

SURCANDO OLAS Y CONTRA-OLAS

UNA MIRADA PARITARIA A LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA





Al servicio
de las personas
y las naciones

SURCANDO OLAS Y CONTRA-OLAS

UNA MIRADA PARITARIA A LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA

**SURCANDO OLAS Y CONTRA-OLAS: UNA MIRADA
PARITARIA A LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES
EN AMÉRICA LATINA**

© PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo

© ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la
Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

© IDEA Internacional

ISBN: En trámite © 2019 ONU Mujeres y PNUD. Todos los
derechos reservados.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen
a los autores y no necesariamente representan
las opiniones del PNUD, de ONU Mujeres, de IDEA
Internacional o, de los Estados Miembros de la ONU.
Esta publicación puede ser usada libremente para
propósitos no comerciales y de uso justo, con el
adecuado reconocimiento al PNUD, ONU Mujeres e IDEA
Internacional. Cualquier otro uso debe ser autorizado
de manera escrita por PNUD a continuación de una
solicitud de permiso escrita. Todo uso del contenido, en su
totalidad o en partes, en copias impresas o electrónicas,
inclusive en cualquier forma de visualización en línea,
deberá incluir la atribución al PNUD, a ONU Mujeres y a
IDEA Internacional por su publicación original.

Equipo coordinador de la publicación

Eugenia Piza-López, Líder del Clúster de Género del
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para
América Latina y el Caribe

Paula Narváez, asesora en Gobernanza y Participación
política, ONU Mujeres para las Américas y el Caribe.

Pilar Tello, Coordinadora Regional de Género para América
Latina de IDEA Internacional

Autora

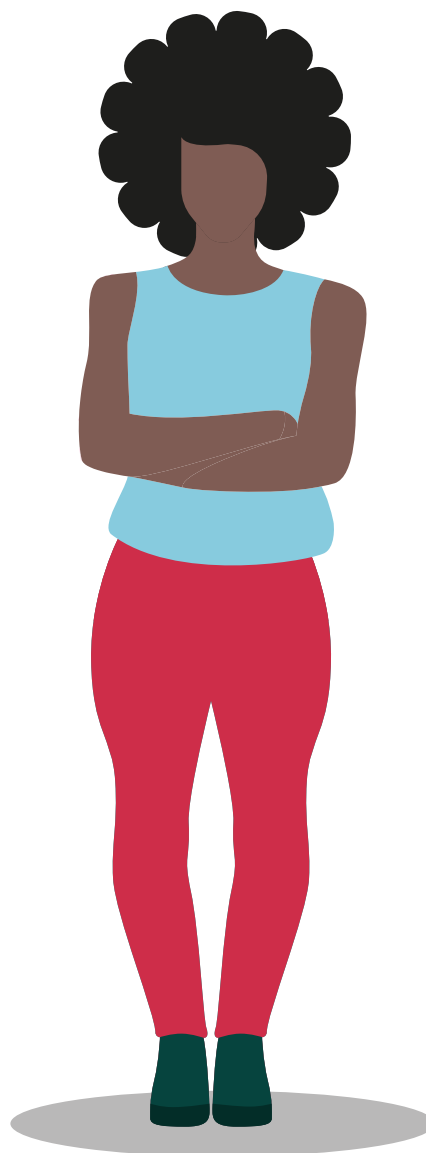
Beatriz Llanos

Revisión de Contenidos: Maria Ines Tula

Revisión de Estilo: Cristina Costa Bravo

Coordinación de diseño y publicación: Carolina Cornejo

Diseño Editorial: Fernando Muñoz



ÍNDICE

	Agradecimientos	5
	Prólogo	6
	Resumen ejecutivo	7
	Introducción	14
CAPÍTULO 1	REPENSANDO MIRADAS PARA PROMOVER EL AVANCE DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA	16
	1.1 Algunas barreras (externas e internas) que influyen en la representación política de las mujeres	18
	a. Esos viejos “nudos estructurales” no superados: un entorno desfavorable para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres	18
	b. El factor personal, techos y laberintos: ¿mito o realidad?	19
CAPÍTULO 2	EL CONTEXTO IMPORTA: ESTADO DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA COMO MARCO DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES	22
	2.1 La “contraola”: estancamiento democrático y desafección a 40 años de las transiciones democráticas	23
	a. Heterogeneidad de las democracias en la región	23
	b. Ineficacia para resolver los problemas de la ciudadanía	23
	c. Grave descenso del apoyo al sistema democrático	24
	d. Grado de inclusividad con respecto a las mujeres	24
	2.3 La otra cara: el auge de los movimientos de mujeres como vía de contención política para la defensa y ampliación de sus derechos	26
CAPÍTULO 3	¿DÓNDE ESTÁBAMOS HACE UNOS AÑOS?: RUTAS IDEALES, PUNTOS DE PARTIDA	30
	3.1 Convenciones, consensos y documentos internacionales y regionales: la hoja de ruta pensada para alcanzar la igualdad política sustantiva	31
	3.2 Las acciones afirmativas: alcance, impacto y límites para promover cambios más allá de lo institucional (y lo formal)	35
	3.3 Algunos datos comparados y en retrospectiva sobre el acceso al poder político: déficits de información y puntos de partida	37



CAPÍTULO 4

¿DÓNDE ESTAMOS AHORA?: NUEVOS PARADIGMAS, CAMBIOS IDENTIFICADOS Y (VIEJAS) RESISTENCIAS QUE SE REINVENTAN 42

4.1 De la paridad político-electoral a la democracia paritaria sin violencia en el ámbito político 43

4.2 Avanzando en el diagnóstico. Una mirada más integral y paritaria sobre el acceso al poder de las mujeres y algunas condiciones para su ejercicio 46

