

TERCER LUGAR

LA PARIDAD COMO PRINCIPIO
DEMOCRÁTICO: EVOLUCIÓN
DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA
DE LAS MUJERES EN LAS DEMOCRACIAS
LATINOAMERICANAS

Luciana Modica

Introducción

El propósito de esta investigación es explicar y dar cuenta de la evolución de la representación femenina en Latinoamérica. El objetivo del estudio es esbozar un mapa de la representación de mujeres en América Latina en pos de alcanzar una mejor comprensión de las dinámicas políticas de género particulares de nuestra región. Se profundiza, además, en el análisis de la desigualdad entre mujeres y varones en las democracias latinoamericanas, y se explora qué papel cumplen las mujeres en el Estado y qué efectos han tenido las reformas legales y constitucionales a favor del derecho de las mujeres.

Existen abundantes investigaciones respecto a las mujeres en la política y en su gran mayoría ponen atención en lo referido a las leyes, como lo son las reformas electorales y las leyes de cupo o de paridad, cuya consecuencia directa es el estudio de las mujeres principalmente en el Poder Legislativo. Sin embargo, el estudio de mujeres en los poderes ejecutivos, y más aún dentro de la administración pública, queda aminorado.

Es importante advertir que, sin ánimos de caer en una lectura binaria del género, se considerará únicamente la categoría mujeres; no obstante, se entiende que además de ellas existen otras diversidades que también se ven afectadas, pero que no serán consideradas en el presente trabajo. Según lo indica Joan Scott (1986), el género es una forma primaria de las relaciones y estructuras sociales por la cual se significa el poder. Lo que entendemos por varón o mujer no son determinismos biológicos, sino construcciones sociales que evidencian estructuras de poder. En el desarrollo del trabajo suele distinguirse entre varones y mujeres solo con el fin de hacer evidentes dichas estructuras de poder.

El texto se articula en tres apartados. En primer lugar, se presenta la idea de democracia paritaria como mecanismo para combatir la desigualdad estructural de Latinoamérica, lo que demuestra la importancia de medidas que amplíen y posibiliten el acceso de las mujeres al poder. Se sigue con un análisis de la evolución de la participación de mujeres en los poderes legislativos y ejecutivos nacionales de 2010 a 2019 en América Latina. Posteriormente, se profundiza en las causas detrás de esos números y, finalmente, se concluirá con algunas reflexiones generales sobre el camino que deben afrontar las democracias latinoamericanas en la actualidad.

1. Democracia: entre la igualdad formal y real

1.1. Desde la desigualdad estructural

Latinoamérica se caracteriza por ser una región con una profunda desigualdad estructural. Las desigualdades económicas, de género, étnicas y raciales constituyen ejes de la matriz de desigualdad social en América Latina y configuran brechas estructurales de bienestar, reconocimiento, autonomía y ejercicio de los derechos de las mujeres con relación a los varones y de los pueblos indígenas y afrodescendientes con relación a las poblaciones no indígenas ni afrodescendientes.

Esa desigualdad se manifiesta en la existencia de prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias que hacen que haya grupos en «situación sistemática de exclusión», donde, aunque no existen reglas formales (leyes) que impiden el ejercicio de los derechos o el acceso a las instituciones, hay personas que por el hecho de pertenecer a esos grupos (mujeres, indígenas, personas con discapacidades u otros grupos) enfrentan barreras mayores que dificultan su acceso y ejercicio pleno de los derechos. En ese escenario, el acceso y el ejercicio de la política se hace de manera diferenciada (Freidenberg, 2019, p. 32).

La región latinoamericana, en términos generales, ha sostenido en las últimas tres décadas el credo democrático en su vida política. Tres son las razones: las tasas de participación electoral se mantienen estables de acuerdo con el patrón que cada país ha ido configurando; los tribunales desempeñan su función de manera independiente; y las mujeres tiene una mayor presencia en la arena política (Alcántara, 2019).

Hablar de democracia no solo hace referencia a un modelo de Gobierno en el que las multitudes se expresan a través del voto popular y en el que, por medio de elecciones libres y transparentes, la mayoría se impone sobre las demás opciones para gobernar. Pensar en democracia es también hablar de un *ethos* democrático, el cual implica una serie de prácticas y valores que tienden a fortalecer el carácter igualitario, la libertad de expresión, la apertura de oportunidades de quienes menos tienen, la igualdad de trato y no discriminación, entre otras cosas. Gobernar democráticamente no es algo dado nada más por el hecho de acceder al poder por medio del ejercicio del sufragio, sino que también comprende la incorporación, diálogo y conformidad de estas minorías, que si bien no gobiernan, son fundamentales para el equilibrio del poder. No solo hago referencia a los demás partidos políticos que participan de los comicios sin salir victoriosos, sino también, y sobre todo, a aquellos movimientos y grupos que no están orgánicamente organizados con la estructura partidaria, pero que luchan para que sus derechos sean respetados. Un Gobierno que no dialogue con los sectores minoritarios, por más que haya llegado al poder por medio de elecciones, puede teñirse de tintes antidemocráticos.

