

# Dimensiones de la inclusión y exclusión política en Brasil: Género y raza

Mala N. Htun

**Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D. C**

**Serie de informes técnicos del  
Departamento de Desarrollo Sostenible**

## Prefacio

Me complace compartir con ustedes este estudio sobre inclusión política y representación de las mujeres y los afrodescendientes en Brasil, preparado por Mala Htun para el Programa de Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID) de la Unidad de la Mujer en el Desarrollo. El estudio se centra en un tema importante de la agenda del Banco sobre género e inclusión social: la promoción de la inclusión política. En este, Mala Htun se pregunta si la creciente visibilidad y el activismo político de grupos marginados se traduce en la representación de sus intereses. El estudio también extrae lecciones de la lucha de las mujeres por la igualdad que son relevantes para otros grupos excluidos.

Este estudio es parte del esfuerzo de PROLID dirigido a promover el liderazgo, la participación política y la representación de la mujer en América Latina y el Caribe, con especial énfasis en la mujer indígena y afrodescendiente. Asimismo, responde a una prioridad clave de la agenda de inclusión social del Banco: la investigación y la generación de aprendizajes dirigidos a identificar asuntos relevantes y a atender la inclusión social.

Esperamos que este informe contribuya a un mejor entendimiento de los desafíos que enfrentamos en la construcción de una democracia para todos y, asimismo, apoye los diálogos de política del Banco con sus países miembros.

Gabriela Vega  
Jefa  
Unidad de la Mujer en el Desarrollo  
Departamento de Desarrollo Sostenible

# ÍNDICE

Introducción  
4

Políticas de representación de grupos en el ámbito mundial  
6

Inclusión política: la dimensión del género  
9

Exclusión política: la dimensión racial  
19

Comparación entre el género y la raza  
30

Conclusión  
34

Apéndice A  
39

Apéndice B  
43

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo, como señala Amartya Sen, involucra la expansión de la libertad. La libertad para ganar dinero, para asegurar condiciones adecuadas de existencia, para expresar los puntos de vista propios y relacionarse con otros, y para participar en la formulación de decisiones importantes que rigen la propia vida (Sen, 1999). Según esto sugiere, quienes estamos preocupados por el desarrollo debemos dirigir nuestra atención a varias dimensiones de la participación política. ¿Se encuentran todos los ciudadanos adecuadamente representados en la toma de decisiones? ¿Los resultados de la política pública reflejan la diversidad de puntos de vista?

Las respuestas a estas preguntas han sido negativas en la mayoría de las sociedades y para la mayoría de los momentos históricos. La igualdad política ha sido concebida como el derecho igualitario a emitir un voto, no a estar presente en la política ni a elegir representantes de selección propia. Sin embargo, a fines del siglo XX, los significados dominantes de igualdad política fueron reelaborados. Los gobiernos, las organizaciones internacionales y las asociaciones civiles se convencieron de una idea promulgada durante décadas por las feministas y por grupos defensores de los derechos de las minorías: la representación descriptiva – que se obtiene cuando los representantes se asemejan a los electores en sus características y experiencias de vida– es un elemento clave de una sociedad democrática. Los parlamentos que excluyen a segmentos visibles de su ciudadanía son percibidos frecuentemente como carentes de legitimidad.

Muchos países aplican políticas destinadas a aumentar la representación política de las mujeres y de los grupos étnicos excluidos. En 2003, más de 40 países del mundo tenían leyes con mandatos que indicaban cupos o escaños parlamentarios reservados por género y origen étnico. La región de América Latina no es una excepción: diez países tienen leyes indicando cupos por género y el onceavo –Colombia– utiliza cupos para designaciones en cargos superiores dentro del poder ejecutivo. Sin embargo, solamente tres países –Colombia, Perú, y Venezuela– tienen algunos mecanismos para la representación étnica o racial. Muchas sociedades étnicamente heterogéneas son políticamente homogéneas y, aún así, se han realizado muy pocos esfuerzos por remediar esta situación.

El presente documento analiza la inclusión política de las mujeres y de afrodescendientes en Brasil. Con una de las sociedades más desiguales del mundo, Brasil es un país que está estratificado por género, raza y origen étnico, tanto en la esfera política, como en otras esferas. Si bien las mujeres han obtenido significativos logros en las décadas recientes, la brecha social entre blancos y negros se ha mantenido relativamente constante, lo cual se refleja en los sistemas de participación política. Para las elecciones legislativas de 1996, Brasil introdujo una ley de cupo por género y ha aplicado esta ley diligentemente en cada elección subsiguiente. Sin embargo hasta 2000 se hablaba muy poco sobre medidas de promoción para la representación política de la mayoría de afrodescendientes del país (quienes sólo ocupan aproxima-

damente el 2% de escaños del congreso). A partir de 2001 diferentes agencias gubernamentales comenzaron a anunciar programas de acción afirmativa y ya existen proyectos de ley estableciendo cupos para candidatos que están bajo consideración del congreso.

¿Por qué las políticas para mejorar los derechos de la mujer han avanzado más que las políticas dirigidas a grupos definidos por la raza? ¿Los éxitos de las

mujeres ofrecen alguna lección para otros grupos excluidos? ¿Acaso la mayor presencia de la mujer en el poder ha logrado una representación más efectiva de los intereses de las mujeres? ¿Cómo se explica el reciente debate acerca de la acción afirmativa basada en la raza? Antes de responder a estas preguntas, primero debemos ubicar a Brasil en un contexto internacional y regional de políticas de representación de grupos.

## POLÍTICAS DE REPRESENTACIÓN DE GRUPOS EN EL ÁMBITO MUNDIAL

Aproximadamente 50 países del mundo distribuyen oficialmente el acceso al poder político según lineamientos de género y etnicidad, poniendo en vigor leyes nacionales de cupo y de escaños reservados en el parlamento. Otros 40 países mantienen acuerdos políticos efectivos –cupos partidarios voluntarios, distritos de conciencia racial, o excepciones a los requerimientos de ingreso para organizaciones políticas de minorías – a fin de promover la representación política de grupos de identidad propia (ver tablas A y B, Apéndice A). Los *cupos estatutarios* requieren que un número mínimo de los candidatos que presenta cada partido político para la elección legislativa deben pertenecer a determinado grupo. La *Ley de cupos* en Argentina (1991), por ejemplo, requiere que las mujeres constituyan un 30% mínimo de los cargos en las listas partidarias. Las *reservaciones o escaños reservados* disponen un porcentaje de escaños legislativos para miembros de un determinado grupo. Estos escaños pueden ser ocupados por medio de elecciones competitivas en distritos especialmente creados, por medio de elecciones de votantes registrados en listas separadas, por el miembro del grupo que reciba mayor cantidad de votos en las elecciones generales, o por designación de los partidos políticos.

Los países con cupos de género y escaños reservados superan a los países con medidas similares para grupos étnicos, aún más si consideramos a los países en donde los partidos políticos utilizan los cupos sobre una base voluntaria. Muchos países con diversidad étnica no

ofrecen garantías de representación étnica. En Bolivia y Ecuador, en los cuales entre un 35% y un 80% de la población es indígena (y donde el porcentaje de parlamentaristas indígenas varía de un 10 a un 15%), no existen los cupos étnicos o escaños reservados. Según el censo de Brasil, aproximadamente la mitad del país – pero sólo el 2% del congreso– es negra. Nepal, otro país con diversidad étnica, carece de disposiciones para la representación de grupos étnicos. Sin embargo, estos cuatro países utilizan cupos de género.

Tanto los cupos como las reservaciones constituyen esfuerzos para mejorar la representación de grupos de identidad, pero los medios que utilizan para hacerlo son diferentes. Los cupos intervienen dentro de los procedimientos de nominación partidarios, requiriendo que determinado porcentaje de los candidatos propuestos por un partido pertenezcan a determinado grupo. Los mismos no afectan aspectos fundamentales del sistema electoral, tales como los reglamentos de conteo, la circunscripción de los distritos electorales, o la estructura de la votación, los cuales han demostrado producir los efectos más poderosos dentro del sistema y la estructura partidaria. Como resultado, los cupos pueden ser perfectamente compatibles con los sistemas partidarios existentes y la dinámica de representación. La introducción de los cupos no alterará significativamente los incentivos del sistema político, siempre que se prevea que exista “espacio” para los beneficiarios dentro de los partidos existentes.

Los escaños reservados requieren un enfoque diferente ya que introducen

canales de representación directa para grupos específicos que circunvalan el sistema partidario y electoral existente. Estos incluyen la creación de listas electorales separadas, distritos electorales especiales en los cuales únicamente pueden competir miembros del grupo, excepciones a los reglamentos de conteo tales como umbrales más bajos para representación, y la asignación de miembros del grupo a la legislatura. En lugar de generar espacio para miembros del grupo dentro de los partidos, como lo hacen los cupos, los escaños reservados establecen rutas de acceso al poder que no requieren ninguna conexión con los principales partidos. De esta manera se permite la continua diferenciación de comunidades políticas y se facilita el éxito electoral de partidos de grupos específicos. Cuando los niveles de reservaciones son altos o elevados, la legislatura está dividida entre grupos, cada uno con su propio sistema partidario y dinámica de representación.

En América Latina, únicamente Colombia y Venezuela utilizan sistemas de reservaciones. Como un resultado de la movilización indígena que presionó con demandas a los delegados a la convención constitucional, la Constitución colombiana de 1991 creó un distrito senatorial de dos escaños para los grupos indígenas y permite la reservación de hasta cinco escaños en la cámara baja para grupos étnicos y otras minorías políticas. Venezuela tuvo una experiencia similar: la reforma constitucional de 1999 estableció tres escaños reservados para “comunidades indígenas” y permitió que las organizaciones de movimientos sociales compitan por las mismas, eliminando por lo tanto la barrera del registro partidario. En ambos países, la distribución de escaños reservados garantizó recursos y visibilidad a parti-

dos y movimientos indígenas, permitiéndoles competir por escaños no reservados y ganar poder en el gobierno local (Van Cott 2000, 2003).

En Colombia, además, los movimientos indigenistas han logrado una mejor utilización de los escaños que los movimientos de las comunidades negras. Una ley aprobada en 1993 garantizaba a estas comunidades el derecho específico a dos representantes en la cámara baja, elegidos en un distrito “virtual” especial. Los escaños fueron llenados en las elecciones de 1994, pero fueron declarados inconstitucionales por la Corte Suprema en 1996 (en base a un tecnicismo); como resultado, no hubo escaños reservados en las elecciones de 1998, aunque fueron restituidos en 2001. A pesar de que alrededor de una cuarta parte de la población colombiana es negra, sólo el 1,2% de los escaños del congreso están reservados para estas personas. Únicamente el 12% del electorado de la región afrocolombiana más densa del país, votó por los representantes que competían por los escaños reservados; la gran mayoría de sus votos provino de las regiones urbanas de Bogotá (Agudelo, 2002).

Como ya se mencionó, diez países latinoamericanos han adoptado leyes de cupos estatutarios por género y tales políticas han sido debatidas en otros varios países. Estas políticas, por las cuales lucharon redes de mujeres políticas organizadas, ratificadas por organizaciones internacionales, y apoyadas por algunos presidentes masculinos, han sido moderadamente exitosas en cuanto al aumento de la representación de las mujeres. En promedio, la presencia de la mujer en el congreso ha aumentado en diez puntos de porcentaje en los países con cupos (ver tabla C, Apéndice

A), aunque este promedio es parcial debido a los dramáticos resultados de los cupos en Argentina y Costa Rica. En general, los efectos de los cupos han

variado dependiendo del sistema electoral del país, la implementación de mandatos y la conformidad partidaria (Htun y Jones, 2002).

## INCLUSIÓN POLÍTICA: LA DIMENSIÓN DEL GÉNERO

En una perspectiva teórica comparativa, Brasil representa un rompecabezas. Hasta 2003, la presencia política de la mujer era baja, aún más que en otros países de la región. Por otro lado, el país ha jugado un papel pionero en el campo de leyes y políticas avanzadas en derechos de la mujer y es el país de América Latina donde el movimiento feminista es más grande, diverso y vibrante. En general, la condición de la mujer ha mejorado. ¿Por qué la política ha dejado atrás a otras esferas? ¿Es necesario un gran número de mujeres en el poder para lograr avances en cuanto a sus intereses de género?

*La presencia de la mujer en el poder: ¿por qué existen números bajos de representación?*

En comparación con el resto de la región latinoamericana, la representación de la mujer en la política de Brasil ha sido baja, a pesar de que su número aumentó luego de las elecciones de 2002 y que Luiz Inacio Lula da Silva designó una mayor cantidad de mujeres en su gabinete. Previamente a dicha elección, las mujeres constituían únicamente el 6% de la Cámara de Diputados y el 7% del Senado, comparado con un promedio del 15 y 12%, respectivamente, para América Latina. En el año 2003, esto aumentó a un 8% en la Cámara y un 12% en el Senado. Entre los ministros del gabinete, las mujeres pasaron de no tener presencia alguna (el promedio de América Latina era de un 13% de representación en el gabinete) a encabezar dos ministerios de los 22 existentes y a prestar servicio como cuatro funcio-

narias de un total de 27 oficiales de alto rango del gabinete (ver tabla D, Apéndice A).