4.2.1 Foco en el acceso y algunas condiciones: recorridos regionales y realidades nacionales 47

a. La paridad como excepción y los techos y paredes de cristal que subsisten en el nivel nacional: Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral 52

b. El nivel local, techos que se perpetúan en paralelo a otros avances 59

c. Los partidos políticos: ese gran desafío pendiente 60

4.2.2 Un paso más allá del acceso: profundizando diagnósticos 64

a. La auto-nominación: ¿filtros subjetivos u objetivos? 64

b. Desigualdades en los procesos de elecciones primarias 64

c. Competencia electoral desnivelada 65

d. La violencia de género en el ámbito político, la resistencia más extrema 66

e. El empoderamiento político de las mujeres 68

CAPÍTULO 5

A MODO DE CONCLUSIÓN, ACTORES, TENDENCIAS Y DESAFÍOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES DESDE UNA PERSPECTIVA PARITARIA 74

5.1 Una primera aproximación a los actores que están favoreciendo avances 75

5.2 Balance de tendencias y desafíos 77

CAPÍTULO 6

¿DESPUÉS DE LO NORMATIVO QUÉ? LÍNEAS DE ACCIÓN PARA MEJORAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN EL MARCO DE UNA DEMOCRACIA PARITARIA 82

Bibliografía 88

Artículos de prensa 93

AGRADECIMIENTOS

Este estudio ha sido comisionado por el PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional en el contexto del programa regional ATENEA. Se agradece muy especialmente a la doctora Beatriz Llanos, autora principal del estudio por el esfuerzo de generar un análisis prospectivo sobre la presencia de la mujer en los procesos e instituciones políticas en América Latina a partir de datos de los programas de ATENEA en la región.

Queremos agradecer también a investigadoras e investigadores encargadas/os de los diagnósticos nacionales en los países en los que ya se ha aplicado este proyecto a nivel nacional que han servido como punto de partida para este análisis: María del Carmen Roquebert (Panamá), Ana Ortega (Honduras), Nicolás Venkel (Chile), Verónica Pérez (Uruguay), Adriana Quiñones Giraldo y Ana María Díaz (Guatemala), Blanca Olivia Peña y Alejandro León Ramos (México), Mariana Caminotti y Natalia del Cogliano (Argentina), Danusa Marques y Flavia Biroli (Brasil), Martha Lucía Sánchez Segura (Colombia) y Mónica Novillo (Bolivia). Así como a los equipos de las oficinas nacionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU MUJERES e IDEA Internacional en estos países -a los que se añade Perú (cuyo diagnóstico fue elaborado por la autora de este documento)- por su valiosa coordinación y acompañamiento a esta iniciativa.

Queremos agradecer también los aportes de las personas que fueron entrevistadas y que gentilmente compartieron su tiempo y conocimiento: los politólogos María Inés Tula y Andrés Malamud y el exministro de Educación de Costa Rica Leonardo Garnier. Ya en fases posteriores fueron importantes las revisiones y comentarios a este estudio realizados por las especialistas Line Bareiro, Katia Uriona y la propia María Inés Tula que permitieron avanzar hacia una versión más acabada. También, las precisiones y comentarios realizados desde las

oficinas nacionales por parte de Magdalena Furtado (ONU MUJERES Uruguay), Elizabeth Guerrero (PNUD Chile), Sol Sanchez (PNUD México), y Sofía Vásquez (ONU MUJERES Guatemala); y desde lo regional por Eugenia Piza Lopez y Tatiana Alvarenga (PNUD). También un agradecimiento a Marta Martínez, especialista en derechos políticos de las mujeres de la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos por los múltiples intercambios de opiniones a lo largo de este en esta región, cuyas reflexiones han ayudado a nutrir este estudio.

Eugenia Piza Lopez - Líder del Cluster de Género para América Latina y el Caribe del PNUD, Paula Nárvaez -Asesora Regional en Participación Política de las Mujeres de ONU MUJERES y Pilar Tello - Coordinadora de Género de IDEA Internacional para Latinoamérica, integrantes del equipo inter-agencial regional de ATENEA, por su papel en liderar y coordinar esta investigación y el proyecto ATENEA el cual constituye una herramienta para el avance de los derechos políticos de las mujeres.



PRÓLOGO

En 2015, los países del mundo acordaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual plantea los 17 Objetivos de Desarrollo sostenible. Estos constituyen una nueva agenda de desarrollo, alejándonos de las ideologías hacia los ideales. A la que actores públicos y privados deben contribuir si se quiere alcanzar las metas específicas previstas. El objetivo No. 5 se refiere específicamente al logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas en todos los ámbitos, entre ellos el político.

En las últimas décadas, el rostro de la política ha cambiado en muchos países de América Latina y el Caribe. Las mujeres no sólo han sido electas muchas veces para el cargo más alto desde 1990, sino que su representación también se ha expandido en múltiples ámbitos políticos desde el nivel nacional hasta el local. Entre 1997 y 2019, la proporción de mujeres en los ámbitos políticos como el parlamento, el gabinete ministerial y la corte suprema, casi se ha triplicado.

A pesar del progreso promedio en la región todavía estamos muy por debajo del nivel de paridad y la heterogeneidad entre los países dentro de América Latina y el Caribe sigue siendo sustancial. Además, es importante tener en cuenta que, si bien la representación de las mujeres en general ha aumentado, aquellas pertenecientes a minorías, como las afrodescendientes y las mujeres indígenas, permanecen sistemáticamente excluidas de la arena política.

Desde hace varios años, y desde sus respectivos mandatos y compromisos con la igualdad de género y los derechos de las mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – (PNUD), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU MUJERES) y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral -IDEA Internacional, han venido trabajando conjuntamente en impulsar la participación política de las mujeres. Este trabajo ha consistido en diferentes iniciativas relacionadas con la generación de conocimiento a nivel nacional y regional, el otorgamiento de asistencia técnica frente a procesos de reforma, la generación de diálogos y acciones de incidencia, la formación, entre otras.