El principio de igualdad política formulado por Dahl (1956) es la base fundamental de la democracia:

La democracia no es posible sin derechos e instituciones que garanticen y promuevan la igualdad en la esfera social y política. Así, la igualdad política se torna en una premisa básica de la democracia y, por tanto, las desigualdades sociales que pongan en entredicho el principio de igualdad deterioran los Estados democráticos (Jiménez Díaz, 2015, p. 875).

En la región existe un rico entramado de instrumentos jurídicos que consagran derechos, y que deberían servir de guía para generar cada vez sociedades más inclusivas. El reconocimiento de los derechos es parte importantísima de la vida en democracia. Históricamente, la lucha de los movimientos fue, y sigue siendo, una lucha por conquistar derechos. Sin embargo, se suele caer en el error de pensar que la lucha se termina con la conquista de la ley; que el objetivo es la obtención de los votos necesarios a favor del proyecto de ley que se intenta impulsar en el Congreso nacional. Sin embargo, una vez obtenida la ley, ¿qué pasa después?

El derecho no termina en la ley, más bien la ley es la manera formal de reconocer un derecho. La norma escrita da carácter de legalidad al derecho; sin embargo, el derecho únicamente lo es cuando además de la legalidad también obtiene legitimidad; es decir, cuando las personas *reconocen* al derecho como tal.

Si bien las democracias latinoamericanas tienen en el *plano formal* o normativo reglas que reconocen ampliamente el ejercicio de los derechos —incluso en muchos casos se suelen fijar normas de discriminación positiva, a modo de instrumento ortopédico para que ayuden a equilibrar las desigualdades que el mismo sistema reproduce—, en el *plano real* siguen operando prácticas e imaginarios que perpetúan esta desigual estructural.

1.2 Hacia la paridad

La desigualdad entre mujeres y varones atraviesa toda construcción social. Podemos identificar esta desigualdad en el inequitativo reparto de las tareas del hogar, en las diferencias salariales por un similar trabajo, en los estereotipos de género, en la violencia contra las mujeres, etcétera. La polí-

tica también es un espacio atravesado por esta desigualdad. Si bien la lucha de las mujeres ha logrado reformas y cambios institucionales que permitieron el avance de los derechos de las mujeres, la desigualdad real sigue existiendo. Los espacios de poder y toma de decisiones en los partidos políticos, organizaciones políticas, y, por supuesto, en el Estado mismo, continúan siendo liderados por varones.

En materia de género, tres décadas de reformas electorales que promueven la igualdad de género y una mayor inclusión de las mujeres en la política latinoamericana demuestran la importancia que tiene reforzar los canales de participación como contrapeso a la desigualdad real que existe entre varones y mujeres.

La expresión *democracia paritaria* comenzó a utilizarse con más fuerza con la realización de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2007), denominada también Consenso de Quito, firmada por 34 países, donde se identificó a la paridad como la meta regional para lograr una *igualdad plena* «en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias».

Los consensos regionales de la mujer reconocen que la paridad es la propulsora de la democracia, pero además es también una estrategia para erradicar las exclusiones estructurales en todos los ámbitos, no solo en el político, sino también en el familiar, social y económico. Desde entonces se vienen aplicando medidas para acabar con la generalizada exclusión de las mujeres de los órganos de poder. Casi todos los países de América Latina tienen una cuota o una paridad; sin embargo, la participación política de las mujeres no ha logrado disipar o erradicar los factores estructurales que están detrás de la discriminación y han

emergido otros desafíos precisamente porque no se han mitigado esos factores.

No cabe concebir una democracia de calidad sin mujeres: «La paridad es entendida como un principio democrático y un compromiso permanente del Estado para superar la desigualdad estructural entre mujeres y niñas en todos los ámbitos, incluido el político» (Freidenberg, Caminotti, 2019, p. 10).

La democracia paritaria no consiste solamente en sancionar leyes de paridad o cuotas de género. La obtención de la ley es un primer paso. Los instrumentos legales son una herramienta importantísima, pero por sí solos no obtienen por resultado una verdadera democracia paritaria. La sanción de la ley no soluciona automáticamente la desigualdad estructural entre varones y mujeres. Además, el que haya más mujeres en cargos políticos no necesariamente se traduce en una mayor igualdad de género.

2. El avance de las mujeres en cargos políticos en Latinoamérica

2.1. Cifras de la desigualdad de género

El avance que han tenido las mujeres en materia de derechos en los últimos años en toda la región de Latinoamérica ha sido acompañado por numerosas investigaciones académicas. La bibliografía que señala la participación de las mujeres en política como parte fundamental de vivir en democracia es variada, especialmente aquella que pone atención en la crisis de subrepresentación política de las mujeres.