Las mujeres eran un poco más numerosas entre los empleados públicos de rango superior, pero aún en desproporción a su participación general dentro de la burocracia. En 1998, las mujeres conformaban un 44% de la totalidad de empleados federales, pero únicamente el 13% de los rangos más altos (18 de un total de 136) y 16% de la categoría inferior subsiguiente (90 de 546) (Avelar, 2001). En 2000 se designó una mujer a la Corte Suprema, la primera en la historia en prestar servicios allí, aunque el 29% de las personas que aprueban los exámenes públicos para ser jueces son mujeres.<sup>1</sup>

Las victorias del Partido de los Trabajadores (PT) en 2002 colocaron más mujeres en el poder que nunca antes. Catorce de las 42 mujeres elegidas (una tercera parte) pertenecían al PT, que también ganó el bloque más grande en la Cámara (91 diputados en total). Seis de las ocho nuevas senadoras electas eran del PT, y un 22% de las nuevas legisladoras provinciales. Estos eventos tienen fundamentos históricos. A comienzos de los años noventa, el PT fue el primer partido en aplicar cupos voluntariamente en elecciones para posiciones internas de liderazgo. Sin embargo, la presencia de la mujer en el liderazgo del PT aún es baja ya que constituyen sólo el 15% de la presencia total del PT en el Congreso, muy por debajo del nivel de cupo del 30%.

---

<sup>1</sup> *Veja*, noviembre 8, 2000.

A partir de esta discrepancia surge una importante pregunta: ¿por qué los cupos por género no funcionan bien en Brasil? La ley, aprobada en 1996, está escrita en términos neutrales en cuanto al género, estipulando que los partidos deben reservar un 30% mínimo y un 70% máximo de escaños para candidatos de un (determinado) sexo. El porcentaje del cupo ha aumentado con cada elección: comenzó con un 20% en 1996, se elevó a un 25% en 1998, y luego a un 30% en 2000. Para 2002, la ley se había utilizado cuatro veces, dos veces en elecciones municipales (1996 y 2000) y otras dos en elecciones nacionales (1998 y 2002), ya que los legisladores estatales son elegidos en años de elecciones nacionales. La presencia de la mujer no ha alcanzado el nivel del cupo, pero ha aumentado lentamente en las elecciones subsiguientes (ver tabla E y F, Apéndice A).

Dichos resultados pueden ser parcialmente atribuibles a detalles de la ley, la cual requiere que los partidos *reserven* el 30% de los escaños para candidatas mujeres, pero no exige que los partidos realmente *llenen* esos escaños. Como la ley electoral de Brasil permite a los partidos postular un 50% más de candidatos que escaños por los que se compite en un estado, un partido puede en la práctica postular una lista completa de candidatos sin incluir a ninguna mujer. Por ejemplo, si un estado elige diez miembros para el congreso, a cada partido se le permite postular 15 candidatos. La ley de cupos requiere que los partidos reserven cuatro de esos lugares para mujeres. Si un partido no desea postular mujeres, puede postular 11 candidatos masculinos para el electorado y aún así no violar esta ley.

Esta cláusula de escape en la ley de cupos ayuda a explicar por qué el número de candidatas mujeres se ha man-

tenido bajo. En 1994, anteriormente a esta ley, el porcentaje de candidatas para diputada federal era del 6%. En 1998, con la ley de cupos, aumentó a un 10%. Los números eran mayores en los estados y a nivel local. Especialistas en ciencias políticas han elaborado la hipótesis de que las mujeres disfrutaban de mayores oportunidades en las mujeres formaban el 7% de los candidatos a legislador estatal en 1994, y el 13% en 1998. En las elecciones para concejos municipales, las mujeres constituían el 18% de los candidatos en 1996 y el 20% en 2000 (Malheiros, 2000; Araújo, 2002). Está claro que la baja presencia de la mujer en el poder refleja, en parte, la escasez de mujeres candidatas. Aún así, los reglamentos electorales de Brasil y los partidos indisciplinados pueden resultar también perjudiciales para las perspectivas electorales de las mujeres.

Brasil elige a los miembros de su Cámara de Diputados por medio de un sistema de lista abierta de representación proporcional. Los votos se reúnen a nivel de partido, pero los escaños son distribuidos entre los candidatos de cada partido según el número de votos preferenciales que ellos reciban. Los votantes generalmente emiten el voto para un candidato individual, no para una lista partidaria. El sistema genera competencia entre los candidatos de un mismo partido por los votos preferenciales y, en esta competencia interna partidaria, las mujeres generalmente pierden. Más aún, el sistema de lista abierta, anima a un comportamiento personalista, más que a una conducta partidaria (Ames, 1995; Carey, 1997; Mainwaring, 1999.).

En la política de Brasil domina el culto a las personalidades masculinas, en el cual pocas mujeres han logrado elevarse a

posiciones de importancia. Las reglas electorales de Brasil son diferentes a los sistemas de lista cerrada de Argentina y de Costa Rica, en los cuales los líderes partidarios controlan el orden de los candidatos en las listas y por lo tanto sus chances de resultar elegidos. En estos dos países, la asignación por mandato requiere que hombres y mujeres figuren ordenados en listas partidarias. La combinación de un sistema de lista cerrada y la asignación por mandato explica el éxito dramático de las leyes de cupo (Htun y Jones, 2002).

La naturaleza de los partidos en Brasil también puede obstaculizar las posibilidades para las mujerespartidos burocráticos y orientados por reglamentos, que en partidos desestructurados o clientelistas (Caul, 1999; Norris, 1995). Cuando un partido tiene reglas claras y procedimientos institucionalizados, los candidatos potenciales pueden entender mejor el proceso de nominación y controlar que los líderes partidarios respeten estas reglas. En Brasil, los partidos están débilmente institucionalizados, por lo cual llegar a la cima puede resultar más difícil para las mujeres. Con excepción del Partido de los Trabajadores y algunos pequeños partidos de izquierda, los partidos de Brasil carecen de raíces estables en la sociedad, hay un alto grado de votación mediante corte de boleta y una baja identificación partidaria entre los votantes y, además, los partidos tienen organizaciones de historia muy breve. Más aún, la vasta mayoría de los partidos son “no programáticos” ya que fracasan en mantener posiciones y principios sobre temas nacionales. Aun cuando los partidos adoptan posiciones determinadas, los líderes partidarios raramente desean o son capaces de hacer que sus representantes partidarios man-

tengan dichas posiciones (Mainwaring and Scully, 1995; Mainwaring, 1999).

Los escépticos pueden sostener que la baja presencia de las mujeres en el poder se debe, no a factores institucionales, sino a una cultura política machista. Sin embargo, existe evidencia de que los votantes brasileños están actualmente deseosos de apoyar a candidatas femeninas. Las encuestas de opinión pública muestran que los votantes consideran que las mujeres son más honestas que los hombres. Según una encuesta llevada a cabo en septiembre de 2001 por CNT/Sensus, una gran mayoría de brasileños cree que las mujeres en cargos superiores del gobierno son más honestas, responsables, dignas de confianza y competentes que los hombres (*Fêmea*, 2002).

Esto es consistente con los resultados de una encuesta realizada en 2000 por la organización Gallup por cuenta del Banco Interamericano de Desarrollo y el Diálogo Interamericano entre aproximadamente 2.000 latino-americanos en cinco ciudades principales (Diálogo Interamericano, 2001a). En dicha encuesta el 57% manifestó que la mayor presencia de la mujer en las funciones políticas conduciría a un mejor gobierno. Más del 90% declaró que con gusto votarían a una mujer para presidente, y un 69% creía que su país elegiría a una mujer como presidente dentro de los próximos 20 años. Un 66% estuvo de acuerdo en que las mujeres son más honestas que los hombres, y el 85% acordó que las mujeres son buenas en la toma de decisiones.

En las recientes elecciones de Brasil, los líderes partidarios han tratado de capitalizar estos puntos de vista, que son favo-

rables a las candidatas mujeres. Por ejemplo, a principios de 2001, el Partido del Frente Liberal (PFL) presentó la precandidatura de la gobernadora de Maranhão, Roseana Sarney, para las elecciones presidenciales de 2002 al descubrir a través de las encuestas que esta candidata atraía a los votantes de todas las regiones y clases sociales, y de ambos sexos. Era considerada más honesta y digna de confianza, y brindaba a los votantes una sensación de seguridad, así como un alternativa ante los políticos tradicionales corruptos.<sup>2</sup>

El peligro son las elevadas expectativas que crean los estereotipos de mujeres candidatas. La credibilidad de la candidata se destruyó cuando se encontraron millones de reales (moneda brasileña) en una oficina que pertenecía a esta candidata y a su marido. En junio de 2002, el Partido Social Democrático (PSDB) seleccionó a la diputada de Espírito Santo, Rita Camata, como compañera de fórmula para José Serra. El partido consideraba importante la presencia de una mujer en la boleta porque la sociedad brasileña esperaba tener una mujer junto al gobernante como garantía de que dicho dirigente no se comportaría como un típico machista insensible y descuidado.<sup>3</sup> También en 2002, la campaña presidencial de Ciro Gomes ubicó inicialmente a la esposa del candidato, la ex actriz Patricia Pillar, en un cargo prominente. Mientras tanto la campaña de Lula intentó maximizar la presencia de Marta Suplicy, Intendente de São Paulo, (tam-

---

<sup>2</sup> Entrevista con el Intendente de Rio de Janeiro Cesar Maia, organizador de la campaña presidencial de Roseana Sarney, Rio de Janeiro, 14 de Junio, 2002.

<sup>3</sup> Entrevista con el Secretario General de PSDB, Diputado Márcio Fortes, Brasília, 19 de Junio, 2002.

bién del PT), a fin de contrarrestar las visibles ventajas que las mujeres aportaban a los demás candidatos.<sup>4</sup>

### *¿Las mujeres hacen la diferencia?*

La presencia de la mujer en el poder es importante en base a los fundamentos de lo que es justo. Sin embargo, muchos abogan por cupos, no sólo por razones normativas, sino porque creen que las mujeres cambiarán los resultados políticos. Tener una masa crítica de mujeres llevará a una mayor representación de los intereses de la mujer en debates políticos y producirá cambios favorables a los mismos. ¿Son correctos estos razonamientos?

Estudios llevados a cabo en Estados Unidos, demuestran que, en forma significativa, las mujeres tienden a priorizar la legislación de derechos de la mujer más que los hombres y también a llevar proyectos de ley sobre derechos de la mujer a través del proceso legislativo hasta completar su aprobación (Carroll, 2001; Dodson, 2001; Thomas, 1994; Boles, 2001). Un importante estudio del Congreso de Estados Unidos, sin embargo, descubrió que el género influye de manera diferente según el tema. El género tiene mayor incidencia para promover proyectos feministas tales como los derechos reproductivos, la acción afirmativa, y la violencia doméstica, más que temas tradicionales de la mujer como la seguridad social, la educación, y la salud, en los cuales los hombres también son activos y en los cuales el género es menos importante que otros factores. Lo que es más, a pesar de que el género influye en los patrones de promoción de proyectos de ley y en la agenda, el género es de menor importancia (Swers,

---

<sup>4</sup> *Folha de São Paulo*, 28 de Julio, 2002.

2002) en otras etapas del proceso legislativo (tales como la votación y el comportamiento de comité, en donde la lealtad partidaria y la superioridad institucional son más restrictivas). En resumen, el género influye en el comportamiento de aquellos en el poder, pero no en todos los temas ni en todas las formas en que se ejerce el poder. En muchos aspectos, las mujeres que están en el poder son similares a los hombres (Beck, 2001; McGlen y Sarkees, 1993).

Para poner algunas de estas ideas a prueba en Brasil, la autora del presente estudio realizó una encuesta a los miembros de la *bancada femenina* en otoño de 2002. Debido a la culminación del mandato del congreso, la proporción de la respuesta fue menor de lo que podría haber sido (46%), pero aún bastante alta en comparación a la proporción general en que legisladores responden a cuestionarios de investigación (en el apéndice B aparece una muestra del cuestionario).

Una pregunta de la encuesta era concerniente a las prioridades legislativas. El 88% manifestó que los derechos de la mujer se encontraban entre sus prioridades; entre éstas, sólo el 20% listó a los derechos de la mujer como sus prioridades “máximas”. Por otro lado, el 53% consideró a las organizaciones de la mujer entre las principales fuentes de apoyo político.

Continuando con el patrón brasileño, un número significativo (38%) tenía familiares que se desempeñaban en el ámbito político. Del 83% que esperaban continuar en política, un 45% deseaba pasar a la rama ejecutiva y no permanecer en el congreso. En general, la mayoría de los legisladores federales brasileños, utilizan sus mandatos para buscar recursos a fin

de continuar sus carreras en oficinas del poder ejecutivo a nivel local, en lugar de buscar la reelección como congresistas (Samuels, 2003).

Al preguntar acerca de la lealtad partidaria (en el caso de conflicto de intereses entre su región y el partido, ¿por quién votaría usted?), el 54% manifestó que optarían por su región y el 46% por el partido. En respuesta a una pregunta acerca de si es que actuaban de acuerdo con sus propias creencias personales, con la línea partidaria, o según las expectativas del electorado, el 46% dijo que según el partido, el 36% según sus propias creencia y el 18% según el electorado. Estas revelaciones sugieren que, aunque existe una base para el “gobierno o dirección partidaria” entre las mujeres políticas de Brasil, en general la disciplina partidaria es débil. Resumiendo, las mujeres brasileñas tienden a estar más interesadas en la legislación para la mujer que los hombres, pero en otros aspectos su perfil es similar.

Una encuesta conducida por CFEMEA en 1999 a legisladores de ambos sexos provee otra serie de datos para comprobar la hipótesis acerca de las diferencias de género. El estudio de CFEMEA inquirió acerca de puntos de vista sobre temas particulares de política, incluyendo la acción afirmativa en el lugar de trabajo, el aborto, los derechos de los homosexuales, los cupos, el acoso sexual, la educación sexual, y la licencia por maternidad (Rodrigues, 2001).

Ya se ha comenzado a realizar algunos análisis estadísticos iniciales de estos datos a fin de observar si el género u otros factores son responsables o inciden en los puntos de vista en varios temas.

**Tabla 1. Características que inciden en los puntos de vistas de los legisladores**

Pregunta	Características que inciden en respuestas positivas *		
	Partido	Sexo	Otras
¿Está usted a favor de una acción afirmativa para mejorar la posición de la mujer en el mercado laboral?	Izquierda Centro	No	
¿Está usted a favor de una licencia por maternidad paga, en exceso, con un alcance máximo de \$1.200 por beneficios de seguridad social?	Izquierda	Sí	
¿Debería la constitución prohibir la discriminación en base a la orientación sexual del individuo?	Izquierda Centro	Sí	
¿Debería la ley brasileña regular las uniones civiles entre personas del mismo sexo?	Izquierda	No	
¿El aborto debería ser despenalizado?	Izquierda	No	
¿Está usted a favor de los cupos por género en el poder legislativo?	Izquierda	No	
¿Está usted a favor de cupos en el poder ejecutivo?	Izquierda	Sí	Los más educados se oponen; aquellos de las regiones más pobres se oponen.
¿Está usted a favor de los cupos por género en el poder judicial?	Izquierda	Sí	Los más educados se oponen; aquellos de las regiones más pobres se oponen.

\* Variables independientes estadísticamente significativas con coeficientes positivos.

En general, se descubrió que la ideología de izquierda tiende a incidir más en la variación de los puntos de vista de legisladores que el sexo del encuestado (ver tabla 1).

El PT y otros partidos de izquierda han sido agentes de cambio más destacados que las mujeres políticas electas con relación a los derechos de la mujer. Esto tiene sentido al tener en cuenta la baja presencia numérica de las mujeres: como las mujeres no forman una “masa crítica”, queda a decisión de los partidos servir como defensores de temas de

género. La conducta del PT, sin embargo, refleja años de trabajo estrecho entre grupos feministas de la sociedad civil y políticos del PT. Debido a su historia común de lucha contra

dictaduras y abogando por la justicia social, muchos militantes del PT llegaron a internalizar y asumir como propios los elementos claves de la agenda feminista. De esta manera, el partido programático está sirviendo como un agente sustituto para los intereses de género de la mujer dentro del congreso.

#### *Políticas en pro de los derechos de la mujer*

A pesar de los números históricamente bajos, las mujeres políticas brasileñas han trabajado con el movimiento feminista y con partidos de izquierda para ser pioneras en algunas de las legislaciones más avanzadas de América Latina y en mecanismos innovadores para abogar

por los derechos de la mujer. La condición de la mujer, además avanzó significativamente en las décadas de los años ochenta y noventa. Los datos del Banco Mundial muestran que la expectativa de vida de la mujer aumentó de 66 años en 1980, a 71 años en 1999, mientras que la fertilidad disminuyó de 3,9 hijos por mujer en 1980, a 2,3 en 1999, y el analfabetismo disminuyó del 27% al 15% en las mujeres mayores de 15 años.<sup>5</sup> Simultáneamente ha aumentado considerablemente la participación de la mujer en la fuerza laboral (ver tabla 2).

En la matrícula de todos los niveles educativos, la cantidad de mujeres supera la de los hombres y el ingreso salarial de las mujeres está aumentando en mayor proporción que el de los hombres. Entre 1993 y 1999, el promedio del ingreso de las mujeres aumentó en un 43%, mientras que el de los hombres lo hizo en un 19%. La diferencia entre el salario de hombres y de mujeres persiste, aunque está disminuyendo. En 1992 las mujeres ganaban el 62% del salario de los hombres y para 1999 esto aumentó a un 69%.<sup>6</sup>

Poco tiempo después de que se restauró la democracia, el Consejo Nacional por los Derechos de la Mujer (CNDM) organizó el trabajo de incluir cambios progresivos en la reforma de la Constitución de Brasil. El CNDM llevó a cabo seminarios y foros públicos en todo Brasil, en los cuales abogados, legisladores, feministas y el público en general analizaron

la situación legal de la mujer y formularon propuestas para la reforma de la constitución. El CNDM también organizó demostraciones a lo largo de todo el país y una protesta en el Congreso en Brasilia y ofreció apoyo a 26 legisladoras en lo que fue conocido como “la bancada del lápiz labial” (*a bancada do batom*) a fin de presionar por las demandas feministas. Según el anterior presidente del CNDM, se incluyó el 80% de las propuestas del movimiento feminista en el texto final de la constitución (CNDM, 1986; Pitanguy, 1996 - ver tabla 3).

Las feministas brasileñas organizaron un movimiento de legalización del aborto con el fin de que las mujeres víctimas de violencia tuviesen acceso al aborto. Aunque el código criminal de Brasil no penaliza los abortos realizados en quienes han sido víctimas de violación, no existían procedimientos administrativos para permitir que las mujeres que dependían de los sistemas públicos de salud tuviesen acceso al aborto bajo esas circunstancias.

---

<sup>5</sup> Ver: El sitio de estadísticas de género “Genderstats” del Banco Mundial. Disponible en: <http://genderstats.worldbank.org/SummaryGender.asp?WhichRpt=country&Ctry=BRA,Brazil>.

<sup>6</sup> *Veja* 8 de noviembre, 2000; *Fêmea* no. 111, Abril 2002.

**Tabla 2. Crecimiento de la participación femenina en la fuerza laboral**

<b>Año</b>	<b>% de mujeres económicamente activas</b>	<b>Las mujeres como un % de la fuerza laboral</b>
1976	29	29
1981	33	31
1983	36	33
1985	37	36
1990	39	36
1993	47	40
1995	48	40
1997	47	40
1998	48	41

Fuente: Bruschini (n.d.).

**Tabla 3. Los Derechos de la Mujer en la Constitución de Brasil**

<b>Área</b>	<b>Derechos</b>
Principios básicos	Las mujeres y hombres tienen igualdad de derechos y obligaciones.
Familia	- Mujeres y hombres tienen igualdad de derechos y obligaciones en la familia. - Las familias están constituidas por casamientos y uniones estables. - El estado está obligado a tomar medidas para prevenir la violencia dentro de la familia.
Salud	-Todas las parejas tienen derecho de decidir el número de hijos y el espaciamiento entre los mismos, y el estado está obligado a proveer información sobre planificación familiar (adicionalmente, las mujeres brasileñas fueron capaces de bloquear un esfuerzo por incluir una cláusula constitucional protegiendo “la vida en su concepción”).
Trabajo	- El estado está obligado a proteger la situación de la mujer en el mercado laboral. - 120 días de licencia por maternidad paga. - Se prohíbe la discriminación sexual en el empleo y en los salarios.
Trabajadoras domésticas	- Salario mínimo - Día de descanso semanal - Vacaciones pagas anuales - Licencia por maternidad - Seguro social

Fuente: CFEMEA (1996).

Respondiendo a la presión feminista, la legislatura del estado de Río de Janeiro aprobó una ley, en 1985, requiriendo que los hospitales públicos realizaran abortos legales. Aunque la ley fue subsecuente-

mente vetada por el gobernador a requerimiento del Arzobispo de Río el consejo de la ciudad de Río de Janeiro adoptó una ordenanza municipal similar en el mismo año. Entonces, en 1989, el gobierno de la ciudad de San Pablo creó un servicio para abortos legales en el Hospital de Jabaquara. (Posteriormente se estableció el servicio en otros

hospitales de la ciudad.) En Jabaquara se designó una comisión de doctores y trabajadores sociales para recibir peticiones de mujeres requiriendo abortos. Sobre la base de documentación probatoria (un reporte policial y un examen médico verificando una violación, por ejemplo) y en función del período de gestación, la comisión autoriza o no el aborto. Cobra importancia el hecho de que no se requería autorización explícita de la policía. A fines de 1999, 16 hospitales públicos en Brasil, introdujeron servicios de aborto legal, y varias municipalidades aprobaron leyes autorizando los mismos.<sup>7</sup>

La *bancada femenina* del Congreso, o comité de mujeres, mantiene reuniones regulares, ha establecido un comité para coordinar su trabajo y publica sus noticias regularmente. El lobby feminista junto con el CFEMEA aseguraron la aprobación de numerosas leyes en favor de los derechos de la mujer (los ejemplos mencionados a continuación son desde 1999 hasta mediados del 2002):

- 2002: Ley que autoriza a jueces a emitir órdenes restrictivas contra perpetradores de violencia doméstica o sospechosos de perpetrarla.
- 2002: Ley que garantiza a madres adoptivas el derecho a la licencia de maternidad y sus beneficios.
- 2001: Ley que penaliza el acoso sexual.
- 2001: Ley requiriendo que el seguro de salud cubra la cirugía plástica reconstructiva para las mujeres que sufran de cáncer de mamas.
- 2001: Aprobación del nuevo código civil, el cual garantiza a hombres y mujeres igualdad en el matrimonio y considera de igual manera a los niños que hayan nacido dentro o fuera del matrimonio. En contraste con el viejo código, el nuevo ha eliminado el arcaico término de *poder paternal*, una reglamentación que habilitaba a los maridos a anular el matrimonio bajo el fundamento de que la mujer no era virgen, y que permitía a los padres abandonar a las hijas con comportamiento “deshonesto”.
- 2001: Ley que crea un marco para la implementación de cursos de educación sexual y abuso de drogas para colegios primarios y secundarios. Esta ley fue vetada posteriormente por el Presidente, sobre la base de que interfería con la autonomía pedagógica prevista en otras leyes y además, el Ministerio de Educación ya había recomendado cursos similares en sus lineamientos curriculares.
- 2000: La Cámara de Diputados estableció una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) para investigar los altos niveles de mortalidad materna.
- 1999: Ley que otorga a las trabajadoras domésticas el derecho a un seguro de desempleo. Esta ley fue vetada por el Presidente y remplazada por una *medida provisoria*, que aunque similar, era aplicable únicamente a las empleadas cuyos empleadores contribuían al fondo nacional de empleo.
- 1999: Ley que designa la creación de incentivos para las compañías que contratan un mayor número de mujeres.

---

<sup>7</sup> Linhares 1993; *Fêmea* Agosto 1999.

Es posible, y muy probable, que se hubiesen observado más cambios si hubiese más mujeres electas en los cargos. Sin embargo, la baja presencia de las mujeres en el poder no ha sido un obstáculo insuperable para que Brasil adopte cambios políticos en beneficio de la mujer.

Estos resultados concuerdan con la investigación comparativa. Los estudios llevados a cabo en Estados Unidos, revelan que las mujeres de cámaras legislativas que reportan mantener reuniones regulares con otras mujeres tienden a promover más iniciativas o proyectos de ley que protegen los derechos de la mujer que las mujeres en legislaturas que carecen de un comité de mujeres. Un estudio que compara las legislaturas en 12 estados de los Estados Unidos, descubrió que aquellos que cuentan con comités de mujeres tienen resultados más altos en legislación para la mujer y en temas de género que los estados sin

este tipo de comité, *independientemente del número de mujeres en la legislatura* (Thomas y Welch, 2001). La autora del presente informe ha descubierto en sus propias investigaciones que las coaliciones multipartidarias de mujeres políticas han sido responsables de los principales cambios políticos en los años noventa y que estas coaliciones se formaron tanto en países con un gran número de mujeres en política como en aquellos donde la participación política de las mujeres era menor (Htun, 2003b). Esto sugiere que aquellas personas interesadas en promover la representación substancial de los intereses de la mujer deberían volcarse, no a las leyes de cupos, sino a fortalecer los comités de mujeres en las legislaturas, institucionalizando vínculos entre las mujeres de política y los grupos de intereses feministas. No es el número absoluto de mujeres, sino su grado de organización, lo que permite producir resultados políticos con orientación feminista.

## EXCLUSIÓN POLÍTICA: LA DIMENSIÓN RACIAL

Hasta muy recientemente, el gobierno de Brasil realizó muy pocos esfuerzos por promover la igualdad racial. En la década de los años setenta, por primera vez hubo datos sociodemográficos desglosados por raza a nivel nacional y fue entonces cuando docenas de académicos comenzaron a publicar documentos con evidencia de una sistemática estratificación racial. Algunas de las dimensiones de esta estratificación son:

- A pesar de que los habitantes negros conforman el 45% de la población, constituyen el 64% de las personas que viven bajo la línea de pobreza y el 69% de quienes viven en condiciones de extrema pobreza;
- La población negra está concentrada en los niveles más bajos de la sociedad: representa el 70% del decil más pobre de brasileños y conforman sólo el 15% del decil más rico;
- Mientras que los brasileños blancos de 25 años de edad tienen una escolaridad promedio de 8,4 años, un brasileño negro de la misma edad cuenta con solamente 6,1 años de escolaridad;
- La educación es el principal factor de predicción de ingresos, y aunque el nivel de educación promedio de brasileños negros como de blancos ha aumentado significativamente durante el siglo XX, la distancia entre ambos se ha mantenido relativamente constante;
- El analfabetismo en blancos mayores de 15 años de edad es del 8%; mientras que en la población negra es del 20%;

- El 52% de la población negra habita en viviendas sin instalaciones sanitarias adecuadas, versus un 28% de blancos;
- Un 30% de la población negra habita en viviendas sin recolección de basura, respecto del 15% de blancos y un 26% de personas negras habita en viviendas sin agua corriente, respecto de un 8% de blancos<sup>8</sup>.

Los ciudadanos negros casi nunca figuran entre la elite política, económica y de los medios de comunicación del país. Aunque la música popular es una excepción, la estética dominante en Brasil, visible en la moda, en los programas televisivos, en las propagandas, y medios similares, es blanca y rubia.

Esta jerarquía racial, remarcada por desigualdades sociales extremas, ha sido impuesta de una manera más informal, aunque no menos efectiva, que la discriminación racial legal y la segregación en Sudáfrica y el sur de Estados Unidos. A pesar de que a comienzo de las décadas de los años sesenta y setenta científicos sociales presentaron pruebas del privilegio de las personas blancas, los brasileños de todos los sectores sociales, se han mantenido fieles a la idea de que en Brasil existe una democracia racial (Twine, 1998)<sup>9</sup>. La tesis de la democracia racial insiste en que el empobrecimiento desproporcionado de la población negra y su ausencia en la elite se debe a la discriminación de clases y al legado de la esclavitud; y que la ausencia de una segregación promovida por el estado, una historia de mestizaje y el reconocimiento social de categorías racia-

<sup>8</sup> Estas figuras son de Henríquez (2001).

<sup>9</sup> Para su encarnación original, ver Freyre 1986.

les intermedias han mantenido un orden racial único.

Sin embargo, estas mismas características también ayudan a explicar por qué las desigualdades raciales en Brasil se han mantenido sin ser desafiadas durante tanto tiempo. La poca disposición del estado de Brasil para definir las “razas” ha ayudado a impedir la formación de grupos conscientes que pudiesen servir como base para la acción colectiva; la ausencia de una dominación racial legal significaba que no existía un objetivo claro contra el cual se podía dirigir una formación de identidad y una movilización (Marx, 1998). Como resultado de esta situación y otros factores sociales (tales como una baja segregación residencial e imágenes negativas asociadas con los negros), los brasileños de ancestros africanos tienen una débil “conciencia racial”, o identificación de sí mismos como miembros de un grupo distintivo, mucho más débil que las personas reconocidas como “negras” en los Estados Unidos<sup>10</sup>. Una identidad racial débil forma parte de un “ciclo vicioso” que vincula desigualdades sociales, normas culturales degradantes y discriminatorias, y represión policial, con la ausencia de una militancia de base racial para provocar cambios a la situación de los negros (Santos, 2001). Por otro lado, los brasileños son conscientes de su color y utilizan cientos de términos para clasifi-

---

<sup>10</sup> Existen algunos indicios de que esto puede estar cambiando y que los reclamos históricos sobre la débil conciencia racial puedan estar exagerados. El trabajo de Sheriff (2001) en una *favela* de Río de Janeiro descubrió pruebas de una dominante identidad “negra” entre los brasileños de piel oscura, aunque califica a esta “concepción de identidad racial bipolar” como una “noción sostenida universalmente que permanece en gran medida sin voz, aunque no completamente”.

carse unos a otros según el tono de piel y otros rasgos de fenotipo. A diferencia de los Estados Unidos, estos rótulos se basan mayormente en la apariencia física y no en el origen o ascendencia y su aplicación varía según el contexto, la clase social, la persona que está rotulando, o si los rótulos son elegidos libremente o determinados con anterioridad, entre otros factores. Como señala Sheriff, “cualquier raza o término de color puede, en una conversación determinada, ser utilizado para describir, para hacer una broma, para insultar, o para adular” (Sheriff, 2001; Harris et al., 1993; Degler, 1971).

Históricamente, el estado prohibió la discriminación racial, pero no tomó ninguna acción positiva para tratar de solucionar el problema de la desigualdad. La Constitución de 1934 fue la primera en declarar que “Todos son iguales ante la ley. No deberá existir ningún privilegio, ni distinción por razones de nacimiento, sexo, raza, ocupación personal o familiar, clase social, riqueza, creencia religiosa o ideas políticas”. Aunque las dos constituciones subsiguientes (1937 y 1946) solamente declararon que “Todos son iguales ante la ley,” las constituciones promulgadas en 1967 y 1969, reintrodujeron la prohibición de distinciones raciales y agregaron que “el prejuicio racial será castigado por la ley” (Silva, 2000).<sup>11</sup> Estas normas constitucionales, juntamente con la ley de Afonso Arinos de 1951 (llamada así en honor a su autor), que prohibía el racismo en los servicios públicos, en la educación y en el empleo, fueron toda la legislación exis-

---

<sup>11</sup>No obstante el gobierno militar suprimió las discusiones raciales, percibiendo las críticas a la ideología de democracia racial como amenazas a la seguridad nacional.

tente sobre el racismo hasta la Constitución de 1988.

Hubo una mayor actividad estatal aproximadamente en 1985 cuando se produjo el regreso de la democracia. Los tres diputados negros que participaron en el congreso constituyente (este congreso trabajó durante 1986 y 1987 para preparar un borrador de una nueva constitución para Brasil) consiguieron definir al racismo como un crimen para el cual no se puede ofrecer fianza y para el cual no existe un estatuto de limitaciones. Este borrador reafirmó el aspecto multicultural, incluyó un compromiso para proteger las prácticas culturales afrobrasileñas y garantizó títulos a los ocupantes de tierras de los antiguos *quilombos* (es decir, aquellas comunidades establecidas por esclavos fugitivos antes de la emancipación en 1888). En 1989, el Congreso aprobó la Ley 7716, de autoría del diputado negro Luis Alberto Caó, para implementar la cláusula constitucional contra el racismo. En su discurso para conmemorar el centenario de la abolición de la esclavitud el 13 de mayo de 1988, el entonces Presidente José Sarney anunció la creación de la Fundación Cultural de los Palmares (el *quilombo* más grande), al que posteriormente se le asignó la tarea de “promover la preservación de los valores sociales, culturales y económicos que surgían de la influencia negra en la formación de la sociedad brasileña” (artículo 1 de la Ley 7,668 del 22 de octubre de 1988).

### **Cambio político: hacia la acción afirmativa**

La asunción al poder por Fernando Henrique Cardoso en enero de 1995 marcó un punto de cambio decisivo en los criterios de enfoque del estado. El gobierno

federal comenzó a tomar más iniciativas y por primera vez contempló la acción afirmativa. El presidente creó, a través de un decreto, un “Grupo de Trabajo Interministerial para Valorizar la Población Negra” (GTI o Grupo de Trabalho Interministerial), creándose también un grupo similar dentro del Ministerio de Trabajo. Mientras tanto, Brasil publicó el décimo informe para la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Elaborado por Paulo Sérgio Pinheiro – quien fue reportero especial para Naciones Unidas en Burundi y Burma, y luego Secretario de Estado para los Derechos Humanos–, el documento proclamaba que la acción afirmativa era compatible con la legislación de Brasil y comprometió al estado brasileño a “tomar acción positiva para promover la igualdad” aún si esto implica “eliminar o castigar el trato desigual a individuos” (Reichmann, 1999). Ese año fue el tricentésimo aniversario de la muerte del mártir negro Zumbi, líder de la Confederación de *quilombos* de Palmares del siglo XVII. En conmemoración, los movimientos afrobrasileños organizaron una marcha de miles de personas en Brasilia y el diario *Folha de São Paulo* publicó los resultados de una encuesta pública nacional sobre el racismo (Datafolha, 1995).

El Programa Nacional de Derechos Humanos, lanzado en 1996, propuso políticas públicas específicas dirigidas a los brasileños negros, tales como apoyo para negocios privados con programas de acción afirmativa y medidas para incrementar el acceso a las universidades. Dicho documento sugería que el Instituto Brasileño de Estadísticas (IBGE) adopte una definición dicotómica de raza, considerando a mulatos, morenos y negros como parte de la po-

blación negra. El Plan de Derechos Humanos logró por primera vez que los grupos raciales fuesen reconocidos oficialmente como objetivo de las políticas públicas. También en 1996, el gobierno de Brasil organizó un seminario internacional en Brasilia sobre la acción afirmativa y el multiculturalismo en Brasil y en los Estados Unidos. Varios académicos compararon las políticas raciales en los dos países y las perspectivas para la acción afirmativa en Brasil. A pesar de que muchos activistas estaban enfadados porque la mayoría de los expertos que expusieron en la conferencia eran blancos, otros reconocieron la importancia y significado del reconocimiento de una sociedad “multicultural” por parte del presidente (Fry, 2000; Reichmann, 1999).

El debate intragubernamental se aceleró durante los preparativos para la Conferencia Mundial sobre Racismo que se llevó a cabo en Durban (Sudáfrica) en septiembre de 2001. El informe oficial, producido por una gran comisión compuesta por oficiales estatales y representantes de varias organizaciones civiles, recomendaba que el gobierno adoptase cupos u otro “mecanismo afirmativo” para extender el acceso de estudiantes negros a universidades públicas. El documento argumentaba que la acción afirmativa tiene una base constitucional<sup>12</sup>, y citaba varias leyes ordinarias

---

<sup>12</sup> El documento citó tres tipos de normas constitucionales como evidencia de su reclamo de que la Constitución de 1988 introducía un principio de “discriminación positiva” a la jurisprudencia de Brasil. Los primeros tipos de normas obligan al estado a combatir la desigualdad y la marginalización; el segundo compromete al estado a promover la inclusión de sectores “desfavorecidos” de la población, tales como los adolescentes discapacitados; y el tercero recomienda un tratamiento especial para compensar la desigualdad de oportunidades, tales como

que establecían cupos, inclusive la Consolidación de Leyes de Trabajo (CLT) de 1943, que databa de la era de Vargas, la cual requería que dos tercios de los trabajadores en empresas privadas sean brasileños. Este se consideraba un cupo racial efectivo ya que muchos blancos eran inmigrantes recientes. Una ley de 1990 también creaba cupos de hasta el 20% en trabajos de servicio civil para personas discapacitadas. Por último, una ley de 1997 requería que los partidos políticos presentaran un porcentaje mínimo de candidatas mujeres en las elecciones legislativas (Ministério da Justiça, 2001). Cuando Brasil presentó su informe, la prensa nacional e internacional informó que el gobierno había respaldado los cupos y la acción afirmativa para la población negra.

En los meses siguientes, las agencias estatales de todos los niveles comenzaron a anunciar políticas de acción afirmativa. Raúl Jungmann, Ministro de Desarrollo Agrario, lanzó un programa estableciendo un cupo del 20% para funcionarios negros en trabajos dentro de su ministerio y en compañías que estuviesen interesadas en recibir contratos oficiales (este cupo aumentaría a un 30% en 2003). En diciembre, la Corte Constitucional y el Ministerio de Justicia anunciaron cupos del 20% para negros. El decreto del Ministerio de Justicia, emitido el 20 de diciembre de 2001, durante una ceremonia pública presidida por el Presidente Cardoso y el Ministro de Justicia, creó cupos para negros (20%), mujeres (20%), y personas discapacitadas (5%) en posiciones administrativas y cargos superiores de consulto-

---

disposiciones para proteger el mercado laboral femenino, reservar un porcentaje de los trabajos de servicio público para personas discapacitadas, y un sistema de impuesto a las ganancias que sea progresivo (Ministério da Justiça).

ría en firmas que ofrezcan servicios al ministerio y que estén involucradas en proyectos cooperativos con organizaciones internacionales. El decreto también estipula que se garantizará preferencia a firmas con políticas de acción afirmativa (Portaria 1,156 del 20 de diciembre de 2001, publicada en el *Diário Oficial da União* el 21 de diciembre de 2001). En agosto de 2002, el Ministerio de Cultura estableció una política similar (Portaria 484 del 22 de agosto de 2002).

El Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) también anunció un programa de acción afirmativa. Históricamente, no había prácticamente funcionarios negros en el cuerpo diplomático de Brasil: solamente un afrobrasileño encabezó una misión diplomática en el extranjero (en Ghana), y era un periodista, no un funcionario de carrera. El Presidente Cardoso proclamó que “Nosotros necesitamos un cuerpo diplomático...que refleje nuestra sociedad, que es de múltiples colores y que no se presente ante el mundo exterior como si fuese una sociedad blanca, porque no lo es” (Cardoso, 2001). El programa de acción afirmativa, que comenzó a principios del 2003, provee una beca de 1.000 reales por mes para un máximo de 20 candidatos negros con el fin de ayudarlos a estudiar para el examen de ingreso al servicio público. El programa pretende mejorar el rendimiento de los mejores candidatos, aspirando a aumentar la cantidad de potenciales diplomáticos, sin comprometer el “criterio de excelencia de Itamaraty”, que el ministro no desea perder bajo ninguna circunstancia<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Entrevista con João Almino, Director, Instituto Rio Branco, Brasília, 19 de junio de 2002. Uno se convierte en diplomático al tomar un examen de ingreso altamente competitivo (actualmente

Finalmente, en ocasión del lanzamiento del Segundo Programa Nacional de Derechos Humanos de 2002, el Presidente emitió un decreto ejecutivo, creando un Programa Nacional de Acción Afirmativa, con el fin de estudiar cómo las agencias gubernamentales podían adoptar “metas de porcentajes” para ciudadanos negros, mujeres, y personas discapacitadas dentro de sus propios rangos y también en firmas con contratos con el gobierno (Decreto No. 4,288 del 13 de mayo de 2002). El Programa de Derechos Humanos, que generó muchísima prensa por su apoyo a los derechos de los homosexuales<sup>14</sup> (durante la ceremonia, el Presidente Cardoso fue el primer presidente de Brasil en sostener públicamente un estandarte de arco iris, símbolo del movimiento gay), también apoyó “mecanismos compensatorios” diseñados para extender el acceso a universidades y al servicio público a la población negra “en proporción a su representación en la sociedad brasileña” (Ministério da Justiça, 2002).

---

una serie de seis exámenes, tanto escritos como orales) para inscribirse en un curso de entrenamiento diplomático de dos años de duración –que es, esencialmente, un nivel de maestría– en el Instituto Rio Branco de Itamaraty. En años recientes, han habido, como máximo, únicamente uno o dos estudiantes negros por clase (menos del 3%, ya que una clase generalmente tiene entre 25 y 30 estudiantes). Existen más aspirantes negros: en el año 2002, habían 460 negros autodeclarados entre los 3.200 aspirantes (14%). (El primer examen, que es de opciones múltiples de 100 preguntas, disminuye el número de ingresantes a unos 250 candidatos.)

<sup>14</sup> Específicamente, el gobierno anunció su apoyo a un proyecto en el Congreso de autoría de la entonces diputada Marta Suplicy (intendente de São Paulo para el período 2000-2004) que permitiría las uniones civiles entre personas de un mismo sexo.

En el Congreso surgieron debates en torno a la consideración por parte del Senado de un proyecto de ley presentado por el presidente anterior, José Sarney, que establecía un cupo de un 20% para ciudadanos negros en el servicio civil y en las universidades federales. En su justificación del proyecto de ley, Sarney declaró que quería “romper la actual inercia, que impide a la población negra competir en igualdad de condiciones con los blancos para el acceso a una educación más elevada y en el mercado laboral... Sin acceso a la educación, la población negra está condenada a la segregación”. El proyecto de ley recibió aprobación de la Comisión Constitucional y de Justicia, y fue posteriormente enviado a la Cámara de Diputados para su consideración en 2002<sup>15</sup>. Mientras tanto, se creó una comisión especial en la Cámara de Diputados para discutir el “Estatuto de Igualdad Racial” del Diputado Paulo Paim. En abril de 2001, la Comisión de Ciencia, Tecnología y Comunicación de la Cámara aprobó otro proyecto de Paim que establecía un cupo del 25% para personas negras en programas televisivos y un cupo del 40% para propagandas televisivas. En abril de 2002 la Comisión de la Cámara de Defensa del Consumidor, el Medioambiente y las Minorías aprobó el mismo proyecto. En total, catorce proyectos diferentes del Congreso

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la propuesta presentada por el relator del proyecto, el senador Sebastião Rocha, los exámenes de ingreso a la universidad y a los servicios públicos, deberían asignar un cupo del 20% para estudiantes negros. Sin embargo, la universidad o agencia estatal debería estipular un grado mínimo o un nivel de rendimiento mínimo en el examen. Si un número significativo de candidatos fracasa en alcanzar ese nivel, entonces la universidad / agencia puede llenar los espacios resultantes con otros estudiantes / candidatos (*O Globo*, 18 de abril de 2002).

contemplaban alguna forma de cupo racial<sup>16</sup>.

Los gobiernos estatales y municipales comenzaron a anunciar políticas de cupo. El 9 de octubre de 2001 la legislatura del estado de Río de Janeiro aprobó un proyecto de ley que establecía un cupo del 40% para estudiantes negros en dos universidades estatales. Este proyecto de ley fue consecuente con la aprobación de una iniciativa anterior, introducida por el gobernador Anthony Garotinho, que creaba un cupo de 50% para estudiantes provenientes de escuelas públicas. La entonces líder negra del PT, Benedita da Silva, asumió el gobierno de Río de Janeiro en abril de 2002 (había sido vice-gobernadora y fue promovida cuando Anthony Garotinho renunció para postularse como presidente de Brasil) con el objetivo de nombrar un número sin precedente de funcionarios negros en altos puestos de su gobierno. Aunque sus planes chocaron con la tradición del PT de designar secretarías a las diferentes tendencias dentro del partido, Benedita da Silva tuvo un éxito tal que el 32% de los puestos que involucraban “toma de decisiones” fueron ocupados por funcionarios negros<sup>17</sup>. La ex

---

<sup>16</sup> *O Estado de São Paulo*, 2 de diciembre, 2001.

<sup>17</sup> Entrevista con Hildézia Alves de Medeiros, Subsecretaria de la Acción Afirmativa, Río de Janeiro, 5 de julio de 2002. Según la entrevistada, el plan de Benedita da Silva para designar a funcionarios negros en cargos altos, chocaba con el deseo del Partido de los Trabajadores (PT) de designar secretarías a las diferentes tendencias dentro del partido. A la gobernadora le tomó cuatro rondas de negociación con otros líderes partidarios, para convencerlos de incluir más negros y mujeres en sus listas. Aunque ella no pudo designar tantos negros y tantas mujeres como deseaba en secretarías de estado, la entonces gobernadora nombró suficientes representantes de ambos grupos en puestos de subsecretaría.

gobernadora también creó una subsecretaría para trabajar en la incorporación de políticas de acción afirmativa en diferentes programas gubernamentales. En julio de 2002 la universidad estatal de Bahía anunció que el 40% del cupo total de los programas de universitarios y de graduados serían, de allí en más, reservados para afrobrasileños; la legislatura estatal en Minas Gerais aprobó un cupo de un 20% para las admisiones universitarias en noviembre del 2002.

Las nuevas políticas de cupo incitaron controversias. Los opositores argumentaban que los cupos mismos constituyen una forma de discriminación que insultaban a la población negra al presumir que ellos no podían competir en base a sus propios méritos, y que no estaban dirigidas a las causas reales de exclusión de los negros, las cuales son sociales, no raciales. Los cupos fueron considerados inapropiados para el estilo de racismo de Brasil, el cual es sutil, no explícito o institucional. Los actos de racismo debieran ser castigados, pero el problema de la exclusión generalmente requiere políticas sociales dirigidas a los pobres. Existe también el temor de que la política de cupos se base en las relaciones raciales e historia de los Estados Unidos y consecuentemente introducirían falsas divisiones raciales en Brasil y terminarían generando una mayor injusticia. Pierre Bourdieu y Loic Wacquant manifestaron preocupaciones similares en su artículo, “La ingeniosa razón imperialista”, el cual sostiene que los recientes debates reflejan una “intrusión etnocéntrica” practicada por fundaciones filan-

trópicas y académicos de Estados Unidos<sup>18</sup>.

Otras personas reclaman que los cupos serán imposibles de implementar debido a la dificultad de identificar exactamente quién es negro. A pesar de esto, los defensores argumentan que la pregunta de “quién es negro” es poco ingenua y evita los temas reales. El Diputado Paulo Paim hizo notar que hoy en día la gente virtualmente reconoce en forma unánime que la discriminación existe, pero:

“..en el momento en que se inicia cualquier movimiento de reparación o compensación, la gente comienza a echarse atrás. Cuando se expresa que los negros tienen salarios más bajos que los blancos, que las mujeres negras tienen la mitad de los salarios que las mujeres blancas (quienes también son discriminadas con relación a los hombres blancos), que los negros son mayoría en las prisiones, que los negros constituyen el 2% en las universidades, que los negros viven en favelas, cuando se habla acerca de los datos, está todo O.K., pero cuando se proponen políticas públicas, el argumento es: ¿cómo sabemos quién es negro? Esa es la primera excusa

---

rías y en cargos líderes en otras agencias estatales como para que el total alcanzara un 32%.

---

<sup>18</sup> Para una respuesta lúcida ver Telles, de próxima aparición.

que se brinda. Cuando hablamos del lado negativo, se identifica a los negros fácilmente, pero cuando llegamos al tema de la compensación, no se sabe quién es negro!<sup>19</sup>”

Para los defensores, la respuesta a “quién es negro” es simple: basta la declaración personal, utilizada por ministros de justicia y de desarrollo agrario, así como los investigadores y enumeradores de censos en el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas<sup>20</sup>. Los activistas brasileños bromean que si esto no funciona para identificar a los negros: “En caso de alguna duda, llame a un policía, que siempre lo sabe”<sup>21</sup>.

Quienes apoyan a los cupos argumentan que el racismo es penetrante en la sociedad y continuará así, a menos que el estado intervenga. Al puntualizar datos acerca de la posición de los negros en la sociedad, como su ausencia entre la elite política, de negocios y de los medios de comunicación, y las prácticas culturales conocidas por todo el mundo tales como el uso de términos como “*boa aparência*” para excluir a la gente de piel oscura de los empleos, se considera que la estratificación racial no puede ser solamente atribuida al legado de la esclavitud o a los bajos niveles de educación. A pesar de que gran parte de la discriminación en Brasil es social, o basada en clases, la

---

<sup>19</sup> Entrevista, Brasília, junio 19 de 2002.

<sup>20</sup> En la práctica, sin embargo, algunos encuestadores de censos no solicitan a los individuos que declaren su color, sin embargo deciden por su cuenta como clasificar a quienes responden, particularmente en situaciones en las cuales la observación de una, “etiqueta de color” impide una indagación explícita (Nobles, 2000).

<sup>21</sup> Citado por Carlos Alves Moura, en *O Estado de São Paulo*, 13 de enero de 2002.

asociación histórica de la blancura con el dinero y de la negrura con la pobreza, ha consolidado con el tiempo, una estética racial (por ello el adagio “el dinero blanquea”). Ser *negro* es sinónimo de pertenecer a la clase baja, carecer de oportunidades, trabajar como sirviente, y vivir en malos vecindarios. Estas asociaciones culturales que tiene el ser *negro* se manifiestan claramente en una expresión utilizada por el Presidente Cardoso, para bromear acerca de su propia afrodescendencia: “Yo también tengo un pie en la cocina”. Esta elección casual de palabras revela mucho: la cocina, el área de servicio, es el dominio de la gente de piel oscura. “Tener un pie en la cocina” significa ser *negro*.

Al mismo tiempo que Estados Unidos parece estar distanciándose de su histórica política de “una gota”, y aproximándose al reconocimiento de la mezcla, evidenciada por la posibilidad de que los residentes se identifiquen con múltiples categorías raciales en el censo de 2000, los defensores de los cupos en Brasil parecen empujar al país en dirección de identidades más fijas<sup>22</sup>. Las políticas del gobierno presumen que las colectividades racialmente definidas son una realidad suficiente para que sean objeto de políticas públicas. “Por primera vez desde la abolición de la esclavitud, el gobierno de Brasil, no sólo ha reconocido la existencia y desigualdad del racismo, sino que ha elegido contemplar un pasaje o sección de la legislación que reconoce la existencia e importancia de “comunidades raciales distintas en Brasil” (Fry, 2000). ¿Puede la política estatal prosperar cuando los movimientos

---

<sup>22</sup> Sin embargo, Thomas Skidmore ha argumentado que el contraste entre el aspecto biracial de Estados Unidos y el aspecto “multiracial o multicolor” de Brasil estaba exagerado (1993).

afrobrasileños hasta ahora han fracasado en cementar una amplia conciencia racial entre los afrobrasileños?

