTECEDENTES

En la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito en 2007, los estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) solicitaron la creación de un observatorio sobre la igualdad que contribuya al fortalecimiento de los mecanismos nacionales de género¹.

Para cumplir con sus objetivos, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe pondrá a disposición de los gobiernos indicadores estratégicos de género y herramientas analíticas para la formulación de políticas, mantendrá actualizado el seguimiento de los temas relevantes para la igualdad de género y las buenas prácticas en políticas de género y ofrecerá una plataforma tecnológica que permita acceder a información sistemática y de fácil uso mediante un portal en línea.

Dado que en Quito los países reconocieron la paridad en todos los ámbitos de la vida privada y pública de las personas como uno de los propulsores determinantes de la democracia, el Observatorio tiene entre sus ejes principales la autonomía de las mujeres en el acceso a la toma de decisiones y la responsabilidad de generar un grupo limitado pero significativo de indicadores:

- Países que han aprobado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer dentro de la estructura gubernamental.
- Porcentaje de mujeres en el poder legislativo.
- Porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales.
- Porcentaje de mujeres alcaldesas en el total de alcaldes elegidos.

A este grupo de indicadores se sumarán otros dos solicitados por los gobiernos en la cuadragésima segunda reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe:

- Porcentaje de mujeres en el poder judicial.
- Porcentaje de mujeres en las regidurías o concejalías municipales.

Para poder avanzar en los indicadores relacionados con el acceso de las mujeres a la toma de decisiones en el nivel local, en junio de 2008 entró en vigencia un convenio de trabajo entre la CEPAL y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), destinado a crear una base metodológica para la construcción de los indicadores de autonomía política en este nivel y recopilar y procesar la correspondiente información².

En este contexto, se definió la realización de un taller de especialistas en sistemas electorales con el objeto de debatir y elaborar algunas recomendaciones sobre los indicadores de autonomía en la toma de decisiones y promover relaciones entre los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer y los organismos electorales nacionales y subregionales de América Latina y el Caribe.

¹ Consenso de Quito, acuerdo 3.

² Proyecto "Fortalecimiento de la gobernabilidad con enfoque de género y la participación política de las mujeres a nivel local" del INSTRAW y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que busca fortalecer el liderazgo político de las mujeres en la planificación y gestión de los gobiernos locales de América Latina.

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

Lugar y fecha de la reunión

El taller se celebró el 15 y 16 de enero de 2009 en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago.

Asistencia

Participaron especialistas provenientes de la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador y Guatemala.

Asimismo, se contó con la presencia y participación de expertos de dos organismos de las Naciones Unidas: el Instituto Internacional de las Naciones Unidas de Investigación y Capacitación para el Adelanto de la Mujer (INSTRAW) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La lista de participantes figura en el anexo 1.

Organización de los trabajos

Los trabajos se organizaron de acuerdo con el siguiente temario:

1. Inauguración.
2. Presentación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
3. Presentación de los indicadores de autonomía en la toma de decisiones del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
4. Sistemas electorales, sistemas de partidos y cuotas. Dificultades estructurales para el acceso de las mujeres a cargos de representación en los niveles subnacionales.
5. Desafíos presentes en la producción de estadísticas electorales.
6. Presentación de las variables que integran la base de datos de alcaldesas para analizar los aspectos metodológicos de la construcción de indicadores de autonomía en la toma de decisiones en el nivel local e identificar obstáculos y elementos facilitadores.
7. Elaboración de recomendaciones para la construcción del eje de autonomía en la toma de decisiones en el nivel local del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
8. Recomendaciones.

B. TRANSCURSO DE LA REUNIÓN

El taller se inauguró con los discursos de Sonia Montañó, oficial a cargo de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, y Carolina Taborga, Directora en funciones del INSTRAW.

Posteriormente, Carlos Maldonado, oficial asociado de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, presentó el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Más tarde, la oficial a cargo de la División de Asuntos de Género de la CEPAL y Alejandra Valdés, consultora del INSTRAW, reflexionaron sobre los indicadores de toma de decisiones. La reflexión de las especialistas se dividió en un análisis general de los sistemas electorales, los sistemas de partidos y las leyes de cuotas y una revisión de las dificultades estructurales para el acceso de las mujeres a cargos de representación en los niveles municipales. A continuación, se examinaron los sistemas de registro de información y algunos aspectos metodológicos.

Para terminar, se precisaron las recomendaciones para cada uno de los puntos del debate.

C. DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES GENERALES

Las y los participantes del “Taller internacional de especialistas en sistemas electorales y participación política de las mujeres en el nivel local” acordaron las siguientes recomendaciones generales:

1. Recomendaciones sobre las variables de análisis del indicador “Porcentaje de mujeres alcaldesas electas”.
2. Recomendaciones de temas a profundizar para reforzar la consistencia conceptual del indicador.
3. Recomendaciones de carácter metodológico para la construcción del indicador “Porcentaje de concejalas electas”.
4. Recomendaciones sobre la relación entre los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, los institutos nacionales de estadística y los organismos electorales nacionales, así como las articulaciones necesarias para la sostenibilidad de los indicadores en el tiempo.
5. Enumeración de posibles temas de investigación complementarios.

1. Variables de análisis en torno al indicador “Porcentaje de mujeres alcaldesas electas”

La reflexión de las participantes validó algunas de las variables elaboradas para cada país en la base de datos “Porcentaje de mujeres alcaldesas electas”, como la información sobre los períodos de duración de los mandatos municipales, el año de elección para cada mandato y el año al que corresponde la información, el número de alcaldesas electas, el número total de alcaldes electos, el número total de municipalidades por país, el tipo de división político-administrativa (que indica si el país es federado o unitario) y el tipo de sistema electoral (que indica si es mayoritario, proporcional o mixto). Asimismo, se analizó la importancia de incluir ciertas variables ausentes, como el tipo de listas utilizadas en las elecciones municipales (abierta, cerrada y bloqueada, cerrada y desbloqueada) y el tipo de circunscripción o jurisdicción electoral municipal (uninominal o plurinominal).

También se reafirmó la importancia de contar con los antecedentes legales, determinados en la Constitución Política de cada país, así como en la legislación municipal, la normativa referente a la descentralización (cuando sea pertinente) y la legislación electoral, con el fin de que la base de datos permita que cada país pueda:

- Contrastar la denominación y las funciones determinadas para las autoridades municipales: alcaldesas, intendentas, presidentas municipales, *prefeitas*. En la base de datos sobre mujeres regidoras o concejalas se operará de igual forma.
- Consolidar la información sobre la duración de los mandatos de los alcaldes y las alcaldesas.

- Comparar la legislación electoral aplicable a nivel municipal, referente al mecanismo de elección de las autoridades municipales, la identificación de los organismos electorales competentes y sus atribuciones.

Se planteó que la información sobre tipos de gobierno, organización territorial por país y división político-administrativa podría aparecer en una ficha técnica general para cada país en el sitio web del Observatorio.

Además, las participantes recomendaron explorar comparativamente en qué tipo de cargos de elección popular local se aplican medidas de acción positiva con el fin de potenciar el análisis comparado de la evolución del indicador en los países de la región. Lo anterior también implica investigar la existencia de mecanismos legales para el financiamiento de campañas electorales de mujeres y de programas específicos de formación y promoción de candidaturas de mujeres, cuestión de gran relevancia dada la dificultad de la aplicación de cuotas en los cargos unipersonales de elección popular, como las alcaldías.

2. Recomendaciones de temas a profundizar para la consistencia conceptual del indicador “Porcentaje de mujeres alcaldesas electas”

- Profundizar el análisis de la normativa jurídica referida a la elección de las autoridades municipales:
 - Constitución
 - Tratados y convenciones internacionales de carácter vinculante firmados por el país (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Protocolo Facultativo, Convención de Belém do Pará y otros)
 - Código municipal
 - Ley electoral
 - Ley de partidos políticos
- Registrar los cambios en los sistemas electorales en la última década a fin de dar cuenta de cambios específicos en los países para el período de análisis.
- En la medida de lo posible, profundizar el análisis vinculando las alcaldías encabezadas por mujeres con la magnitud poblacional de los municipios —identificados como grandes, medianos y pequeños— y caracterizar a los municipios según su importancia relativa. De esta manera, se podría analizar el porcentaje de mujeres alcaldesas electas según la magnitud poblacional y la importancia relativa de las municipalidades, es decir, si son aglomeraciones con mayor concentración de recursos (como las ciudades capitales) o relativamente desprovistas de ellos (municipios rurales poco poblados).