Sin lugar a dudas, la gran mayoría pone atención en el aspecto normativo, como son las reformas electorales, las

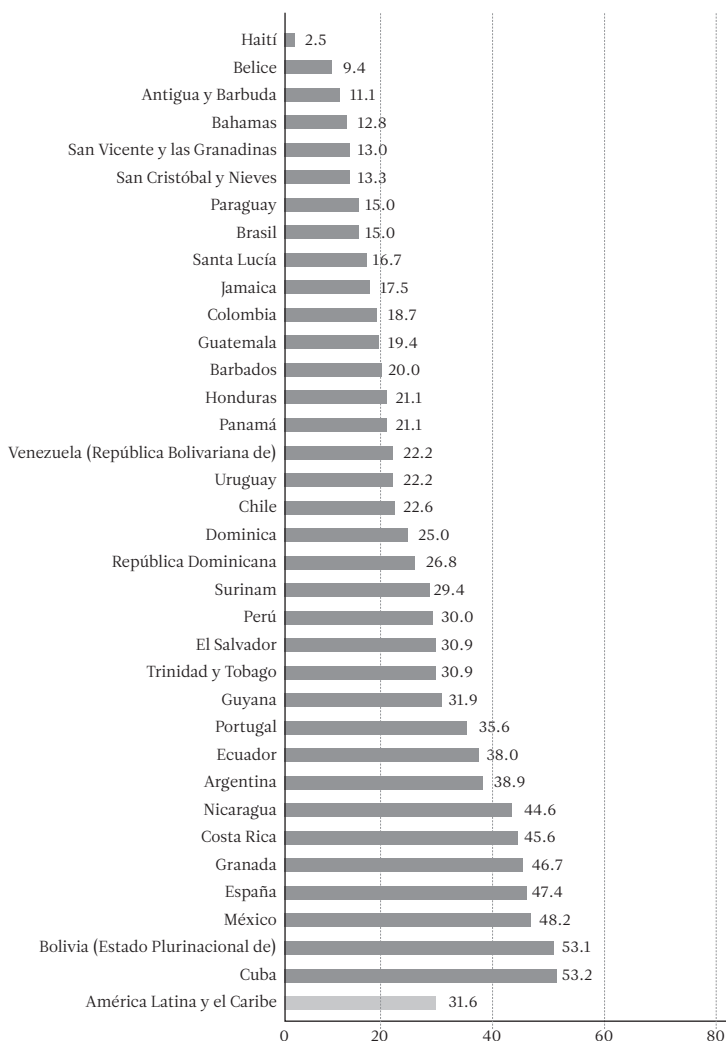
leyes de cupo y de paridad, entre otros instrumentos legales, los cuales buscan balancear la desigualdad de género existente en las estructuras de poder. Las investigaciones realizadas desde la ciencia política para comprender este fenómeno se enfocan principalmente en la faz partidaria y en el armado de listas, en el uso de la imagen de las mujeres en los partidos políticos, en los efectos de las cuotas de género, entre otras. Estas investigaciones tienen como consecuencia directa el análisis de las mujeres como candidatas en los partidos políticos, y en cargos políticos fruto del voto popular. Sin embargo, el estudio de mujeres en los poderes ejecutivos, y más aún dentro de la administración pública, es todavía incipiente.

La introducción de las cuotas de género fue la (estrategia) más eficaz en términos de la ampliación de los márgenes de representación por género, al incrementar la participación femenina en la composición de las cámaras. En un sentido estricto, estas acciones garantizan el derecho de las mujeres a ser representantes en condiciones equivalentes de competitividad, cuando por cualquier razón la composición del Legislativo aparece vulnerada en términos de género (Archenti, 2011, p. 13).

Como resultado de esas reformas, en 2019 la región de América Latina, el Caribe y la península ibérica alcanzó un promedio de 31.6% de mujeres en los poderes legislativos nacionales. Sin embargo, las cifras disminuyen al evaluar los poderes ejecutivos nacionales, cuyo promedio regional fue de 28.5% (CEPAL, 2019).

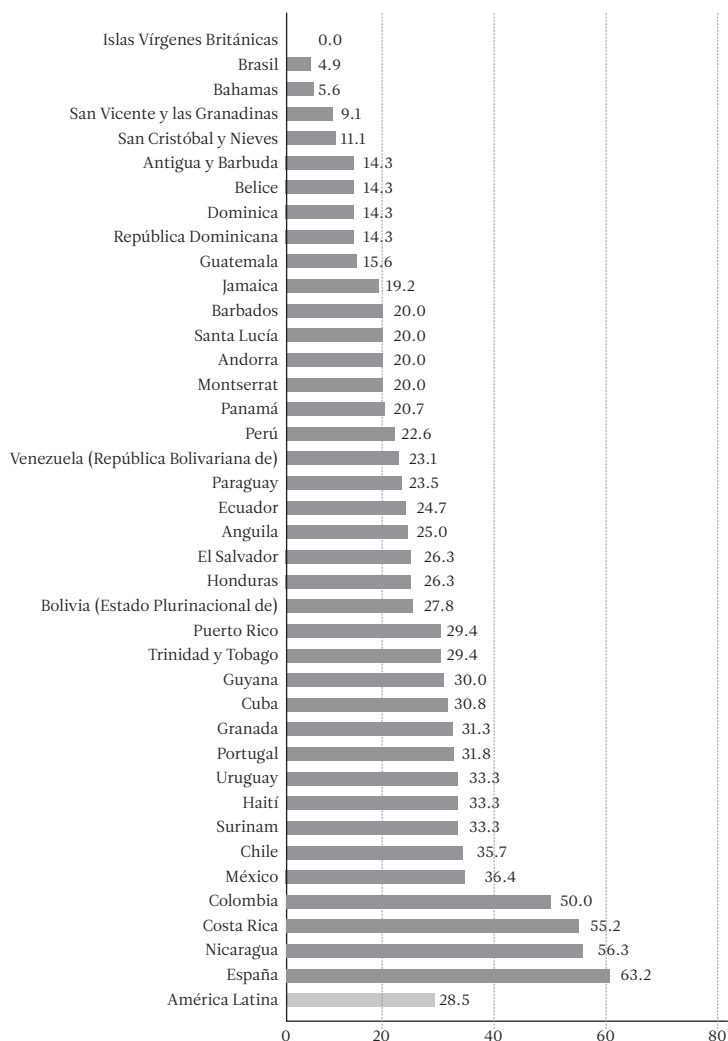
Si bien ha habido un avance de las mujeres en la política regional, este se concentra principalmente en los poderes legislativos, producto de las leyes de paridad y cuotas de