Primeramente, sin embargo, falta ver si el gobierno de Brasil realmente podrá implementar sus nuevas políticas y cómo lo hará. Los resultados preliminares son razonablemente prometedores. En agosto de 2002 se seleccionaron 20 candidatos negros para recibir las becas de Itamaraty con el fin de que se preparen para el examen de ingreso al Instituto Rio Branco. Cuatrocientos candidatos se inscribieron en el programa (quienes se autclasificaron utilizando las características del censo IBGE, es decir, blancos, negros, morenos, amarillos, o indígenas). Los Ministerios de Justicia y de Desarrollo Agrario han contratado funcionarios negros. De hecho, en noviembre de 2002, 95 de los 353 funcionarios contratados por el Ministerio de Justicia eran negros (27%), aunque muchos de ellos tenían cargos bajos. Uno de los nuevos empleados del Ministerio de Desarrollo Agrario un recepcionista de 26 años, manifestó a la prensa: “A mí me gustan los cupos porque brinda oportunidades a la gente de color negro para que ingresen al servicio público. Yo pienso que si no fuese por los cupos, yo no estaría trabajando aquí”<sup>23</sup>.

### **Explicación sobre los cambios de política con respecto a la raza**

Hubo factores similares que condujeron a la adopción de cupos de género y a que el estado brasileño adoptase tentativamente la acción afirmativa basada en la raza. El primero de estos fue la formación de redes de orientación política basadas en temas específicos. Las redes temáticas, encabezadas por feministas y centradas en reclamos por una mayor

representación política, fueron factores claves en la adopción de leyes de cupo en Brasil y el resto de América Latina. En la década de los noventa, gracias a los movimientos afrobrasileños dispersos y de académicos de izquierda, la movilización alrededor del tema de la raza logró involucrar a un mayor número de personas y a prestigiosos institutos de investigación gubernamentales. Periodistas, intelectuales, funcionarios estatales, economistas de reconocidos institutos de investigación del gobierno, ONG de derechos humanos, y congresistas trasladaron dicha acción desde los movimientos afrobrasileños y academias izquierdistas a las principales corrientes sociales.

Esta red temática comenzó a cristalizarse a mediados y fines de la década de los noventa, alrededor de un número de eventos tales como la marcha en conmemoración del tricentésimo aniversario de la muerte de Zumbi de Palmares y las protestas en las celebraciones del quingentésimo aniversario de Brasil. Al producirse un cambio de prioridades en la Fundación Ford, ésta ayudó a generar más dinero para financiar la incipiente red temática. Desde financiar proyectos de “antecedentes” e “infraestructura”, como la investigación académica sobre la raza, la Fundación Ford comenzó a mediados de la década de los noventa a brindar apoyo a organizaciones activistas que promovían la acción afirmativa. Como recordó Nigel Brooke, representante de la Fundación Ford en Brasil, la idea era que “saldríamos del armario, con respecto a nuestra visión positiva de la acción afirmativa y, en lugar de sólo apoyar la investigación...podríamos apoyar activamente a grupos que trabajan para promover la acción afirmativa”<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> *Folha de São Paulo*, 16 de diciembre de 2001.

<sup>24</sup> Entrevista, Rio de Janeiro, Julio de 2002.

Con la formación de una red temática, la sofisticación política de la discusión racial creció y el tema ganó mayor atención pública. Uno de los momentos decisivos en este proceso sobrevino cuando el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) del gobierno federal entró en el debate. A partir de 2000 el IPEA inició estudios, ampliamente publicados en la prensa, documentando el alcance y estabilidad de las desigualdades en Brasil (ver especialmente el CD-ROM lanzado en diciembre de 2002, *Desigualdad racial: Indicadores socioeconómicos—Brasil, 1991-2001*, disponible en [www.ibe.gov.br](http://www.ibe.gov.br)).

El segundo factor era la Conferencia Mundial sobre Racismo, llevada a cabo en Durban en octubre de 2001. De la misma manera en que la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing en 1995, brindó legitimidad internacional a las demandas de la mujer por cupos de género en política, la Conferencia de Durban respaldó las demandas afrobrasileñas por una acción afirmativa basada en la raza. Durban provocó informes sobre discriminación racial en la prensa brasileña, motivó al gobierno a organizar una gran comisión para estudiar el tema de la raza y ayudó a legalizar la idea de cupos por raza. Como expresó el embajador de Naciones Unidas, Gelson Fonseca Jr., “Durban fue una experiencia positiva para Brasil, porque legitimó el debate sobre el racismo en el ámbito internacional y reconoció la necesidad de acciones de remedio para beneficiar a las víctimas de discriminación. Pero el efecto más significativo e inmediato de Durban ocurrió a nivel doméstico, ya que movilizó a la sociedad civil y a la opinión pública en contra del racismo, fortaleciendo la voluntad política para la implementación

de políticas de lucha contra la discriminación, conduciendo a las primeras experiencias en acción afirmativa para los afrodescendientes”<sup>25</sup>.

Estos dos factores pueden no haber sido por sí mismos suficientes para imponer cambios de política, a menos que alguien “abriera la puerta” en el nivel más alto: el Presidente Fernando Henrique Cardoso. Desde sus días como profesor de sociología en São Paulo en las décadas del sesenta y setenta, Fernando Henrique Cardoso siempre negó el mito de la democracia racial. A mediados de los años noventa el presidente garantizó la apertura política necesaria para llevar a cabo el debate sobre la raza y la acción afirmativa en las principales corrientes de la sociedad brasileña a las redes temáticas. Los funcionarios superiores de Brasil entrevistados apoyaron el rol del presidente al orquestar una apertura para nuevas políticas. Paulo Sérgio Pinheiro, Secretario de Estado para los Derechos Humanos, manifestó que “en la lucha contra el racismo, la mayoría de los avances se deben a la decisión presidencial...la acción afirmativa, la defensa de los cupos se deben al presidente de la república!” Al recordar las varias iniciativas que surgieron desde 1995, Pinheiro señaló “estas medidas, [resultantes del anterior ministro de justicia] José Gregori y yo negociando con el presidente...Todo esto fue decisión personal presidencial. Él no consultó con nadie, ni siquiera con el partido”<sup>26</sup>. Márcio Fortes, Secretario General del Partido PSDB, concordó diciendo que la política de cupos “es más legal que legítima. No está siendo demandada por la sociedad, pero es parte de la conciencia de las el-

<sup>25</sup> Comunicación personal, 30 de octubre de 2002.

<sup>26</sup> Entrevista, Brasília, 19 de junio de 2002.

ites. No hubo movimiento social. [Los cupos] resultaron de la determinación del Presidente, siendo la idea construir una sociedad más diversa y pluralista para el futuro”<sup>27</sup>. Ivair dos Santos resumió: “Si Fernando Henrique Cardoso no hubiese sido presidente, el debate nunca hubiese comenzado”<sup>28</sup>. Así como los recientes cambios políticos pueden resultar significativos a la luz de la negación histórica del país de la importancia de la raza, en gran medida estos aún son simbólicos. Aún tiene que establecerse un programa más sistemático de acción afirmativa –que opere en todas las agencias de gobierno y para el cual se hayan creado mecanismos de ejecución. Los críticos del gobierno de Fernando Henrique Cardoso ven esto como una evidencia de una falta de compromiso oficial con los derechos de afrobrasileños<sup>29</sup>. Un programa de esas características, que requiera profundos cambios institucionales y desembolsos presupuestarios, probablemente encontraría mayor resistencia que los cambios realizados hasta este punto. Esto sugiere que las explicaciones de los cambios políticos discursivos pueden resultar diferentes a las explicaciones para la implementación de la política actual. Las ideas pueden imponer cambios de mentalidad en la gente y también en ciertos aspectos de su comportamiento pero, por sí mismas, las ideas no pueden construir las coaliciones políticas necesarias para respaldar la distribución del dinero y los cambios en las reglas. En el mundo político de Brasil, los viejos hábitos tardan en desa-

---

<sup>27</sup> Entrevista, Brasilia, 19 de junio de 2002.

<sup>28</sup> Entrevista, Brasilia, 18 de junio de 2002.

<sup>29</sup> El diputado del PT Luis Alberto Caó cree que pocas de las iniciativas de Fernando Henrique Cardoso han sido algo más que “declaraciones de buenas intenciones”. Entrevista, Brasilia, 12 de noviembre de 2002.

parecer. Romper estos hábitos probablemente requerirá de amenazas e incentivos además de la convicción moral.

Aún siendo débilmente implementados, los cupos obligan a las personas a hablar sobre la raza. Tal como observó Paulo Paim, “aún una ley que funciona parcialmente es un avance. Genera debates, porque entonces se puede preguntar, y forzar a los partidos a explicar por qué los cupos no están completos...las leyes no siempre dan los resultados que nosotros esperamos, pero aún así, ofrecen otro instrumento para hacer política”<sup>30</sup>. En un discurso del 4 de julio de 2002, la entonces gobernadora de Río de Janeiro, Benedita da Silva, resumió esta estrategia política, declarando que los cupos llegan a ser “una acusación” (*uma denuncia*). Proponer cupos expone al racismo. La idea es: “ya que aún no te he convencido de que el racismo existe, entonces voy a poner esta propuesta en la mesa y tú tendrás que reaccionar”. En resumen, la aparición de los cupos en los discursos públicos impide que alguien niegue los temas raciales. Considerando la historia de Brasil como democracia racial, esto no es un logro sin importancia.

---

<sup>30</sup> Entrevista, Brasilia, 19 de junio de 2002.

## COMPARACIÓN ENTRE EL GÉNERO Y LA RAZA

Los individuos sufren discriminación y exclusión social en base a su género y raza. Ambas identidades han sido marcadas como inferiores a la posición dominante asumida por los hombres blancos. ¿Qué es lo que esto implica en cuanto a estrategias para superar la opresión? ¿Existen políticas comunes que puedan ser aplicadas a diferentes grupos marginales? ¿En particular, qué lecciones puede ofrecer a los afrodescendientes y a los indígenas la lucha de las mujeres por la igualdad? En el caso de Brasil, hemos visto que las mujeres han sido relativamente exitosas en obligar al estado a adoptar políticas para avanzar sobre los derechos de las mujeres, a pesar del bajo nivel de presencia de mujeres en el poder. La acción del estado para promover la igualdad de género comenzó bajo el régimen militar, continuó durante la transición política y se aceleró después de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, llevada a cabo en Beijing en 1995. En cambio, el estado se ha resistido históricamente a las demandas de los derechos de los afrobrasileños; recién a finales de siglo comenzó a cambiar su criterio. Hoy, el gobierno reafirma el objetivo de mejorar la representación política de los negros y reducir las desigualdades raciales en la sociedad en general.

Un deseo similar de justicia social motivó movimientos para mejorar la posición de la mujer y de los afrodescendientes. Aún así, los responsables de tomar decisiones políticas deben tener conocimiento de los diferentes temas generados por la inclusión de cada gru-

po. En primer lugar, la experiencia comparativa revela que las políticas de representación dirigidas a la mujer difieren de aquellas destinadas a grupos definidos por etnicidad, religión y raza. Las mujeres tienden a obtener cupos en partidos políticos, mientras que a otros grupos se les garantiza escaños parlamentarios reservados. En segundo lugar, los conflictos de clase frecuentemente plagan las relaciones interétnicas e interraciales, pero no las relaciones entre hombres y mujeres. Finalmente, dentro de la categoría de problemas de acción colectiva encarados por grupos oprimidos, las mujeres no tienen problemas de fronteras, pero los afrodescendientes sí los tienen. Esto complica la movilización política y también surge como un tema en la implementación de políticas públicas. Los demócratas que abogan por una agenda de justicia social deben prestar atención a estos problemas a menos que ellos ingenuamente apoyen el criterio de inclusión política que afirma que “una medida única sirve para todos los talles”.

### **Mecanismos de inclusión política**

Existen dos maneras de buscar la representación de grupos de identidad en las democracias electorales: los cupos por partido y los escaños reservados en el poder legislativo. En general, la naturaleza del grupo está relacionada al tipo de política a aplicar para lograr la representación política del grupo. Si las fronteras del grupo atraviesan las comunidades políticas existentes (tales como aquellas manifiestas en los partidos y organizaciones políticas), el grupo

puede ser integrado a la política. Si el grupo es esencialmente su propia comunidad política, los cupos en los partidos no van a funcionar. En este caso son más apropiados los escaños reservados, que permitirán a los miembros del grupo y a las organizaciones políticas ganar representación por sus propios medios.

Ya es un patrón entre las democracias electorales del mundo que las mujeres se encuentren integradas a la política a través de cupos en los partidos políticos, mientras que los grupos étnicos obtienen escaños reservados en legislaturas divididas. Estas diferencias representativas surgen a partir de las diferentes formas en que se manifiesta políticamente la etnicidad y el género. La etnicidad tiende a corresponder a divisiones políticas mientras que el género las atraviesa. Los grupos étnicos frecuentemente forman sus propias organizaciones políticas; no es el caso con los hombres y mujeres. Con frecuencia, la etnicidad constituye el clivaje social más destacado políticamente de un país; el género casi nunca lo es. Los grupos étnicos frecuentemente se agrupan geográficamente; las mujeres y los hombres, no. En los países en donde la etnicidad está politizada, este es un tema central, o el principio de comportamiento político; el género, aunque es un tema que cada tanto se activa políticamente, rara vez define cómo votan los individuos y en qué partido se afilian.