3. Recomendaciones para la construcción del indicador “Porcentaje de concejales y regidoras electas”

Las recomendaciones para la construcción de este indicador se refieren, principalmente, a la inclusión de variables relativas a la existencia de cuotas electorales a nivel municipal. Es decir, precisar si las leyes de cuotas o de paridad son materia de legislación municipal, nacional o estatal, si los cambios en la legislación electoral contemplan sanciones y mandatos de posición (alternancia) y si se aplican solo a los

titulares o también a los suplentes del cargo, lo que puede redundar en un aumento del porcentaje de mujeres entre los suplentes, pero no entre los titulares. Asimismo, cuando la ley de cuotas contempla una sanción, es pertinente especificar si esta es de tipo económico o consiste en el rechazo de la inscripción de la lista del partido que incumple con las normas en vigor. Otro elemento importante a considerar es si la justicia electoral concede al partido o la alianza en cuestión plazos para modificar el posicionamiento de las candidatas y los candidatos en las listas electorales y si actúa de oficio una vez concluidos dichos plazos sin haber obtenido resultados, efectuando los posicionamientos acordes a la ley (como ocurre en la Argentina).

Por otra parte, la comparabilidad de las leyes de cuotas requiere discernir qué organismo electoral tiene atribuciones para aplicar las sanciones y de qué mecanismos se dispone (organismo electoral administrativo o judicial y recursos procesales) para canalizar las impugnaciones sobre el incumplimiento de las leyes de cuotas o de paridad.

4. Recomendaciones sobre la relación entre los mecanismos para el adelanto de la mujer, los institutos de estadísticas y los organismos electorales nacionales

La reflexión acerca de la dificultad para acceder a información actualizada sobre el número de mujeres alcaldesas y concejalas electas en los países de la región, el papel de los organismos electorales en su publicación y las atribuciones en la aplicabilidad de sanciones ante el incumplimiento de la legislación electoral en relación con las cuotas electorales generó las siguientes sugerencias que deberán ser promovidas por los mecanismos para el adelanto de la mujer u organizadas en forma conjunta con los institutos de estadísticas y los organismos electorales nacionales:

- Promover, como medida de fortalecimiento institucional, reformas jurídicas para que los organismos electorales (tanto administrativos como judiciales) tengan atribuciones para aplicar las sanciones por incumplimiento de las acciones afirmativas, dispuestas en la legislación electoral vigente en todos los niveles, y cuenten con mecanismos jurídicos (impugnación, legitimación para accionar frente a la justicia electoral y otros) que permitan el acceso de la ciudadanía a la justicia electoral, tanto administrativa como judicial.
- Elaborar acuerdos entre los mecanismos para el adelanto de la mujer y los organismos electorales nacionales, tanto administrativos como judiciales (sobre todo cuando estos estén a cargo de la aplicación de las leyes de cuotas), con el fin de asegurar la disponibilidad de datos desagregados por sexo. Junto a la legislación específica, se requiere que los organismos judiciales constitucionales y electorales definan criterios de género, de manera que puedan producir resoluciones administrativas y judiciales conformes a la letra y el espíritu de la legislación.
- Propiciar articulaciones con las asociaciones regionales y subregionales que aglutinan a los organismos electorales nacionales, como el Protocolo de Tikal (Centroamérica, Panamá y el Caribe), el Protocolo de Quito (países de América del Sur) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), que reúne a ambas asociaciones regionales bajo la secretaría técnica del Centro de Asesoría Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Fomentar el intercambio de información entre los organismos electorales y los institutos nacionales de estadísticas.

- Impulsar modificaciones a los sistemas de registro electoral que permitan el adecuado análisis del comportamiento electoral desde una perspectiva de género. Para eso se requiere contar con un registro electoral (inscripción de partidos políticos y de candidaturas a cargos de elección popular), un padrón electoral (ciudadanos habilitados para votar) y documentos de identidad utilizados para votar. Todos ellos deben ser instrumentos confiables y actualizados que permitan identificar el comportamiento electoral de hombres y mujeres, lo que hace posible, por ejemplo, la emisión separada del voto de hombres y mujeres en la Argentina o Chile o por la naturaleza del padrón electoral en Costa Rica.

5. Temas de investigación complementarios

En el taller se propuso una serie de temas de investigación complementarios que serán abordados, a mediano y largo plazo, por los mecanismos para el adelanto de la mujer o por los organismos internacionales especializados, no solo en el nivel municipal sino también en relación con el acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones.