En 2013, las tres organizaciones decidieron sumar esfuerzos y trabajar coordinadamente con el objetivo de multiplicar el impacto de sus acciones en la región y potenciar intervenciones más estratégicas para el logro de transformaciones sostenibles en el largo plazo. Así nació la iniciativa ATENEA - Mecanismo para acelerar la participación política paritaria de las mujeres en América Latina. La iniciativa plantea estrategias múltiples y una combinación de acciones (tanto a nivel nacional como a nivel regional) para la generación de información en base a 40 indicadores en ocho dimensiones, su análisis y contextualización, la comunicación de los hallazgos y la acción para el impulso de reformas por parte de actores nacionales, así como la creación de una Red de Democracia Paritaria a nivel regional.

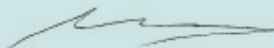
Esta iniciativa ha sido implementada en once países entre 2014 y 2019: Panamá, Chile, Uruguay, Honduras, México, Argentina, Perú, Guatemala, Colombia, Brasil y Bolivia. En varios de los países donde ya se ha aplicado, sus hallazgos han servido de insumo para debates en torno al tema y propuestas y/o proyectos legales de reforma política para el logro de la paridad en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en una región que si bien presenta importantes avances en el acceso a determinados cargos de representación política aún enfrenta importantes retos para expandir dichos avances a todos los países de la región, a todos los niveles de poder y mejorar las condiciones para el acceso y ejercicio de los cargos.

Tomando como punto de partida los hallazgos de ATENEA en los once países mencionados, el presente documento comparativo dibuja una completa radiografía de los cambios (y resistencias al cambio) identificados en las últimas décadas en la región, sus resultados, así como las tendencias observadas. Asimismo, señala de manera muy concreta los avances, algunos retrocesos, desafíos comunes, así como oportunidades de acción para mejorar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres latinoamericanas. Este trabajo es un aporte para la construcción de democracias más incluyentes, en las que los liderazgos y capacidades de las mujeres constituyan un eje central de un mayor y mejor desarrollo sostenible.



Luis Felipe Lopez Calva

Subsecretario General de la ONU
Director Regional del PNUD para América Latina
y el Caribe



María Noel Vaeza

Directora Regional para las Américas y el Caribe
ONU Mujeres



Daniel Zovatto

Director para América Latina y el Caribe
IDEA Internacional

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento ofrece un análisis extenso y con una perspectiva paritaria del estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en América Latina desde la década de los años noventa, y lo hace desde un enfoque que busca, en primer lugar, concebir el cambio (y las propuestas de cambio) observado en la región como un fenómeno complejo que se enfrenta a resistencias capaces de disminuir los efectos de las innovaciones, de manera que estos procesos no sean “uniformes ni unidireccionales sino el resultado de la interacción entre propuestas de innovación y resistencias a estas que muchas veces generan alteraciones en los cambios propuestos originalmente”¹.

En segundo lugar, se pretende avanzar hacia una conceptualización amplia de dichos derechos que comprenda: todos los poderes del Estado, los diferentes niveles territoriales, todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de políticas, así como espacios de intermediación, en particular, las organizaciones políticas, desde donde se opera la democracia. Esta conceptualización debe ser multidimensional con el fin de diferenciar entre una representación descriptiva (quién representa) y una representación sustantiva (a quién se representa) sabiendo que no hay necesariamente una relación directa entre ambas. En otras palabras, este documento pretende analizar el acceso real de las mujeres a todos los espacios de participación y decisión política en términos cuantitativos, libres de discriminación y violencia. Las condiciones que permitan que la voz de las mujeres que llegan a los espacios de poder sea escuchada para avanzar en una representación de intereses

deberán ser objeto de nuevas y más profundas investigaciones.

En tercer lugar, se aborda el entramado de barreras estructurales (objetivas y subjetivas) que operan como limitantes de la igualdad y se sitúa el análisis en un contexto más amplio constituido por el estado de los sistemas democráticos latinoamericanos en los que se desarrolla el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y sus demandas.

¿DÓNDE ESTAMOS? BALANCE DE TENDENCIAS Y DESAFÍOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES DESDE UNA PERSPECTIVA PARITARIA

Desde el punto de vista del acceso, una retrospectiva de la década de los noventa apunta a una mejora general de la participación política de las mujeres en la región. En casi tres décadas, América Latina ha logrado que 6 mujeres fueran electas democráticamente como presidentas y se han duplicado e incluso triplicado los niveles de acceso de las mujeres en algunos espacios públicos. Desde 1990 hasta octubre de 2019, el porcentaje de ministras ha pasado de 9% a 30,3%. Desde 1995, el porcentaje de parlamentarias en Cámara Baja o única ha pasado de 10,6% a 27,9%, y el de concejalas de 14% en los años noventa a 28,6% en octubre de 2019.

Sin embargo, en los diferentes niveles de gobierno aún se está lejos de la paridad. En los cargos de las alcaldías el promedio de mujeres presentó en 2018 un pico máximo histórico de 13,3%. En octubre de 2019, las magistradas de las Cortes Supremas de Justicia promediaban un 27,5%² y, en el caso de los órganos jurisdiccionales

nacionales electorales, un 22,5%. En esta evolución se han observado particularidades notables con respecto a los cambios que se han producido:

1. Disparidad entre países: solo algunos países aplican cuotas y medidas de paridad político-electoral bien diseñadas con igualdad de resultados en órganos deliberativos de elección popular;
2. Avances más notables en el Poder Legislativo: Cámaras Bajas paritarias (53,1% en Bolivia) o cerca de la paridad (48,2% en México) en contraste con un Poder Judicial y Electoral con techos de cristal aún irrompibles en la mayoría de países;
3. Algunas mejoras en el Poder Ejecutivo que reflejan las complejidades de los cambios: el promedio regional se ha triplicado pero muestra, en la mayoría de países, una tendencia a colocar a las mujeres en carteras de menor peso.
4. Brechas muy marcadas entre los distintos niveles de gobierno: en particular en las alcaldías, el pico máximo histórico de 13,3% de mujeres muestra los mayores obstáculos en el acceso a cargos uninominales;
5. Cambios demasiado lentos en las dinámicas de acceso al poder en las organizaciones políticas.