No obstante, estos aspectos no caracterizan al género y a la etnicidad en todas las situaciones. De hecho, en algunos países, varios aspectos de identidad de género —como un bajo nivel de segregación geográfica, falta de correspondencia con una comunidad política, poca correlación con conductas de votación o de

afiliación política— se pueden aplicar a los grupos étnicos. En otros lugares, las características de la mayoría de los grupos étnicos —como segregación geográfica, correlación con una comunidad política, predicción del comportamiento político— se pueden aplicar al género.

En Brasil, las relaciones raciales no conforman los patrones de relaciones étnicas de otros países heterogéneos en desarrollo. Las divisiones raciales no se superponen con las divisiones políticas y la raza no es un elemento que permita una buena predicción del comportamiento electoral o de la afiliación política (aunque existen muy pocos datos sobre este punto, ya que raramente se realizan preguntas acerca de la identidad racial en las encuestas electorales nacionales). Existe menos segregación residencial por raza que en Estados Unidos (Telles, 1999). Además, las organizaciones políticas negras a nivel nacional han sido relativamente débiles (aunque esto está cambiando) y pocos han propuesto candidatos para funciones electorales. En resumen, aunque los grupos étnicos y raciales subrepresentados tienden a optar por escaños reservados en la legislatura, Brasil presenta una situación única en la cual los cupos partidarios pueden resultar más apropiados.

#### *La dimensión de la clase social*

La clase social es una variable clave que afecta la dinámica de la representación de grupos de identidad. Tanto las demandas de representación de grupo, como también la resistencia a los derechos de representación, se explican en parte teniendo en cuenta hasta qué punto las divisiones de clase se superponen con las divisiones étnicas/raciales y con las divisiones de género. En la mayoría de América Latina, la raza/etnicidad se co-

responde con la posición de la clase social. Esto ha oscurecido la dimensión racial hasta llegar a la desigualdad social: muchas personas han argumentado que la discriminación racial es en realidad discriminación de clase y que las políticas contra la pobreza y otras políticas sociales universales resolverán las desigualdades raciales.

Más aún, los grupos negros e indígenas no son parte de la clase dirigente. Su inclusión política, por lo tanto, introduce nuevos intereses de clase al orden político, intereses que son potencialmente desestabilizadores. La superposición entre raza y clase hace que las medidas de acción afirmativa basadas en la raza sean particularmente amenazantes. Los cupos raciales tienen el potencial de elevar a miembros de las clases más bajas, o por lo menos a quienes se identifican con ellos y representan sus puntos de vista, a posiciones de poder.

En contraste, existen pocos conflictos de clase entre hombres y mujeres. Las mujeres pertenecen a todas las clases y categorías sociales. Además, la mayoría de las mujeres en política tienen antecedentes familiares y pertenecen a clases similares a sus colegas hombres. La inclusión de la mujer puede generar la promoción de los intereses de género, pero no de intereses de clases diferentes.

#### *El problema de las fronteras (entre grupos)*

La identidad racial es ambigua en América Latina y los límites o fronteras entre grupos raciales son fluidos. Esto se debe, en parte, al legado de las clasificaciones raciales de los imperios español y portugués, que reconocían docenas de categorías raciales intermedias (mezclas), permitiendo a los individuos pasar de una

categoría a otra. La ambigüedad racial es también producto de la falta de una segregación legal formal. Aunque había conciencia cultural de los diferentes colores de piel y de otras diferencias fenotípicas, los estados de América Latina nunca impusieron límites raciales definitivos. En contraste, la segregación en el sur de Estados Unidos y en Sudáfrica no dejaba duda alguna acerca de quién era quién: los límites entre las razas eran muy firmes y la pertenencia a un grupo racial raramente se cuestionaba. La certeza de la identidad de grupo facilitaba la acción colectiva. En América Latina, la ambigüedad racial impide la conciencia de identidad de grupo necesaria para la acción colectiva.

La acción colectiva feminista, por el contrario, enfrentó menos barreras. El género se toma como una identidad reconocida en América Latina; mientras que la raza no lo es. Las feministas tuvieron que cultivar una conciencia feminista a fin de producir un movimiento. No tenían que convencer a las mujeres de que eran mujeres. Muchos *negros* niegan ser negros, no son conscientes de raza, o no desean asumir su identidad de *negros*. Como resultado, los activistas afrolatinos no sólo deben lograr que surja la conciencia acerca de la discriminación racial, sino también construir una identidad colectiva entre personas para quienes la identidad racial no ha sido necesariamente un elemento central de su sentido de “ser uno mismo”.

Los límites poco claros también constituyen un desafío para la implementación de la acción afirmativa. Existen muy pocas dudas acerca de quiénes deben ser las beneficiarias femeninas de las políticas de cupo por género. Pero mucha gente ha expresado su preocupación acerca de las dificultades vinculadas con

la identificación de quién es negro. (Aunque en la práctica, la mayoría de la gente – particularmente la policía, el personal de restaurantes, y los porteros – no tienen problemas en identificar en mayor o menor medida a las personas con ancestros africanos.) Los defensores de los cupos en Brasil argumentan que la autoidentificación debería ser la norma o

regla y esta es la política que se está aplicando en las organizaciones que comienzan a adoptar la acción afirmativa. Precisamente debido a que el tema de “quién es *negro*” ha entrado en debate público, no es probable que desaparezca pronto, por poco ingenua que sea la motivación detrás de tal objeción.

## CONCLUSIÓN

El estado brasileño está cada vez más abierto a la inclusión política de grupos de identidad que han sido históricamente marginados. Mediante el mantenimiento de políticas de cupo de género y debates acerca de la acción afirmativa basada en la raza, se está abarcando la “diferencia” como un criterio sobresaliente para la participación y representación política. Dicha representación, además, está estimada como importante, no sólo por sí misma, sino como parte integral de una sociedad democrática, justa y legítima. Sin embargo no todas las diferencias son similares. Los grupos varían en sus posiciones estructurales y tienen diferentes

formas de interactuar con el grupo dominante. Por ejemplo, la raza y la etnicidad se superponen con la clase, pero el género no se superpone. Obstáculos culturales e históricos impiden en mayor magnitud la acción colectiva y la identificación para los afrodescendientes que para las mujeres. Según esto sugiere, se requerirían distintas alianzas, coaliciones y estrategias para diseñar y mejorar la representación política. La incapacidad para ver “las diferencias entre diferencias” retardaría la agenda de inclusión social.

## Referencias

- Ames, Barry. 1995. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science* 39, 2 (Mayo): 406-33.
- Araújo, Clara. 2002. Ações afirmativas como estratégias políticas feministas. En *Gênero, democracia e sociedade Brasileira*, eds. Cristina Bruschini y Sandra G. Unbehaum. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.
- Avelar, Lúcia. 2000. *Mulheres na elite política brasileira*. Segunda edición. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Beck, S. A. 2001. Acting as Women: The Effects and Limitations of Gender in Local Governance. *The Impact of Women in Public Life*. S. J. Carroll. Bloomington, Indiana University Press.
- Boles, J. 2001. Local Elected Women and Policy-Making: Movement Delegates or Feminist Trustees? *The Impact of Women in Public Office*. S. J. Carroll. Bloomington, Indiana University Press.
- Bourdieu, Pierre and Loïc Wacquant. 1999. On the Cunning of Imperialist Reason. *Theory, Culture, and Society* 16, no 1: 41-58.
- Bruschini, Cristina. N.d. *Banco de dados sobre o trabalho das mulheres*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. Disponible en internet en: <http://www.fcc.org.br/servlets/mulher/mulher?pg=mulher/apres.html>.
- Cardoso, Fernando Henrique. 2001. Discurso do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de entrega do prêmio nacional de Direitos Humanos – palácio do planalto,” 19 de Diciembre 2001. [http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra\\_1912\\_1.htm](http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra_1912_1.htm)
- Carey, John. 1997. Institutional Design and Party Systems. En *Consolidating the Third World Democracies*, eds. Larry Diamond, et al. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Carroll, S. J. 2001. Representing Women: Women State Legislators as Agents of Policy-Related Change. *The Impact of Women in Public Office*. S. J. Carroll. Bloomington, Indiana University Press.
- Caul, Miki. 1999. Women’s Representation in Parliament: The Role of Political Parties. *Party Politics* 5, no. 1.
- CNDM. 1986. Campanha ‘Mulher e Constituinte. Programa Geral de Campanha Aprovado pelo CNDM em 1985.’ Archivo de Comba Marques Porto, Archivos Nacionales, Rio de Janeiro.

- Datafolha/Folha de São Paulo. 1995. *Racismo cordial. A mais completa análise sobre preconceito de cor no Brasil*. São Paulo: Editora Ática.
- Degler, Carl. 1971. *Neither Black Nor White: Slavery and Race Relations in Brazil and the United States*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Diálogo Interamericano. 2001. *Women and Power in the Americas. A Report Card*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano.
- Efrén Agudelo, Carlos. 2002. Etnicidad negra y elecciones en Colombia. *Journal of Latin American Anthropology* 7, 2: 168-197.
- Freyre, Gilberto. 1986. *The Masters and the Slaves*, transl. Samuel Putnam. Berkeley: University of California Press.
- Fry, Peter. 2000. Politics, Nationality, and the Meanings of 'Race' in Brazil. *Daedalus*, pp. 83-118.
- Harris, Marvin, Josildeth Gomes Consorte, Joseph Lang, and Bryan Byrne. 1993. Who are the Whites? Imposed Census Categories and the Racial Demography of Brazil. *Social Forces* 72, 2 (Diciembre): 451-62.
- Henriques, Ricardo. 2001. Desigualdade racial no Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90. IPEA texto para discussão no. 807. Brasília y Rio de Janeiro: IPEA.
- Htun, Mala y Mark Jones. 2002. Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. En *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, eds. Nikki Craske y Maxine Molyneux. Londres: Palgrave.
- Htun, Mala. 2003. *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Htun, Mala. 2003b. Women and Democracy. En Jorge Domínguez y Michael Shifter, eds. *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- International IDEA. 2003. Base de datos Quota. Disponible en: [www.idea.int](http://www.idea.int).
- Johnson, Ollie. 1998. Racial Representation and Brazilian Politics: Black Members of the National Congress, 1983-1999. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 40, no. 4.

- Linhares Barsted, Leila. 1993. Ten Years of Struggle to Legalize Abortion in Brazil. En: *Women: Watched and Punished*. Lima: CLADEM.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. Introduction: Party Systems in Latin America. En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Timothy Scully. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Malheiros Miguel, Sônia. 2000. *A política de quotas por sexo: Um estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro*. Brasília: CFEMEA.
- Martins Costa, Delaine. 1997. Ampliação da participação feminina no governo local: um trabalho de Sísifo? En *Participação Feminina no Governo Local: Construindo a Democracia. Um Levantamento do Resultado das Eleições Municipais de 1992 e 1996*. Rio de Janeiro: IBAM.
- Marx, Anthony W. 1998. *Making Race and Nation: A Comparison of the United States, South Africa, and Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mc Glen, Nancy E. y Meredith Reid Sarkees. 1993. *Women in Foreign Policy: The Insiders*. Nueva York: Routledge.
- Miles, William F. S. 1999. The Mauritius Enigma. *Journal of Democracy* 10, no. 2 (Abril): 91-104.
- Ministério da Justiça. 2002. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça.
- Ministério de Justiça. 2001. *Relatório do Comitê Nacional Para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Ministério da Justiça.
- Pitanguy, Jacqueline. 1996. Movimento de mujeres y políticas públicas en Brasil. En *Triângulo de poder*, eds. Geertje Lycklama, Virginia Vargas y Saskia Wieringa. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Reichmann, Rebecca. 1999. Introduction. En Rebecca Reichmann, ed. *Race in Contemporary Brazil: From Indifference to Inequality*. University Park: The Pennsylvania State University Press, pp. 1-36.
- Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Reynolds, Andrew. N.d. *Comparative Approaches to Race and Districting*. Sin publicar.
- Rodrigues, Almira. 2001. *Direitos das mulheres. O que pensam os parlamentares*. Brasília: CFEMEA.
- Samuels, David. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Santos, Helio. 2001. *A Busca de um caminho para o Brasil: A trilha do círculo vicioso*. São Paulo: Editora SENAC.
- Sen, Amartya. 1999. *Development As Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Sheriff, Robin. 2001. *Dreaming Equality: Color, Race, and Racism in Urban Brazil*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Silva, Hélio, Jr. 2000. Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa: A lei como obstáculo e como instrumento dos direitos e interesses do povo negro. En Antonio Sérgio Alfredo Guimarães y Lynn Huntley, eds. *Tirando a máscara: Ensaio sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra, pp. 359-388.
- Swers, M. 2002. *The Difference Women Make: The Policy Impact of Women in Congress*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Telles, Edward. 1999. Ethnic Boundaries and Political Mobilization among African Brazilians: Comparisons with the U.S. Case. En Michael Hanchard, ed. *Racial Politics in Contemporary Brazil*. Durham: Duke University Press, pp. 82-97.
- Telles, Edward. A publicarse. U.S. Foundations and Racial Reasoning in Brazil. *Theory, Culture, and Society*.
- Thomas, Sue and Susan Welch. 2001. The Impact of Women in State Legislatures: Numerical and Organizational Strength. *The Impact of Women in Public Life*. S. J. Carroll. Bloomington, Indiana University Press.
- Twine, France Winddance. 1998. *Racism in a Racial Democracy: The Maintenance of White Supremacy in Brazil*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Van Cott, Donna Lee. 2000. *The Friendly Liquidation of the Past*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Van Cott, Donna Lee. 2003. Institutional Change and Ethnic Parties in South America. *Latin American Politics and Society*.