Normas para el financiamiento político-electoral de cada país:

- Identificar cuál es la regulación jurídico-financiera y electoral de cada país (financiamiento público, privado o mixto de las campañas) y si esta obliga a los partidos a asignar recursos para las mujeres (gastos permanentes, de capacitación y de campaña).
- Determinar el tipo de sistema de control financiero-contable de las campañas con el fin de contar con información comparada que se pueda desagregar por sexo en aquellos rubros que se consideren fundamentales para la promoción de la participación política de la mujer.
- Diseñar una agenda que permita, a mediano y largo plazo, contar con información sobre si la regulación jurídica y financiera electoral de cada país estipula medidas de repartición de recursos entre hombres y mujeres (particularmente, tipo de gasto permanente desagregado por sexo, tipo de gasto para capacitación desagregado por sexo y tipo de gasto en campañas desagregado por sexo).

Funcionamiento interno de los partidos políticos e igualdad de género:

Se identificó la siguiente información complementaria que será necesario explorar:

- Sistema de partidos y número de partidos políticos en la región, a nivel del país, los estados, las provincias y los municipios.
- Existencia de criterios de participación de las mujeres en los estatutos partidarios.
- Existencia de cuotas estatutarias.
- Presencia y mecanismos de acceso de las mujeres a las estructuras internas de toma de decisiones.
- Existencia y posibilidad de candidaturas independientes de mujeres.
- Financiamiento partidario para las mujeres.
- Presencia de partidos femeninos.

- Análisis de la variación de la presencia de mujeres en puestos elegidos de segundo nivel a escala subnacional, entre sistemas de listas abiertas, cerradas y bloqueadas o cerradas y desbloqueadas, que dé cuenta de si uno u otro sistema de lista facilita o dificulta la eficacia de las leyes de cuotas o de paridad.
- Elementos comunes que inciden sobre el cumplimiento o incumplimiento de las leyes de cuotas a nivel municipal en los distintos países.
- Estudio de los factores culturales que repercuten en la baja representación de las mujeres a nivel municipal.
- Análisis de las dificultades para el acceso, la representación y la presencia de las mujeres en la toma de decisiones en municipios con población afrodescendiente e indígena. Para ello se requiere generar información para la medición y comparabilidad entre los países con mayor población afrodescendiente e indígena, como Bolivia, el Brasil, el Ecuador, Guatemala, México y otros. En el caso de las alcaldías indígenas, es necesario avanzar en el análisis del acceso al poder en municipalidades regidas por usos y costumbres.

Análisis de las trayectorias de las mujeres electas, antes, durante y después de ejercer su mandato:

- La identificación del número de mujeres electas y de mujeres en ejercicio permitiría dar cuenta del número de mujeres que no asume las funciones de su cargo electo a favor de un suplente varón o que renuncia durante el período de ejercicio para ceder el lugar a un varón, tanto a nivel de las concejalías como de las alcaldías.
 - Mandatos y prácticas en el ejercicio del poder de las mujeres alcaldesas y concejalas.
 - Presencia de las mujeres candidatas en los medios de difusión.
 - Procesos partidistas internos que promueven u obstaculizan la nominación de mujeres a cargos de elección popular local y resistencias culturales, dentro de los partidos y del propio electorado, a la nominación y elección de mujeres.
- Naturaleza y alcance del registro civil, el padrón electoral y el documento de identidad utilizado para votar, así como del mecanismo nacional que permite recoger los datos necesarios para analizar los niveles de abstencionismo de las mujeres en el ámbito local.
- Normas que rigen la reelección, dado que cuando esta es recurrente o sin límite de mandato, dificulta el surgimiento de nuevos liderazgos, sobre todo de mujeres.

Anexo 1
LISTA DE PARTICIPANTES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Sonia Montaña, Oficial a cargo, División de Asuntos de Género
- Carlos Maldonado, Oficial asociado de Asuntos Sociales, División de Asuntos de Género
- Vivian Milosavljevic, Estadística, División de Asuntos de Género

Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)

- Carolina Taborga, Directora en funciones
- Alejandra Valdés, Consultora

Especialistas invitados

- Nélide Archenti, Socióloga y académica de la Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Tania Arias Manzano, Presidenta del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador
- Carolina Carrera, Subdirectora de la Corporación Humanas, Chile
- María de los Ángeles Fernández, Cientista política y Directora Ejecutiva de la Fundación Chile 21, Chile
- Sônia Malheiros Miguel, Coordinadora de la Subsecretaría de Articulación Institucional, responsable de la campaña “Más mujeres en el poder”, de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres del Brasil
- Jutta Marx, Socióloga y consultora en el área de mujeres y política, Argentina
- Paola Ortiz Loaiza, Coordinadora académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Rafael Landívar (URL), Guatemala
- Eugenia María Zamora, Magistrada Propietaria, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica