

<i>Apéndice</i>	367
Sistema electoral y representación de mujeres.	367
Formas de participación democrática directa	371

APÉNDICE

En el apéndice se ponen a disposición materiales esenciales para temas que no están en relación directa con el sistema electoral ni con el sistema de partidos, pero que, sin embargo, son ubicados en ese ámbito de temas de diversas maneras.

Esto es válido, por un lado, en lo concerniente a la representación de las mujeres a través de mandatos y de cargos públicos, ya que se supone que la participación de las mujeres en la política puede ser manejada a través del sistema electoral. Por otro lado, eso también es válido para las formas directas de participación democrática, como en los casos de la iniciativa popular, de referéndum y de plebiscitos o, cuando el derecho de sufragio es entendido, en sentido amplio, como la participación del ciudadano en elecciones y votaciones.

SISTEMA ELECTORAL Y REPRESENTACIÓN DE MUJERES

Desde mediados de los años setenta, la participación proporcional de mujeres en cargos partidistas, escaños parlamentarios y cargos de gobierno se ha vuelto un asunto político en toda Europa. Los países escandinavos fueron los primeros en aceptar la igualdad de la mujer, en la política, a ocupar cargos políticos y públicos.

En realidad, en 1975 el porcentaje de mujeres en los parlamentos era, en general, bajo. Excepto en Dinamarca y en los Países Bajos el porcentaje estuvo alrededor del 5% en los países de la Comunidad Europea (véase cuadro 75). En el *Bundestag* (parlamento alemán), el porcentaje de mujeres aumentó en 1987 a 15.6%, en el parlamento europeo en 1986 a 16 % (véase cuadro 76). Por el contrario, a nivel de ministerios, la representación de mujeres en los países de la comunidad, en el mismo año, fue muy bajo (véase cuadro 75).

Para aumentar el porcentaje de mujeres en el parlamento se ha pensado —junto con regulaciones sobre la cuota— también en la reforma del sistema electoral. Sin embargo, ese principio entra en conflicto con dos circunstancias:

CUADRO 75. *Composición de los parlamentos nacionales en los países de la Comunidad Económica Europea, según el sexo*

	1975			1985			1990
	Esaños	Mujeres	en %	Esaños	Mujeres	en %	en %
Alemania (RFA)	518	30	5.80	520	51	9.80	20
Bélgica	393	22	5.60	393	33	8.40	9
Dinamarca	179	28	15.65	179	46	25.70	33
España (*)	557	26	4.70	558	34	5.40	15
Francia	773	14	1.80	808	35	4.35	
Gran Bretaña	635	27	4.25	650	23	3.55	6
Grecia	300	7	2.35	300	12	4.00	5
Irlanda	203	8	3.95	226	19	8.40	
Italia	952	27	2.85	952	64	6.70	13
Luxemburgo	59	3	5.10	64	8	12.50	
Países Bajos	225	17	7.55	225	33	14.65	21
Portugal	263	13	4.95	250	18	7.20	8

Fuente: Parlamento Europeo, tomado de Ortiz Corulla, 1987, p. 133; Interparliamentary Union.
 (*) Las cifras para España corresponden a los años 1977-1986.

CUADRO 76. *Representación de mujeres en el Parlamento Europeo según grupos políticos y países (1986)*

Grupos políticos	Alemania (RFA)	Bélgica	Dinamarca	España	Francia	Gran Bretaña	Grecia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal	Total por grupo político
	Verdes	3		1									
Demócratas europeos			2	1		6							9/63
Partidos populares europeos	5	1			1		1	1	1	1	3		14/118
Derecha europea					1								1/16
Republicanos europeos y Alianza democrática					4	1		1					6/34
Comunistas			1		2				6				9/46
Liberales		1	1		3					1	1		7/42
Socialistas	8	3	1	4	6	5	1			1	3		32/172
Candidatos independientes									1				1/7
Total diputadas	5	6	16	5	17	12	2	2	8	3	7	0	83
Total esaños	24	16	81	60	81	81	24	15	81	6	25	24	518

Fuente: Parlamento Europeo, tomado de Ortiz Corulla, 1987, p. 137.

CUADRO 77. *Representación de mujeres a nivel de gobierno en los países de la Comunidad Europea (1986)*

<i>País</i>	<i>Ministros (total)</i>	<i>Ministros (mujeres)</i>	<i>Secretarios de Estado (total)</i>	<i>Secretarios de Estado (mujeres)</i>
Alemania (RFA)	16	2	49	1
Bélgica	15	1	13	3
Dinamarca	21	3	-	-
España				
Francia	15	1	19	3
Gran Bretaña	21	1	26	1
Grecia	22	1	28	2
Irlanda	15	1	15	2
Italia	30	1	59	2
Luxemburgo	9	-	2	-
Países Bajos				1
Portugal	14	1	32	3

Fuente: Ortiz Corulla, 1987, pp. 138 ss.

1. En las democracias occidentales existe una multiplicidad de sistemas electorales con normas muy diferentes, reglas que son similares a las reformas propuestas en diferentes países. Sin embargo, existe al mismo tiempo, en todas partes, el grave problema de una subrepresentación de la mujer. Por consiguiente, el sistema electoral no puede ser visto como factor decisivo del porqué falta una representación igualitaria, o incluso una mejor representación política de la mujer.
2. Por más que la reivindicación de mejores posibilidades electorales de la mujer sea algo legítimo e importante, el contexto político partidista deberá ser visto de modo realista como dominante en la discusión sobre el sistema electoral y las posibilidades de reformas; es decir, con preferencia permanecerán los interrogantes sobre los efectos de los sistemas electorales respecto a las posibilidades electorales de distintos partidos, coordinados con aquellos sobre la capacidad funcional del gobierno parlamentario.

Esas circunstancias no excluyen que, con ayuda del sistema electoral, se puedan mejorar las posibilidades electorales de las mujeres. En Alemania se han discutido diferentes formas de listas, o sea aque-

llas que puedan otorgar la posibilidad al elector de hacer una selección entre los candidatos de su partido político, o incluso más allá de él (por ejemplo la elección de mujeres de posiciones políticas diferentes a través del *panachage*). Se ha pensado también en una modificación de la distribución de las circunscripciones. Aquí se ha propuesto: *a*) fortalecer las influencias del elector en las listas de diputados, *b*) establecer circunscripciones bi y trinominales, en las que por lo menos un escaño debería ser ocupado por una mujer. En el primer ámbito de reforma se ha pensado en la introducción de la lista abierta o lista cerrada y no bloqueada (véase "Candidatura"). No obstante, la forma de la lista no constituye, en sí misma, garantía alguna para que sean elegidas más mujeres. Se requiere un cambio de posición de la mujer en la sociedad y una predisposición más fuerte del electorado de votar por mujeres, para que la forma de lista propuesta pueda realmente aumentar el porcentaje de mujeres en el parlamento. En el segundo ámbito de reforma, se ha pensado cambiar un elemento estructural del sistema electoral de Alemania (RFA). Sin embargo, la introducción de circunscripciones bi y trinominales tendría considerables consecuencias para la composición del *Bundestagen* en cuanto a los partidos políticos, de modo que esa modificación no tendría, en realidad, ninguna posibilidad, en vista de la prioridad de esa cuestión frente al problema de una representación adecuada de la mujer. Finalmente, esa propuesta contendría una reserva de escaños para un grupo específico, a saber, de mujeres.

Otras propuestas para mejorar la representación de la mujer se limitan aún menos a aumentar las posibilidades de que ellas sean elegidas y tratan más bien de aumentar el porcentaje de mujeres en el parlamento en forma más directa y eficaz, introduciendo cuotas en beneficio de la mujer o por el peso del voto. Estas injerencias en el proceso electoral —aun si pretenden eliminar inconvenientes— son cuestionables desde el punto de vista de la teoría de la representación. Buscando realizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito de la representación política, se viola la igualdad del sufragio y se producen consecuencias ambiguas: un porcentaje más alto de mujeres en el parlamento se lograría a costa de un "nuevo derecho del sufragio de dos clases". De existir una cuota legal, las diputadas se sentirían, finalmente, como diputadas de segunda clase (una autocalificación y una calificación atribuida desde afuera), a lo que, por otra parte, se oponen las mujeres.

En Argentina se introdujo una cuota del 30% en las listas de partidos, y en Italia, con la reforma de 1993, en las listas de partidos que constan de mujeres, ambos sexos deben aparecer en orden alternativo.

El impulso para aumentar la participación de la mujer en los cargos y mandatos políticos debe provenir de la conciencia pública, así como también, y ante todo, de los partidos políticos. A fin de integrar un mayor número de mujeres en las listas del *Land*, resulta más conveniente tomar decisiones dentro del partido sobre cuotas que modificar el sistema electoral. En realidad, en los últimos años se han iniciado cambios dentro de los partidos políticos, los cuales, mediante las estrategias para las regulaciones de cuotas en el ámbito interno partidista, favorecen un cambio fundamental en la representación política en favor de la participación de la mujer (para el SPD véase cuadro 78).

CUADRO 78. *Representación de mujeres a nivel nacional en cargos partidistas del SPD 1977-1988*

(Total / Mujeres / Mujeres en %)

	1977	1979	1982	1984	1986
	1000 316				
Afiliados	217 881 = 22.65 %	222 408 = 22.65 %	223 645 = 23.38 %	226 654 = 24.49 %	232 000 = 25.20 %
Con derecho a voto en las asambleas de partidos		59 = 13.5 %	55 = 12.8 %	83 = 18.9 %	118 = 27.2 %
Directiva del partido	36 2 = 5.6 %	41 7 = 17.1 %	40 6 = 15 %	40 7 = 17.5 %	40 10 = 25 %
Comisiones	15 com. 34 mujeres	18 com. 31 mujeres	12 com. 31 mujeres	13 com. 50 mujeres	no hay datos
Consejo del partido	110 7 = 6.4 %	116 17 = 14.7 %	114 17 = 12.3 %	102 21 = 20.5 %	no hay datos

Fuente: Honnen, 1988, p. 68, complementado.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DIRECTA

En el debate de la teoría democrática en Alemania se reivindica, últimamente, ante todo una ampliación del derecho de participación,

buscándose formas más directas de participación democrática (entre otros, véase Strubel, 1987). Esto tiene su fundamento en la constitución alemana, la cual, en comparación con otras democracias pluralistas, se caracteriza por su parlamentarismo representativo; al mismo tiempo, van desapareciendo aquellas experiencias históricas que han conducido a esa orientación fundamental en la reconstrucción de la democracia en Alemania. También se propugna una apertura plebiscitaria del sistema político frente al cambio fundamental de los valores y a la aparición de nuevos *issues* en la política (paz, centrales nucleares, medio ambiente), temas en los cuales hay que tomar decisiones políticas fundamentales irreversibles.

Los cuadros 79 y 80 muestran los requisitos legales y la importancia fáctica de las formas de participación directa para el mundo constitucional occidental. Karsten Bugiel, quien ha recopilado los datos, alcanzó los siguientes resultados: "Las constituciones (extranjeras) no permiten —a pesar de algunos derechos de participación plebiscitaria— a sus ciudadanos la posibilidad independiente y, por lo tanto, efectiva de tener influencia directa en los asuntos del Estado. Tampoco han sido tratadas en la práctica constitucional en ningún lado —con carácter obligatorio, por la ciudadanía—, las cuestiones básicas sobre paz, centrales nucleares y protección del medio ambiente, cuyo tratamiento hasta ahora ha hecho dudar a muchos de la legitimidad de las decisiones políticas" (Bugiel, 1987, p. 419). Con base en lo anterior, Bugiel concluye que la práctica constitucional alemana no constituye ninguna excepción.