Gráfico 1. Poder Legislativo: porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional: cámara baja o única. América Latina, el Caribe y la península ibérica (35 países): mujeres electas en los parlamentos nacionales, 2019 (en porcentajes)



Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL.

Gráfico 2. Poder Ejecutivo: porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales. América Latina, el Caribe y la península ibérica (39 países): Participación de mujeres en gabinetes ministeriales, último periodo presidencial disponible (en porcentajes)



Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL.

género, y, en menor medida, en los ejecutivos. Si además comparamos estas cifras con las de 2010 para ver su evolución, los números exponen una realidad muy compleja. Aunque muchos países ya contaban con leyes de cupo o paridad, de 2010 a 2019 podemos ver que han habido algunos avances y retrocesos.

Tabla 1. Participación de mujeres en América Latina en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (2010)

PAÍS	PODER EJECUTIVO Ministerios (Porcentaje de Ministras)	PODER LEGISLATIVO Parlamento (Porcentaje de Legisladoras 2010)	PODER JUDICIAL (Porcentaje de Ministras en Máximo Tribunal 2009)
Argentina	21.4	38.5	29.0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	37.7	25.4	20.0
Brasil	14.8	8.6	18.0
Chile	27.3	14.2	25.0
Colombia	18.2	12.7	17.0
Costa Rica	45.0	38.6	30.0
Ecuador	34.8	32.3	5.0
El Salvador	14.3	19.0	33.0
Guatemala	18.8	12.0	15.0
Honduras	16.7	18.0	20.0
México	15.2	26.2	18.0
Nicaragua	55.6	20.7	---
Panamá	21.4	8.5	11.0
Paraguay	20.0	12.5	11.0
Perú	29.4	27.5	6.0
República Dominicana	10.5	20.8	31.0
Uruguay	14.3	15.2	0.0
Venezuela (República Bolivariana de)	23.7	17.0	32.0

Fuente: CEPAL. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.eclac.org/oig/adiciones/>

En 2010 ningún país latinoamericano alcanzaba la paridad legislativa, y Nicaragua era el único con más mujeres que varones en el gabinete ministerial con 55.6%. Para 2019, solo el Estado Plurinacional de Bolivia logró la paridad legislativa con 53.1% de mujeres, y tres países han conseguido en 2019 tener gabinetes ministeriales igualitarios: Colombia, Costa Rica y Nicaragua.

Para 2019, Brasil, sin lugar a dudas, era el país que expuso cifras más alarmantes con 15% de mujeres en el órgano legislativo nacional y tan solo 4.9% de mujeres en el gabinete ministerial, al bajar 9.9 puntos con respecto a 2010. Cabe aclarar que Brasil era uno de los pocos países latinoamericanos que hasta la fecha de medición tuvo una Presidenta elegida por voto popular.¹

Nicaragua es otro caso llamativo, ya que es uno de los países que muestra los mejores números de la región en ambos poderes, y que en 2012 con la sanción de la Ley no. 790 de Reforma a la Ley no. 331, conocida como «Ley Electoral», le exige a los partidos políticos «presentar en sus listas de candidatos un 50% de hombres y un 50% de mujeres ordenados de forma equitativa y presentada de manera alterna». Sin embargo, existen muchos motivos que ponen en duda la calidad democrática del país. En 2020, de los 91 escaños de la Asamblea Nacional, 70 son ocupados por el oficialismo (Alianza del Frente Sandinista de Liberación Nacional), las cuantiosas denuncias de casos de violación de derechos, la falta de transparencia en los comicios y de

1 La Presidenta Dilma Rousseff gobernó de 2011 a 2015, reelecta en 2015, y destituida el 31 de agosto de 2016, sin poder terminar su mandato. Entre los otros países latinoamericanos que hasta 2019 tuvieron una Presidenta elegida por voto popular se encuentra Argentina con Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015 reelección), Costa Rica con Laura Chinchilla (2010-2014), Chile con Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018), Nicaragua con Violeta Barrios de Chamorro (1990-1997), y Panamá con Mireya Moscoso (1999-2004).

alternancia en el poder, sumado al clima de desconfianza electoral y las numerosas denuncias de persecución y asedio del régimen del presidente Daniel Ortega, son algunas de las circunstancias que exponen la debilidad de la democracia nicaragüense. Este caso demuestra que, a pesar de la obtención de 50% de cargos políticos por parte de las mujeres, la democracia paritaria no se obtiene solo con alcanzar una cifra de participación, sino con el pleno ejercicio de los derechos y de la libertad como parte del *ethos* democrático y el equilibrio de poder.