Incluso en el parlamento, al ritmo promedio de crecimiento observado, tomaría en torno a 30 años más llegar a un escenario paritario, suponiendo que todos los países experimentaran un mismo ritmo de crecimiento y que este fuera lineal y sin retrocesos. En este punto, aquellos países que han regulado la paridad político-electoral están actuando como dinamizadores de los cambios: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua han logrado los mayores porcentajes de diputadas desde 1993.

Así, a pesar de la importancia de los casos nacionales mencionados y con la salvedad del promedio regional de ministras, el porcentaje de mujeres en las instancias analizadas de otros poderes del Estado no llega al 30%. Y ello pese a que representan desde hace años en torno al 50% de los padrones electorales y su participación electoral se sitúa entre 3 y 8 puntos porcentuales por encima de la participación de los hombres.

Por otro lado, si bien hasta ahora la agenda por la igualdad en los derechos políticos de las mujeres, con todos los obstáculos y desafíos que ha tenido que afrontar, ha seguido una tendencia expansiva, la amenaza de posibles retrocesos es latente por primera vez en la historia de la región. El actual descontento y disminución del apoyo a la democracia en la región facilitan la irrupción de actores políticos organizados con alta capacidad de movilización, estrategias y discursos ultraconservadores y agendas regresivas que suponen un fuerte marco de resistencia para la consolidación y el avance de los derechos de las mujeres. Sin embargo, también es cierto que el espacio y los discursos políticos están en disputa pues un movimiento feminista especialmente renovado en algunos países de la región está mostrando el poder político de las mujeres para contener las amenazas y, a un mismo tiempo, seguir reivindicando la ampliación de la agenda de las mujeres.

Este es el nuevo contexto de una región que ha abordado la subrepresentación de las mujeres en el acceso al espacio público preferentemente a través de reformas legales como motor de cambio. Así, se han legislado medidas de acción afirmativa de carácter temporal que no siempre lograron garantizar una igualdad sustantiva debido a sus diseños, a los sistemas político-electorales en los que eran aplicadas y a las resistencias de los actores políticos. Estas limitaciones hicieron que progresivamente se

avanzara hacia: a) un nuevo paradigma, el de la democracia paritaria que está funcionando en la región como un horizonte político y que se expresa en compromisos políticos regionales engarzados en un marco normativo internacional que ha evolucionado hacia la necesidad del logro de una igualdad sustantiva, y b) el diseño de medidas de paridad político-electoral legisladas a nivel nacional que han tenido impactos inéditos en el acceso de las mujeres a los parlamentos. Sin embargo, a pesar de estas importantes medidas, no se ha logrado resolver aún la brecha de raza y etnia pues no se han observado impactos similares en la representación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes quienes, además, afrontan barreras estructurales más acuciantes.

Por otro lado, persisten desigualdades en las condiciones de la competencia entre hombres y mujeres en temas de financiamiento y acceso a los medios de comunicación. Para estos temas todavía no se han encontrado estrategias adecuadas, salvo algunas medidas legales de segunda generación de carácter excepcional referidas, por ejemplo, al fortalecimiento del liderazgo de las mujeres a través de financiamiento público con enfoque de género, cuyos impactos no se han hecho todavía patentes. Esto sería una muestra de las debilidades institucionales que afrontan los países latinoamericanos, donde persiste la distancia que separa legislación de implementación de leyes.

Estas brechas pueden observarse, por ejemplo, en las dificultades de Bolivia para implementar su ley núm. 243 contra el acoso y la violencia política hacia las mujeres, única hasta ahora en una región que viene constatando como la más extrema de las resistencias contra el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres es la violencia en el ámbito político, un problema que

ha adquirido más visibilidad a medida que más mujeres han accedido al ámbito público. Tras la regulación aprobada en Bolivia, los intentos de otros países por seguir el camino legal, la vía alternativa de la regulación de protocolos por iniciativa de las autoridades electorales observada en México y la presión de las mujeres políticas, este problema se ha posicionado en la agenda de las mujeres a escala regional y está siendo objeto de una reflexión más profunda respecto de las definiciones, formas, consecuencias y políticas públicas adecuadas para su tratamiento.

Pese a todo, frente a las limitaciones de la legalidad y las debilidades institucionales, existen actores que, tanto dentro como fuera del marco institucional, están impulsando o profundizando cambios favorables hacia una igualdad sustantiva de los derechos políticos en la región. Son ejemplo del primer caso los tribunales electorales, salas constitucionales y entes electorales de países como México, Costa Rica y Bolivia. En el segundo caso, nos encontramos con coaliciones formales o informales integradas por el movimiento feminista, el movimiento amplio de mujeres y las mujeres políticas con una agenda de igualdad de género.

MÁS ALLÁ DE LO NORMATIVO: RECOMENDACIONES Y LÍNEAS DE ACCIÓN PARA MEJORAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN EL MARCO DE UNA DEMOCRACIA PARITARIA

Si bien son importantes y necesarios, los cambios positivos generados por las acciones afirmativas y, en particular, por la paridad político electoral, no son suficientes para alcanzar transformaciones más profundas de la cultura política, tal como se observa en las múltiples resistencias que se describen a lo largo de este documento y que propician una mediatización del acceso de las mujeres tanto a la representación como a los espacios reales de poder.

En ese contexto, las acciones identificadas como oportunidades para promover nuevos avances son:

a. Profundizar los marcos legales y promover nuevas reformas en escenarios nacionales diversos

Como se ha visto, la vía normativa ha sido el camino que más cambios ha generado en la región para democratizar el poder político. En lo que respecta al acceso a cargos de elección popular, se han aprovechado ventanas de oportunidad y revertido las resistencias construyendo estándares incorporados en reformas hasta encontrar la política más efectiva: la paridad. Sin embargo, cabe señalar es que aún es necesario impulsar nuevas reformas en escenarios diversos.

En algunos países, se requiere reforzar el diseño de las medidas de cuotas y evitar retrocesos, sin dejar de identificar la aparición o generación de nuevas ventanas de oportunidad que permitan avanzar hacia una democracia paritaria sin violencia que implique garantizar la paridad de acceso y condiciones de igualdad en todos los cargos públicos y en todos los niveles de decisión y territoriales, como acaba de hacer recientemente México. Incluso en aquellos países que ya han alcanzado la paridad numérica, es necesario diseñar políticas eficaces que garanticen la permanencia de las mujeres en la política contrarrestando problemas como la violencia de género en el ámbito político, así como otras resistencias que se reinventan.

En el caso de la violencia de género en el ámbito político, los países deben avanzar en la regulación, por ejemplo, a través de leyes específicas o de la tipificación de conductas en leyes generales de violencia de género. Para el diseño de estas regulaciones se debe tener en cuenta la importancia de partir de definiciones acordes con la Convención Belem do Pará y

de señalar criterios jurídicos claros para la identificación de este tipo de casos. También se deben contemplar medidas integrales que incluyan la prevención, la atención urgente de las contingencias y el monitoreo de los casos; así como la formación de los operadores de justicia para la aplicación de la normativa³ desde un enfoque de igualdad de género.

b. Promover más y mejores transformaciones dentro de los partidos políticos

Es necesario no solo mejorar los diseños de las medidas orientadas a incorporar a más mujeres en los ámbitos de decisión de los partidos, sino también procurar una transversalidad de género en las leyes que regulan el funcionamiento de las organizaciones políticas para promover una visión y acción paritaria en sus programas, estructuras decisorias y en la postulación y designación de cargos.

Es importante además que las organizaciones políticas se posicionen en contra de la violencia contra las mujeres en el ámbito político incorporando compromisos explícitos y medidas concretas para prevenir, erradicar y sancionar dicha violencia cuando esta se produzca en sus ámbitos de actuación. Un primer paso debe ser, por ejemplo, la adopción de protocolos que apuesten por tipificaciones claras, vías de denuncia y procedimientos con doble instancia y garantías para la investigación y sanción procurando que no se penalice a las mujeres en su actividad política por el hecho de denunciar. Se suma a esto la posibilidad de abstenerse de nominar a candidatos con sentencias judiciales firmes en casos de violencia de género⁴.

En esta línea es importante que las organizaciones políticas sean también partícipes de la nivelación de condiciones de competencia entre hombres y mujeres más allá de la vía legal, estableciendo

acciones afirmativas de carácter voluntario y, si ya existen, mejorando su cumplimiento. Estas acciones pueden abordar, por ejemplo, la orientación del financiamiento público recibido para acciones de fortalecimiento del liderazgo de las mujeres o la distribución equitativa del financiamiento de campaña (ya sea directo o indirecto cuando existan franjas electorales en medios de comunicación) allí donde no haya una ley que lo regule.

También es importante generar procesos de acompañamiento para la adaptación de las organizaciones políticas construyendo autodiagnósticos y dotando a sus integrantes de nuevas capacidades para introducir cambios en sus reglas y en su cultura político-organizacional. En este marco, es necesario reconsiderar los roles que desempeñan las unidades de la mujer en las organizaciones partidistas. Así, el fortalecimiento de las atribuciones estatutarias orientadas a garantizar la igualdad de género puede ser una vía para lograr un mayor peso político, junto a la propia movilización y articulación de las mujeres desde una conciencia de género en el seno de la organización –pero también con mujeres de otras organizaciones políticas– para promover cambios y cumplimiento.

c. Reforzar las capacidades institucionales

Es necesario trabajar con los actores encargados de vigilar la correcta aplicación de las normas vigentes, como las autoridades electorales, para que institucionalicen el enfoque de género en su trabajo y puedan ser garantes de la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, diseñando y aplicando medidas de protección, si fueran necesarias, pero también sentando precedentes a través de su jurisprudencia.

Además, es importante que desde la institucionalidad se fiscalice el uso adecuado

y se evalúen los impactos de las acciones afirmativas de segunda generación en materia de orientación del financiamiento público para el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres, así como el financiamiento indirecto. Únicamente a través de la evaluación de sus impactos se podrán plantear reformas orientadas a mejorar su diseño y reglamentaciones adecuadas que permitan reducir la brecha entre ley e implementación. Esta fiscalización y evaluación puede también ser impulsada por acciones de vigilancia y monitoreo de otros actores clave (movimientos de mujeres, sector académico, organismos internacionales) para la identificación de riesgos y retrocesos.

Por último, es necesario diseñar herramientas técnicas que ayuden a dotar a los actores clave con propuestas de ley y argumentarios potentes sobre lo que implica la democracia paritaria, especialmente en contextos de reforma política o durante campañas electorales, momentos en los que se intensifican las resistencias al cambio.

d. Generar nuevas pruebas sobre el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres

Si bien en el presente documento se ha realizado un esfuerzo importante para sistematizar y comparar la información extraída de estudios nacionales de once países recabada por el proyecto ATENEA, es necesario generar información con carácter periódico desde una mirada amplia de los derechos políticos de las mujeres, en particular, en aquellos niveles como el local donde todavía en varios países existen dificultades para acceder a información cuantitativa.

Si bien el sector académico, las organizaciones internacionales o la sociedad civil han cumplido una función importante en la generación de

información, esta tarea debe ser asumida también por actores estatales como una política pública específica para que la producción de información y diagnósticos pueda ser más sostenible en el futuro. A tal efecto, en el plano político, el proyecto ATENEA puede ofrecer una metodología ya probada. En el ámbito más amplio de la medición de las brechas para el cumplimiento de los ODS, se puede hacer lo propio con iniciativas como el Atlas de Género, que ya está siendo implementado por algunos países (Ecuador, México y Paraguay).

Por último, si bien la agenda de investigación regional ha abarcado temas relacionados con el acceso de las mujeres en el ámbito público y algunos factores que visibilizan la desigualdad, lo cierto es que el diseño de nuevas y mejores políticas requiere de mayores investigaciones empíricas en algunos aspectos adicionales, como por ejemplo: los procesos de autonominación de las mujeres, los criterios internos de selección por parte de las élites, el impacto de las desigualdades en el acceso al financiamiento privado de campaña en el éxito electoral de las mujeres, los impactos positivos que pueden estar teniendo la presencia de las mujeres en los espacios de representación pero también en los cargos ejecutivos y en las organizaciones políticas, o las nuevas formas de violencia en el ámbito político en redes sociales, entre otros.

e. Llevar la bandera de la multiculturalidad

Uno de los grandes desafíos de la generación de información es la incorporación de variables como la etnia y la raza que permitan realizar diagnósticos abarcadores, periódicos y comparados sobre el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres indígenas y afrodescendientes, todavía hoy excepcionales incluso en aquellos países donde estas poblaciones son mayoritarias. Deben realizarse

diagnósticos cuantitativos pero también cualitativos para identificar las formas en las que se manifiestan las situaciones de discriminación y los obstáculos más específicos para su acceso al poder a partir de la sistematización de sus propias experiencias⁵.

Asimismo, es necesario evaluar con mayor profundidad por qué las medidas políticas de paridad y/o afirmativas no están teniendo impactos en la incorporación de mujeres indígenas y afrodescendientes a la representación política con el fin de diseñar mecanismos que permitan compatibilizar la democracia paritaria con la multiculturalidad existente en la región.

Sigue siendo además un enorme desafío en algunos países como México o Bolivia, permear las reglas de usos y costumbres que rigen el autogobierno de las poblaciones indígenas para avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres.

f. Transformar las narrativas y promover cambios en la opinión pública

Los esfuerzos normativos han sido en su mayoría importantes aceleradores de la participación de las mujeres, pero es necesario explorar otras vías para fortalecer los logros y fomentar la profundización de cambios más sostenidos en el tiempo. En un contexto en el que la retórica anti-derechos está logrando sintonizar con determinados sectores de la opinión pública, es necesario recuperar un relato de la igualdad que no dé por sentado estas premisas recurriendo a estrategias comunicacionales (en medios masivos y en redes sociales) que ayuden a permear aquellas opiniones públicas en las que subsiste una cultura patriarcal activa y reactiva. Estas estrategias podrían estar orientadas en dos direcciones: la difusión masiva de los significados de la igualdad de género y el dismantelamiento de falsedades o medias verdades, por ejemplo,

a través de la construcción de herramientas similares a las usadas para la identificación de las denominadas fake news o noticias falsas.

En el caso específico de los derechos políticos de las mujeres, si bien en los últimos años se ha hecho énfasis en argumentos de justicia democrática anclados en el deber de los Estados de cumplir mandatos jurídicos para garantizar también una igualdad sustantiva (de resultado), en el marco de la construcción de una democracia paritaria dichos argumentos podrían ser más eficaces si se generaran giros argumentales que ayuden a difundir los beneficios de la igualdad en política.

Este cambio discursivo debería además estar acompañado de campañas que visibilicen a aquellas mujeres de diferentes espectros que están impulsando cambios a favor de la igualdad de género en la política y así generar modelos que inspiren a otras mujeres a participar y contrarresten los estereotipos que habitualmente acompañan su carrera política.

g. Seguir generando alianzas: los nuevos movimientos de mujeres y los hombres

La región ha sido fructífera en procesos de alianza para la generación de cambios. No obstante, es importante potenciar el uso de la tecnología para difundir conocimientos y prácticas así como para fortalecer redes ya existentes a nivel nacional, conectarlas entre sí a nivel regional y construir redes y redes de redes que involucren a actores diversos (movimientos de mujeres,

legisladores/as, periodistas, sector académico, mujeres en cargos públicos y privados, entre otros) que puedan acompañar activamente procesos de cambio y ayuden a permear la opinión pública desfavorable.

Además es necesario al menos iniciar un diálogo con aquellos movimientos de mujeres que están generando nuevas formas de participación política en un contexto de avance de los contra-discursos. Conocer sus visiones, sus expectativas respecto del sistema político, aprender de sus estrategias de comunicación e incidencia, conectarlas con las mujeres que se desenvuelven ya en la vida política puede ser una forma de renovar las vías del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y de revitalizar la propia democracia.

Por último, pero no por ello menos importante, aunque desde hace algunos años se ha puesto de relieve la urgencia de incorporar a los hombres en estos procesos, es necesario pensar en espacios y metodologías de trabajo específicos para la construcción de nuevas masculinidades, lo cual exige reexaminar una educación basada en los roles de género que están en la base de las concepciones sobre el poder político actualmente imperantes.

1. Llanos Cabanillas, B. (2017). ¿Importa el género? Adaptaciones y resistencias a la representación de las mujeres en los partidos políticos peruanos (1995-2015). Tesis doctoral en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid, pág. 81.