CUADRO 79. Elementos plebiscitarios en las constituciones de las democracias occidentales (concl.)

Legislación	Austria	Bélgica	Canadá	Dinamarca	España	EUA	Finlandia	Francia	Gran Bretaña	Grecia	Irlanda	Islandia	Italia	Japón	Luxemburgo	Noruega	Países Bajos	Portugal	Suecia
Otras cuestiones:																			
Decisión																			
– obligatorio					x ¹²														
– facultativo					x ⁸					x									
Consulta						x			x						(x) ⁹				x

Válido al 1º de julio de 1987.

1. Nueva elección del parlamento, prescrita antes de la resolución definitiva para reforma de la constitución.
2. Ley de referéndum obligatorio para la modificación de la edad para sufragar.
3. Determinado *quorum* necesario para rechazar proyectos de ley.
4. Determinado *quorum* necesario para aceptar proyectos de ley.
5. Determinado *quorum* de aprobación en decisión parlamentaria, vuelve superflua la participación popular.
6. Reforma constitucional referente a posición de la Iglesia evangélica luterana como Iglesia estatal.
7. Petición popular no lleva a decisión plebiscitaria, si el parlamento lo rechaza.
8. Iniciativa puede radicar también en la población.
9. Instituto de encuesta no se contempla expresamente en constitución.
10. En la revisión total de la constitución.
11. Plebiscito obligatorio sólo de decisiones negativas.
12. En decisiones nacionales urgentes sin fundamento constitucional y en el ingreso en ciertas organizaciones internacionales.

Fuente: Bugiel, 1987, p. 406.

CUADRO 80. *Práctica plebiscitaria en las democracias occidentales**

	<i>Austria</i>	<i>Bélgica</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>España</i>	<i>Finlandia</i>	<i>Francia</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Grecia</i>	<i>Irlanda</i>	<i>Islandia</i>	<i>Italia</i>	<i>Luxemburgo</i>	<i>Noruega</i>	<i>Suecia</i>	<i>Total</i>
<i>Cuestiones constitucionales</i>															29 (35)
- Prescripciones constitucionales			1	2		1			1						5
- Forma de Estado		1						1		1	1	1	1		6
- Órganos del Estado			1			1			1						3
- Derecho de sufragio (edad para sufragar, particularmente)			6			1			2						9
- Reforma del sistema									3						3
- Derechos de los partidos (prohibición/segur. por el Estado)											2	1			3
<i>Cuestiones éticas y morales</i>															8
- Vida del no nacido y aborto									1						1
- Divorcio									1		1				2
- Prohibición					1								2	1	4
- Posición de la Iglesia									1						1
<i>Cuestiones prácticas</i> (adopción, renta, derecho de propiedad, energía nuclear, tránsito)	1		4						1					3	9
<i>Cuestiones territorio/soberanía</i>															15
- Ingreso a CEE/calidad miembro/reforma			2			1	1		2				1		7

CUADRO 80. *Práctica plebiscitaria en las democracias occidentales** (concl.)

	<i>Austria</i>	<i>Bélgica</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>España</i>	<i>Finlandia</i>	<i>Francia</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Grecia</i>	<i>Irlanda</i>	<i>Islandia</i>	<i>Italia</i>	<i>Luxemburgo</i>	<i>Noruega</i>	<i>Suecia</i>	<i>Total</i>
- OTAN- calidad miembro				1											1
- Otras			2			2				1		1	1		7
Total de votos	1	1	16	3	1	6	1	1	13	2	4	3	5	4	61

Válido al: 1.7. 1987.

* Las votaciones en Irlanda se refieren, sin excepción, a cuestiones formales constitucionales.

Fuente: Bugiel, 1987, p. 418.