Bolivia es el país que más ha aumentado el porcentaje de mujeres en el Poder Legislativo. De 2010 a 2019 la proporción de mujeres se ha incrementado en 27.6 puntos, al llegar a ser en 2019 el único país con más mujeres que varones en la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, con 53.1%. Sin lugar a dudas, esto se debe a dos instrumentos legales, por un lado, en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia sancionada en 2008, se plantea que «la participación será equitativa y en igualdad de condiciones para hombres y mujeres» (Sección II. Derechos Políticos, artículo 26), y se establece que «en la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres» (en el artículo 147). Por otro lado, el Principio de Equivalencia mencionado en la Ley del Régimen Electoral, Ley no. 26 de 2010, dictamina que:

La democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las nor-

mas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (artículo 2, h).

A pesar de estos avances en el ámbito legislativo, de 2010 a 2019 ha disminuido 9.2 puntos la participación de mujeres en el Poder Ejecutivo.

El caso de Argentina también es interesante dado que con 38.9% (2019) tiene un porcentaje superior a la media de la región en cuanto a mujeres en el órgano legislativo nacional. Fue el país pionero en la región en aprobar una ley de cuotas, en el año 1991, a través de la sanción de la Ley no. 24.012, incorporada al Código Electoral Nacional; luego, con la posterior aprobación de la Ley no. 27.412 obtuvo la paridad de género en 2017. Sin embargo, Argentina se ubica como el segundo peor ubicado² con solo 13.3% (2019) al medir el porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales.³ Estos datos demuestran que, por un lado, el avance en cargos legislativos no necesariamente tiene su correlato en puestos ejecutivos, y, por el otro, que la llegada al poder de una mujer no necesariamente se traduce en mayor acceso al poder de todas las mujeres o de cualquier otra. Un mayor número de mujeres en puestos legislativos significa un avance en términos de representación democrática en el Congreso nacional, pero no necesariamente refleja un mayor compromiso con la igualdad de género.

2 Solo superado por Brasil con 4.9%, y es el país peor ubicado y, por tanto, el que menos mujeres tiene en el Poder Ejecutivo.

3 A pesar de ser uno de los pocos países latinoamericanos que hasta la fecha de medición (2019) tuvo una Presidenta elegida por voto popular, Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015 reelección).

Tabla 2. Evolución de la participación de mujeres de 2010 a 2019 en los poderes Legislativo y Ejecutivo nacionales de Latinoamérica

País	PODER LEGISLATIVO*			PODER EJECUTIVO**		
	2010	2019	Diferencia 2019-2010	2010	2019	Diferencia 2019-2010
Argentina	38.5	38.9	0.4	21.4	13.3	-8.1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	25.5	53.1	27.6	37.0	27.8	-9.2
Brasil	8.6	15.0	6.4	14.8	4.9	-9.9
Chile	14.2	22.6	8.4	27.3	35.7	8.4
Colombia	12.7	18.7	6.0	18.2	50.0	31.8
Costa Rica	38.6	45.6	7.0	45.0	55.2	10.2
Ecuador	32.3	38.0	5.7	34.8	24.7	-10.1
El Salvador	19.0	30.9	11.9	14.3	26.3	12.0
Guatemala	12.0	19.4	7.4	18.8	15.6	-3.2
Honduras	18.0	21.1	3.1	16.7	26.3	9.6
México	26.2	48.2	22.0	15.2	36.4	21.2
Nicaragua	20.7	44.6	23.9	55.6	56.3	0.7
Panamá	8.5	21.1	12.6	21.4	20.7	-0.7
Paraguay	12.5	15.0	2.5	20.0	23.5	3.5
Perú	27.5	30.0	2.5	29.4	22.6	-6.8
República Dominicana	20.8	26.8	6.0	10.5	14.3	3.8
Uruguay	15.2	22.2	7.0	14.3	33.3	19.0
Venezuela (República Bolivariana de)	17.0	22.2	5.2	23.7	23.1	-0.6
Promedio	20.43	29.63	9.20	24.36	28.33	28.33

* Porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional

** Porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

De los seis países de Latinoamérica⁴ que han tenido presidentas, tres han disminuido la cantidad de mujeres en los gabinetes ministeriales (Argentina, Brasil y Panamá). Por lo tanto, la premisa de que el acceso al poder por parte de una mujer implica el aumento también de ministras no es correcta.

De igual modo, el estudio de la representación de mujeres se ha limitado al nivel nacional, pero al poner atención a la escala subnacional, los valores sobre mujeres al mando de ejecutivos locales en América Latina son aún más alarmantes. En 2018, según los datos del Observatorio de la Igualdad de Género de la CEPAL, las alcaldesas latinoamericanas representaban 15.5%, uno de los valores más críticos en materia de representación institucional.

2.2. Detrás de los números

Las mujeres latinoamericanas han demostrado ser referentes mundiales por su capacidad de movilización en las calles en defensa de sus derechos. Hay un gran empoderamiento, principalmente de las más jóvenes por participar e incidir en política. Sin embargo, y pese al gran avance que han tenido, aún las mujeres no están representadas en los órganos de poder.

Además, las mujeres que logran acceder a cargos políticos generalmente se desempeñan en espacios vinculadas a los roles de género o en áreas de menor importancia jerárquica y presupuestaria. De acuerdo con la clasificación que realiza el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género para

4 Cabe aclarar que también existen experiencias en los países del Caribe donde podemos mencionar algunas Presidentas como Dame Mary Eugenia Charles en Dominica (1980-1995), Janet Roseberg Jagan en Guyana (1997-1999) y Portia Simpson Miller en Jamaica (2012-2016).

analizar la división del trabajo parlamentario (ELA, 2011), se suelen encontrar más mujeres tanto presidiendo las comisiones como participando de ellas, en los espacios considerados de reproducción, y, en mucho menor medida, en los de producción o preservación del sistema. Esto también sucede en el Poder Ejecutivo, en la distribución de los gabinetes ministeriales se suelen encontrar mujeres en áreas como educación, salud, acción social, y, en menor medida, seguridad, infraestructura, economía, por dar algunos ejemplos. Los organigramas de la región suelen perpetuar los roles de género, al designar a mujeres como responsables de áreas vinculadas con el cuidado y la reproducción de la vida.

Tabla 3. Clasificación del trabajo según atiende temas vinculados a la reproducción, producción o preservación del sistema (ELA, 2011)

Reproducción	Todas aquellas cuestiones que tratan temáticas relacionadas con las tareas de cuidado que históricamente se asignan a las mujeres: políticas sociales, niñez, familia, salud, educación, cultura, vivienda, medio ambiente, políticas hacia los consumidores y asistencia social.
Producción	Se incluyen aquellas áreas vinculadas con la economía, el presupuesto, el mundo laboral, las obras públicas, la industria y el comercio, los asuntos energéticos, la producción primaria, las comunicaciones y el transporte y las políticas de desarrollo regional.
Preservación del sistema	Son aquellas que tratan temas vinculados con el orden institucional, la administración y el Gobierno de modo general. Incluye las comisiones de mantenimiento y reforma de los sistemas burocráticos y políticos, la política exterior y la defensa nacional, y el derecho penal.

Fuente: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género para analizar la división del trabajo parlamentario (ELA, 2011).

Las políticas de género son imposibles de entender sin considerar la interlocución entre el Estado y la sociedad (Guzmán, 2001), entre el Estado y los actores que movilizan de forma articulada los distintos problemas de género. La institucionalización de las agendas de género ha significado una presión desde abajo, desde la sociedad orientada a la modernización democrática y a la gestión del Estado más abierta a la sociedad, descentralizada y participativa (Guzmán, 2001).

En burocracias que consagran el dominio masculino, es difícil pensar en la posibilidad de formación de intereses estratégicos de género mediante políticas transformadoras orientadas a la «emancipación» de las mujeres. No es posible implementar políticas de igualdad para mujeres y hombres si las «formas de ver y hacer del Estado» (Rees, 2005) siguen estando sustentadas en criterios androcéntricos y permanecen inalteradas.

Por lo general, el mecanismo que han tenido los Estados ante la problemática de género ha sido institucionalizar la demanda dentro de la administración pública, como forma de coordinar y centralizar los esfuerzos que existen en el Estado. Con el tiempo, estas carteras ministeriales, secretarías, subsecretarías u oficinas de la mujer, etcétera, terminan siendo una cartera de carácter inferior o menospreciada. La institucionalización del género tiene una doble cara: por un lado, es beneficioso porque cobra relevancia en el organigrama institucional y, por lo tanto, también en el presupuestario; pero, por el otro, se corre el riesgo de caer en la idea de que la simple existencia de una oficina de género resuelve la cuestión de la desigualdad, y sirve como excusa para no avanzar en la transversalización del género en todas las áreas del Estado para una democracia paritaria real.

Por tal motivo, es necesario no solo el análisis institucional y normativo de esta problemática, sino también estudiar las construcciones simbólicas de ellas: «Las restricciones son también de carácter simbólico y político. Las instituciones no están constituidas solo por reglas, sino también por creencias, códigos culturales y saberes que rodean, sostienen, elaboran y contradicen estos roles y rutinas» (Muller y Surel, citado en Guzmán, 2001).