2. A la fecha de recolección de datos en los portales web institucionales, Venezuela y Nicaragua no contaban con información disponible.

3. PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional, "Construyendo una hoja de ruta estratégica para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género en el ámbito político". Resumen de la reunión técnica, Panamá, 21 y 22 de febrero de 2019.

4. Un camino que ya ha sido avanzado por la nueva Ley de Organizaciones Políticas boliviana (ley 1096) que establece que "las organizaciones políticas deberán tomar en cuenta las denuncias de acoso y violencia política para su consideración al momento de nominar y elegir sus candidaturas" (art. 28.VI).

5. Campbell, B., op. cit., s.f.

INTRODUCCIÓN

Esta publicación presenta un análisis comparativo de los avances en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres a partir de los resultados de once diagnósticos nacionales publicados por ATENEA, un mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. Esta iniciativa impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres e Idea Internacional, ha sido implementada desde 2014 en once países: Panamá, Chile, Uruguay, Honduras, México, Argentina, Perú, Guatemala, Colombia, Brasil y Bolivia. Esta herramienta cuenta con cuatro estrategias, incluida la generación de información y análisis, para delinear con un panorama integral -a nivel nacional- y comparado -a nivel regional- de la participación política de las mujeres en la región.

El documento se divide en seis capítulos. El **primero** reflexiona sobre la importancia de adoptar enfoques integrales al observar la participación política de las mujeres en la región que permitan abordar el problema de forma multidimensional, entendiendo que, siendo importante garantizar la igualdad en el acceso de las mujeres al poder, también lo es generar condiciones equitativas que les permitan competir por dicho poder y ejercerlo en el marco de sistemas políticos en los que las resistencias a los avances están relacionados, por un lado, con una cultura política excluyente o prácticas informales que buscan aminorar los cambios alcanzados y, por otro lado, con

factores estructurales y personales que pueden desincentivar su participación.

El **segundo** capítulo aborda la importancia del contexto actual. Las democracias latinoamericanas se enfrentan a deterioros notables en términos de confianza y satisfacción por parte de la ciudadanía, los cuales se suman a déficits previos en la institucionalidad, la inclusión y la igualdad. En ese marco, se observa una disputa por la agenda política en la que coexiste un discurso de tintes ultra conservadores que pone en tela de juicio la vigencia y el alcance de los derechos humanos, entre ellos los de las mujeres, con una revigorización del feminismo a través de movimientos de mujeres surgidos al amparo de la conectividad y efecto multiplicador de las redes sociales, que se configuran como espacios de contención a esta ola conservadora.

En el **tercer** capítulo se plantea una primera lectura estratégica de los instrumentos internacionales y acuerdos políticos relevantes que han acompasado los avances hacia la igualdad política y que han devenido en la construcción de un nuevo paradigma: la democracia paritaria. Dibujada esta hoja de ruta, se presenta una necesaria mirada retrospectiva a los niveles de acceso a los cargos públicos por parte de las mujeres en un momento en el que los esfuerzos en muchos países, particularmente desde lo normativo, estuvieron centrados en la adopción de acciones afirmativas y sus reformas. Esta mirada es necesaria para



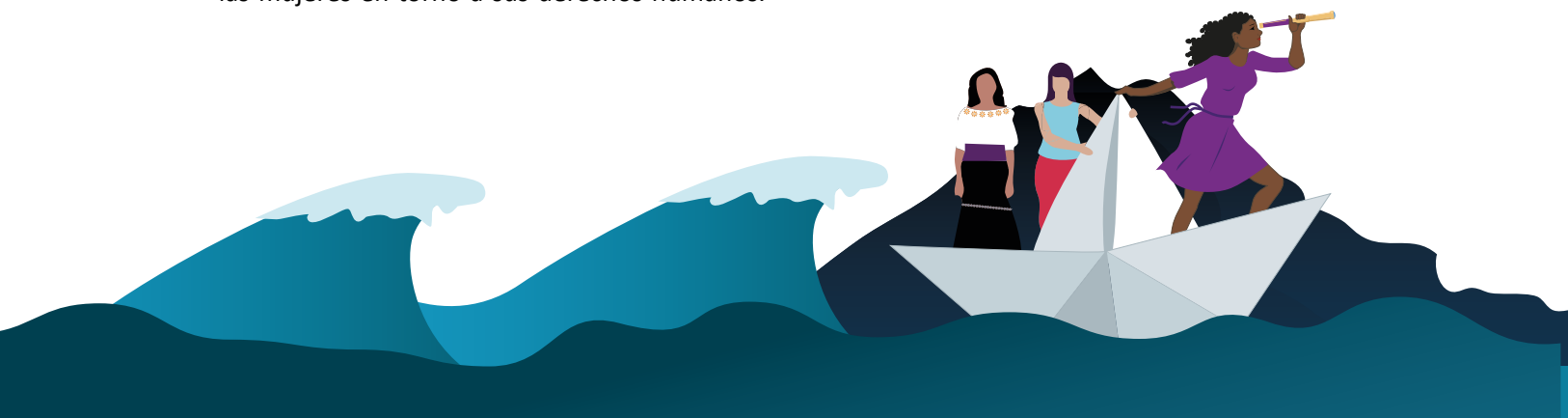
perfilar la existencia de escenarios de avance o estancamiento en el momento actual.

El **cuarto** capítulo describe los procesos de regulación legal de la paridad político-electoral en varios países de la región, los cuales han traído consigo los mayores números de mujeres electas y cuyos resultados conviven con otras realidades nacionales marcadas por el estancamiento e incluso retrocesos. Así lo muestra el mapa regional del estado de los derechos políticos de las mujeres construido a partir de promedios regionales, los hallazgos de los once diagnósticos nacionales de ATENEA, y diversos estudios nacionales y regionales revisados. Una fotografía que muestra que los cambios no siempre son positivos o lineales y que cuando se ha mejorado el acceso, se han observado efectos no deseados, como la violencia en el ámbito político, que impiden a las mujeres un ejercicio real del poder.