## Apéndice A.

### Tabla A. Cupos legales de género y escaños reservados

País	Política
Argentina	30% de candidatos
Armenia	5% de las listas partidarias para elecciones PR
Bélgica	33 % de candidatos
Bolivia	30% de candidatos para la Cámara , 25 % para el Senado; 30 % consejales locales
Bosnia y Herzegovina	33 % de candidatos
Brasil	30% de candidatos
Colombia	33% de designaciones ejecutivas
Costa Rica	40% de candidatos
Djibouti	7 de 65 escaños parlamentarios reservados
República Dominicana	33% de candidatos
Ecuador	35% de candidatos
Francia	50% de candidatos
Guyana	33% de candidatos
Jordania	6 de 110 escaños reservados en la Cámara de Representantes
Kosovo <sup>a</sup>	33% de candidatos
Macedonia	30% de candidatos
México	30% de candidatos
Marruecos	30 de 325 escaños parlamentarios son reservados
Nepal	5% de candidatos para la cámara baja; 20% de escaños locales reservados
Corea del Norte	20% de 687 escaños parlamentarios reservados
Pakistán	17% de escaños reservados en asambleas nacionales (60 de 342) y el Senado (17 de 100); 33% a nivel local
Panamá	30% de candidatos
Paraguay	20% de candidatos
Perú	30% de candidatos
Filipinas	Algunos escaños parlamentarios reservados <sup>b</sup> ; 1 escaño reservado por consejo local
Rwanda	24 de 80 escaños reservados en la Cámara de Diputados
Serbia y Montenegro	30% de candidatos nacionales y locales en Serbia
Sudán	35 de 360 de escaños reservados en la asamblea nacional.
Taiwán	Aproximadamente 10% de escaños legislativos reservados en el nivel Legislativo de Yuan; 25% en el nivel local
Tanzania	(48 de 295) 16% de escaños parlamentarios reservados; 25% en consejos locales
Uganda	56 de 214 escaños parlamentarios reservados; 33% en concejos locales
<sup>a</sup> Kosovo es una provincia de Serbia que es administrada por las Naciones Unidas.	
<sup>b</sup> 20% de los escaños en la Cámara baja del Congreso están reservados para “sectores marginales” de la sociedad, incluyendo a las mujeres.	
<b>A nivel local únicamente</b>	
Bangladesh	escaños reservados en el ámbito local <sup>c</sup>
Grecia	33% de candidatos
India	33% de escaños reservados
Namibia	33% de candidatos
<sup>c</sup> La información acerca del número de escaños reservados no estaba disponible	

Fuentes: International IDEA (2003); Htun y Jones (2002). Electionworld (2003); Adam Carr (2003); República de Rwanda (2003)

### Tabla B. Cupos étnicos y asientos reservados

<b>País</b>	<b>Política</b>
Bélgica	La mitad del Gabinete de Ministros está reservada para personas de habla francesa y la otra mitad para personas de habla holandesa; el parlamento se divide en concilios de cultura francesa u holandesa al tratar temas regionales y culturales.
Bhután	10 escaños de un total de 150 están reservados para representantes de grupos budistas.
Bosnia y Herzegovina	Presidencia de 3 miembros (bosnios, croatas, serbios); dentro de la Cámara Nacional de Representantes de 42 miembros, 28 escaños están destinados a la Federación de Bosnia y Herzegovina y 14 escaños a la República de Srpska; la Cámara de los Comunes, de 15 miembros consiste de 5 bosnios, 5 croatas y 5 serbios.
Colombia	5 escaños de 166 están reservados para afroColombianos, personas indígenas y otras minorías políticas dentro de la Cámara; 2 de 102 escaños están reservados para personas indígenas dentro del Senado.
Croacia	5 escaños de 153 dentro de la asamblea unicameral están reservados para minorías étnicas.
Chipre	24 escaños reservados para los turcos (no llenados) y un escaño para cada minoría: maronita, católico-romana y goumenia, de 80 escaños de la asamblea nacional.
Etiopía	22 escaños de 117 de la Cámara Alta (Concejo de la Federación) están reservados para representantes de nacionalidades en minoría.
Fidji	23 y 19 escaños de 71 están reservados para fidjianos e indo-fidjianos respectivamente.
India	79 escaños reservados para castas programadas y 41 escaños reservados para tribus programadas, dentro de 543 del “Lok Sabha” (cámara baja del parlamento); el Primer Ministro tiene el derecho de designar hasta 2 angloindios a la misma cámara.
Jordania	12 escaños de 110 asientos para cristianos y chechenios / circasianos.
Kiribati	1 escaño de 39 asientos para banabenses
Kosovo	20 de 120 escaños están reservados para comunidades en minoría.
Líbano	De 128 escaños en la Asamblea Nacional: maronitas (34), sunnis (27), chiítas (27), griegos ortodoxos (14), griegos católicos (8), drusos (8), armenios ortodoxos (5), alaouitas (2), armenios católicos (1), protestantes (1), minorías cristianas (1).
Mauricio	8 escaños de 70 asientos son completados por “los mejores perdedores” (minorías) representando a las cuatro comunidades étnicas reconocidas constitucionalmente (hindúes, musulmanes, chinos, y franco-mauricianos / cristianos creole)
Nueva Zelanda	7 escaños de 120 están reservados para maoríes en un parlamento unicameral.
Nigeria	8 escaños de 83 están reservados para minorías nacionales.
Pakistán	10 escaños de 342 en la cámara baja, están reservados para las minorías.
Perú	15% de los candidatos en 11 regiones (de 25) deben ser miembros de “comunidades nativas”.
Samoa	2 de 49 escaños en la asamblea unicameral (Foro) reservados para no samoanos y aquellos parcialmente samoanos.
Serbia y	91 escaños reservados para serbios y 35 para montenegrinos de un total de 126 en la asamblea

País	Política
Montenegro	unicameral; 4 escaños reservados para albaneses en las elecciones en Montenegro.
Singapur	9 escaños reservados para malayos y 5 para indios u otras minorías de un total de 93 en el parlamento <sup>a</sup>
Eslovenia	2 escaños de un total de 90 en la asamblea unicameral, están reservados para húngaros e italianos.
Suiza	4 escaños para personas de habla alemana, 2 para personas de habla francesa, y uno para personas de habla italiana, dentro de un Gabinete de 7 miembros.
Taiwán	8 escaños reservados para chinos de ultramar y 8 para grupos aborígenes dentro del órgano legislativo Yuan, de 225 asientos.
Venezuela	3 escaños de un total de 165 en la asamblea unicameral nacional están reservados para indígenas.

<sup>a</sup> Los partidos que propongan candidatos dentro de los Distritos Electorales de Representación de 14 miembros, deben incluir un malayo, o un indio u otra minoría en su ticket. El Presidente decide qué minoría deberá ser representada en cada distrito.

Fuentes: Reynolds (n.d.); Parline (2004); CIA World Factbook (2004); Electionworld (2004); Adam Carr (2004); Government of Singapore (2004).

**Tabla C. Resultados de las leyes de cupo de género en América Latina.**

País	Cuerpo legislativo	% Mujeres (antes de la Ley)	% Mujeres (después de la Ley)	Cambios (en % de puntos)
Argentina	Cámara	6	31	+25
	Senado	3	33	+30
Bolivia	Cámara	11	19	+8
	Senado	4	15	+9
Brasil	Cámara	7	9	+2
Costa Rica	Unicameral	14	35	+21
Ecuador	Unicameral	4	16	+12
México	Cámara	17	23	+6
	Senado	15	16	+1
Panamá	Unicameral	8	10	+2
Paraguay	Cámara	3	9	+6
	Senado	11	9	-2
Perú	Unicameral	11	18	+7
República Dominicana	Cámara	12	17	+5
<b>Promedio</b>		<b>9</b>	<b>19</b>	<b>+10</b>

**Tabla D. Las mujeres en el poder político en Brasil (%).**

	2003	1990	1980
Gabinete de Ministros	10	17	N/d

Senado	13	0	1
Cámara de Diputados	8	5	1
Gobernadores	1	0	0
Legislaturas de Estado	13	5	2
Intendentes	6	2	1
Consejos Municipales	12	N/d	N/d

Fuentes: Diálogo Interamericano (2001); CFEMEA; *O Globo*.

**Tabla E. Resultados de cupos en Brasil, elecciones locales (%).**

	1992 (pre-cupo)	1996 (con cupo del 20%)	2000 (con cupo de 30%)
Mujeres como un porcentaje de los consejos municipales ( <i>vereadores</i> )	8	11	12

**Tabla F. Resultados de los cupos en Brasil, elecciones estatales y nacionales.**

	1994 (pre-cupo)		1998 (con un cupo del 25%)		2002 (con un cupo del 30%)	
	Número de mujeres electas	Mujeres como % del Total	Número de mujeres electas	Mujeres como % del Total	Número de mujeres electas	Mujeres como % del Total
Legislaturas de Estado	82	8	106	10	133	13
Cámara de Diputados	32	6	29	6	42	8

Fuente: Malheiros Miguel (2000); Martins Costa (1997); sitio de web de CFEMEA.

**Apéndice B. Encuesta a Legisladores.**

**Consulta de opinión parlamentaria**

1. ¿Usted ha prestado servicio en uno o más de los siguientes cargos públicos? ¿En qué años? Marque todos.

\_\_\_\_\_ concejal      \_\_\_\_\_ diputado estatal      \_\_\_\_\_ senador      \_\_\_\_\_ diputado federal

\_\_\_\_\_ intendente/vice      \_\_\_\_\_ gobernador/vice      \_\_\_\_\_ ministro      \_\_\_\_\_ sec. estatal

2. ¿Algún familiar ha ejercido alguno de los cargos mencionados en los últimos 50 años?

\_\_\_ sí \_\_\_ no

3. ¿Cual es el grado de parentesco? Marque todos.

\_\_\_ esposo/a  
 \_\_\_ padre/madre  
 \_\_\_ abuelo/abuela  
 \_\_\_ tío/a

4. ¿Usted pretende ser reelecto como diputado/a federal? \_\_\_ sí \_\_\_ no.

5. ¿En otro cargo? \_\_\_ sí \_\_\_ no. Si respondió “sí” ¿a qué cargo? \_\_\_\_\_

6. ¿Cuáles han sido las prioridades en su mandato parlamentario?

<b>Asunto</b>	<b>Marque el valor en orden de importancia del 1 al 4</b>
Derechos de las mujeres	
Derechos humanos	
Educación	
Empleo	
Medio ambiente	
Política salarial	
Asuntos internacionales	
Reforma previsional	
Reforma tributaria	
Saneamiento básico	
Salud	
Seguridad pública	

7. ¿Su campaña política hizo más énfasis en las cuestiones municipales, estatales o nacionales?

\_\_\_ municipales      \_\_\_ estatales      \_\_\_ nacionales

8. ¿Usted considera que ha logrado realizar lo que prometió en su campaña?

\_\_\_ sí    \_\_\_ no

9. ¿Cuáles fueron los impedimentos? Puede marcar más de una opción.

\_\_\_ partido    \_\_\_ congreso    \_\_\_ ejecutivo    \_\_\_ falta de apoyo de la sociedad civil

Otro: \_\_\_\_\_

10. ¿Cuáles son los segmentos sociales que usted considera su principal base de apoyo político?

Segmento social	Marque con X todos los que correspondan
Empresariado	
Grupos organizados para su campaña	
Grupos religiosos	
Movimientos sociales	
ONG	
Organizaciones de mujeres	
Población afrodescendiente	
Población indígena	
Profesionales independientes	
Sindicatos	
Trabajadores rurales	

11. ¿Usted considera que debe preocuparse por los intereses de su municipio, de su estado, o del país en general?

\_\_\_ del municipio    \_\_\_ del estado    \_\_\_ del país

12. Cuando hay un conflicto entre las necesidades de su municipio o de su estado y las posiciones partidarias, la mayoría de las veces usted vota de acuerdo con:

\_\_\_ las necesidades del municipio/estado    \_\_\_ el partido

13. ¿Usted actúa de acuerdo con su propio punto de vista, según la mayoría partidaria, o según las expectativas de los electores?

\_\_\_ según mi punto de vista    \_\_\_ según el partido    \_\_\_ según los electores

Agradecemos su participación.