Los problemas de género fueron más fácilmente legitimados desde el discurso de la vulnerabilidad y la reparación que desde el reconocimiento y el ejercicio de los derechos. Por lo general, la mayoría de los países aprobaron leyes contra la violencia hacia la mujer, implementaron programas de asignación de recursos y mejoraron los sistemas de atención de mujeres violentadas. Este esquema interpretativo considera a las mujeres sujetos de protección y cuidado. También ha sido relativamente más fácil proponer políticas tendientes a facilitar la articulación del trabajo doméstico y productivo que promover políticas orientadas a modificar el reparto de los distintos tipos de trabajo entre varones y mujeres (Guzmán, 2001).

El diseño de políticas públicas que buscan una redistribución significativa de poder entre mujeres y varones aún es un terreno incipiente en la región. En la mayoría de los países latinoamericanos, la problemática de género en el Estado se construyó inicialmente a partir del reconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad que sufren distintos grupos de mujeres.

En las estructuras de la administración pública [...], en igualdad de condiciones, las mujeres tienden en mayor proporción a ocupar la base de la pirámide organizacional siendo el proceso de promoción el que parece estar menos

influenciado por prácticas discriminatorias, pues «los mecanismos de asignación de tareas por sexo contribuyen a reproducir la discriminación ocupacional presente cuando las mujeres se incorporan al Estado» (García de Fanelli, Ana 1990:33). Al no identificarse una política pública para este tema posiblemente el patrón institucionalizado en las organizaciones, privilegia lo asociado a lo masculino produciendo discriminación, exclusión o marginación en la esfera pública (Fraser:4), dado que se evidencia «una relativa discriminación en la inserción laboral de la mujer; para acceder a una determinada categoría o cargo, se le exige mayor antigüedad y/o instrucción que a los varones; cuanto más se asciende en la estructura organizacional, menor es el porcentaje de mujeres» (Ruiz-Heller, 1985:144). [sic]. (Di Nucci, 2003, p. 3).

En efecto, las mujeres continúan enfrentando problemas para acceder a posiciones de liderazgo institucional, político y de autoridad pública. Existen pocas en los altos niveles de decisión y muchas no están dispuestas a desafiar la práctica dominante.

Pese a su mayor presencia en cargos públicos, las mujeres siguen desempeñando papeles secundarios y ocupando posiciones subordinadas. Es notoria la falta de representación política que tienen tanto en espacios nacionales como subnacionales. La tendencia indica que los lugares de mayor poder son los de más difícil acceso para mujeres y eso se refleja en los cargos de gestión y toma de decisiones a nivel nacional, provincial y municipal.

En el Estado operan un conjunto de restricciones de distinto tipo y lógicas diferentes que pueden actuar en el mismo sentido o entrar en contradicción con la lógica de la equidad de género.

El tema de la articulación de las distintas lógicas actuantes en el Estado y la comprensión sobre el sentido y alcances de las políticas de gobierno debería ser un tema central en el proceso de construcción de las agendas institucionales y en el diseño de políticas de género (Guzmán, 2001, p. 35).

En la institucionalidad estatal se condensa la puja de poder, las inercias estructurales, los conocimientos y también prejuicios de las burocracias, y las dificultades de implementación de políticas. Estas condiciones se vinculan con la calidad de los procesos políticos, la robustez institucional, y la presencia (o ausencia) de actores con agenda de derechos humanos de mujeres. Aquí también aparece otro factor de relevancia, como lo es la ideología de los partidos gobernantes.

Reflexiones finales

Si bien, los datos muestran que en términos generales hubo un avance en cuanto al número de mujeres participantes en política, la realidad latinoamericana sigue siendo un entramado complejo para lidiar contra la desigualdad de género. El avance de las mujeres en cargos políticos no se da en todos los poderes del Estado ni en todos los niveles territoriales.

Para finalizar, se podrían mencionar tres ideas generales que surgen a partir del presente estudio. En primer lugar, la amplia diferencia entre el plano formal o normativo y el real. Son las cuotas y las leyes de paridad las que han permitido los progresos en la participación política de las mujeres, principalmente en los poderes legislativos. Las reformas legales y constitucionales fortalecen el marco de

protección de los derechos políticos y electorales de las mujeres. Las reglas de juego importan, pero no lo son todo, son el principal mecanismo para equilibrar las desigualdades reales, pero, por sí mismas, no solucionan el problema. La lucha no termina con la conquista o reforma de una ley. La diferencia que muestran las cifras entre el Poder Ejecutivo respecto al Legislativo es producto de la discrecionalidad en la elección de las autoridades ministeriales. Sigue existiendo una división sexual de las carteras ministeriales con pocas mujeres en los sectores más comprometidos del estado, como seguridad, finanzas o desarrollo productivo. La institucionalización del género en nuestras democracias es clave para que cobre importancia jerárquica al ser incluida en el organigrama oficial, y también al darle importancia presupuestaria, cuyo corolario son políticas públicas que se dirijan de manera directa a esta población. También hay que resaltar que, a pesar del avance en materia legal, miles de mujeres candidatas se enfrentan a cuestiones como el acoso y la violencia política o institucional, sumadas a los estereotipos y discriminación en la comunicación política. Por último, no se puede dejar de mencionar que, aunque haya cuotas, siguen habiendo partidos políticos con estructuras machistas.

En segundo lugar, la democracia paritaria no se trata solo de alcanzar 50% de los cargos políticos, sino más bien de que confluya un *ethos* democrático y un diálogo entre quien gobierna y las minorías, como parte clave para el equilibrio de poder. Democratizar también es pensar en las mujeres como protagonistas políticas y no solo como sujetas que hay que proteger. Las mujeres hacen frente a dificultades para lidiar con la dinámica del poder en espacios totalmente masculinizados. La situación se agrava aún más en el caso de las mujeres pobres, indígenas, afrodescendientes,

mujeres de zonas rurales, migrantes o con discapacidad. La idea de democracia paritaria —entendida no solamente como una estrategia por la paridad en la toma de decisiones, sino además como un modelo de democracia que garantice la igualdad sustantiva en todas las dimensiones de la vida familiar, económica, cultural, política, social, como una lógica para erradicar las exclusiones estructurales en todos los ámbitos— es imprescindible en un contexto latinoamericano fuertemente caracterizado por la pluriétnicidad y multiculturalidad.

Por último, es preciso entender a la democracia paritaria y al empoderamiento de las mujeres como un remedio para el malestar que impera en las sociedades y la crisis que afecta a las instituciones representativas. La insatisfacción generalizada con la democracia y la crisis de representatividad tienen su núcleo en el deterioro del clásico papel de los partidos políticos, que sufren una enorme pérdida de identidad. Un posible camino para fortalecer nuestras democracias es el empoderamiento de casi la mitad de la población y la conquista de canales de representatividad de sus demandas. No cabe duda de que en los últimos años el movimiento de mujeres ha tenido un gran crecimiento en toda Latinoamérica. Pese a ello, la lucha no termina. Es necesario romper los techos que limitan el acceso al poder, principalmente dentro de los partidos políticos, pero además romper también las paredes que el mismo sistema reproduce para dividir a las mujeres. Crear comunidad y alianzas entre mujeres gobernando traerá también, por ende, un fortalecimiento de las mismas democracias.

REFERENCIAS

- Alcántara Sáez, Manuel (2019). «Los partidos políticos y la fatiga de la democracia: especial referencia al caso de América Latina», *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. no. 15.
- Alles, Santiago (2018). Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina. En Freidenberg, Flavia, Caminotti, Mariana, Muñoz-Pogossian, Betilde y Došek, Tomás (eds.) (2019). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Archenti, Nélica (2011). *La paridad política en América Latina y el Caribe: percepciones y opiniones de los líderes de la región*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo no. 108.
- Archenti, Nélica y Albaine, Laura (2012). «Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina 2007-2011», *Revista SAAE*, vol. 6, no. 2.
- Bercetche, Angelica (2014). *Presencia femenina en el poder ejecutivo: una investigación sobre la representación de las mujeres en los gabinetes provinciales (2007-2013)* (tesis de licenciatura). Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Campari, Susana, Mondino, Silvana, Arnaudo, Natalia *et al.* (2019). «Mujeres y gobiernos locales: un estudio comparado de la representación política femenina (2007-

- 2017)», *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, vol. 3, no.3, pp. 95-118.
- Dahl, Robert (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Di Nucci, Luis Ángel (2003). *Género y espacios de poder: situación de la mujer en la Administración Pública Argentina*. Argentina: Segundo Congreso Argentino de Administración Pública.
- ELA Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2011). *Detrás del número*. Argentina: ELA.
- Fernández Mendoza, Carlota (2014). Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Poder Ejecutivo Federal y Organismos Autónomos. En Rodríguez Romero, Inés (2014). *La mujer en la Administración Pública*. Ciudad de México: INAP.
- Freidenberg, Flavia y Lajas García, Sara (2017). ¡Leyes vs. techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina. En *Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas 2017*. Ciudad de México: IIJ-UNAM.
- Freidenberg, Flavia, Caminotti, Mariana, Muñoz-Pogossian, Betilde y Došek, Tomás (eds.) (2019). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, Flavia y Muñoz-Pogossian, Betilde (2019). *Marcos regulatorios nacionales e internacionales: curso 2*. Argentina, Asuntos del Sur.
- Guzmán, Virginia (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2003). *Gobernabilidad democrática y género: una articulación posible*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Moreira, Constanza (1994). «Participación de la mujer en el sistema de toma de decisiones: el caso uruguayo», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, no. 7, pp. 99-121.
- PNUD (2008). *Desafíos para la igualdad de género en la Argentina*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2014). *Igualdad de género en la administración pública*. Nueva York: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rees, Teresa (2005). «Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe», *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, no. 4, pp. 55-74.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2019). «Institucionalidad de género y políticas públicas para la igualdad: temáticas y abordajes de las investigaciones del ámbito local», *Hologramática*, vol. 31, no. 4, pp. 41-62.
- Scott, Joan (1986). «Gender: A Useful Category of Historical Analysis», *American Historical Review*, no. 91, pp. 1053-1075.
- Zúñiga Añazco, Yanira (2005). «Democracia paritaria: de la teoría a la práctica», *Revista de Derecho*, vol. 18, no. 2, pp. 131-154.