El **quinto** capítulo tiene como objetivo identificar tendencias y desafíos a través de una lectura integral del estado de los derechos políticos de las mujeres en un contexto de debilitamiento democrático y conservadurización del discurso político, pero a la vez de una alta movilización de las mujeres en torno a sus derechos humanos.

A partir de los enfoques y hallazgos reseñados en los capítulos previos se analizan el acceso, las condiciones de competencia y ejercicio igualitario del poder, así como la identificación de resistencias expresadas a través de prácticas excluyentes imperantes en la política con el fin de determinar escenarios para el avance de la paridad, en una región en la que muchos de los avances se han generado en virtud de esfuerzos normativos.

Finalmente, el **sexto** capítulo aspira a contribuir a la construcción de una agenda preliminar que brinde líneas de acción alternativas para avanzar en la igualdad de los derechos políticos de las mujeres.





CAPÍTULO 1

REPENSANDO MIRADAS PARA PROMOVER EL AVANCE DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA

El presente documento se apoya en **tres enfoques complementarios** e interrelacionados:

1. La concepción del cambio como un fenómeno complejo

cuyos procesos “no son uniformes ni unidireccionales sino el resultado de la interacción entre propuestas de innovación y resistencias a estas que muchas veces generan alteraciones en los cambios propuestos originalmente”⁶. En este marco, el concepto de resistencia al cambio es central⁷ y se define como cualquier reacción política que busque disminuir o revertir los beneficios políticos alcanzados por grupos o coaliciones en situación de previa marginalización, incluidos los beneficios electorales y de política⁸. Las resistencias al cambio pueden tomar formas sutiles o explícitas, y pueden buscar su anulación, su incumplimiento, modificación o incluso su distorsión. Se ha utilizado este concepto para analizar los avances en los movimientos sociales, el incremento de representantes mujeres y de minorías sexuales en ámbitos legislativos y los cambios y resistencias a la representación de mujeres en partidos políticos en contextos nacionales⁹.

2. Un análisis de los derechos políticos de las mujeres fundado en una conceptualización amplia y multidimensional.

El enfoque debe ser amplio porque el ejercicio del poder público comprende todos los poderes del Estado (legislativo, judicial, ejecutivo, electoral) en los diferentes niveles territoriales (desde lo internacional a lo local), todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de políticas, pero también la participación de la sociedad civil, sindicatos, asociaciones profesionales o industriales, organizaciones de mujeres, organizaciones comunitarias¹⁰ y, en particular, las organizaciones políticas, espacios de intermediación política desde los cuales se opera la democracia.

También debe ser multidimensional, porque el análisis de la representación política requiere diferenciar entre representación descriptiva y representación sustantiva. Para la primera, las características de los representantes importan y éstos deben guardar cierta correspondencia con sus representados/as¹¹, en este caso en términos de sexo y de diversificación de intereses¹². Ello implica garantizar el acceso real de las mujeres a todos los espacios de participación y decisión política en términos cuantitativos, libres de discriminación y violencia, e identificar las barreras que limitan dicho acceso, lo cual constituye el foco del presente estudio.

Es necesario también pensar en las condiciones que permitan que las voces de las mujeres que llegan a los espacios de poder sean escuchadas para así avanzar hacia una representación sustantiva de los intereses de las mujeres, entendidos en un sentido amplio y comprendiendo la diversidad existente ya que las mujeres no necesariamente son un colectivo uniforme —aunque experimenten discriminaciones comunes—. Sin embargo, no siempre existe una relación directa entre representación descriptiva y una sustantiva, por lo que la representación descriptiva no asegura “que los intereses y las perspectivas del grupo estén ‘debidamente’ representados”¹³.

3. La toma en consideración de la interrelación de las barreras estructurales (objetivas y subjetivas) que operan como limitantes de la igualdad y del contexto más amplio de los sistemas democráticos latinoamericanos en los que se desarrolla el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y sus demandas. Esto se aborda en el siguiente apartado.

1.1 ALGUNAS BARRERAS (EXTERNAS E INTERNAS) QUE INFLUYEN EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

a. Esos viejos “nudos estructurales” no superados: un entorno desfavorable para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres

El ejercicio de los derechos políticos de las mujeres está condicionado por factores económicos y socioculturales de desigualdad que suelen funcionar como barreras en el acceso a la vida pública. Se trata de “nudos estructurales” que es necesario deshacer para superar las relaciones desiguales de poder y cerrar las brechas entre la igualdad formal y la real en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, pero también en el resto de derechos¹⁴.

El primer nudo es la “desigualdad socio-económica y persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento económico excluyente”, y es que, pese a años de bonanza económica en la región, esta no se ha traducido en una distribución más equilibrada del capital y del trabajo¹⁵: entre 2003 y 2013, 72 millones de personas salieron de la pobreza y 94 millones ingresaron a la clase media, sin embargo millones de personas todavía subsisten en condiciones de vulnerabilidad y exclusión¹⁶. A pesar de los avances se observa todavía una feminización de la pobreza en los hogares. Según datos del índice de feminidad en hogares pobres de la CEPAL, por cada 100 hombres que vivían en hogares pobres en 2017, había 113 mujeres en una situación similar¹⁷. Además, la pobreza afecta en mayor medida a las mujeres de zonas rurales: el porcentaje de mujeres sin ingresos propios en zonas urbanas es del 30,4%, mientras que esta cifra asciende al 41,4%¹⁸. Estos datos ponen de manifiesto las diferencias de impacto y ritmo de la reducción de la pobreza entre mujeres y hombres en la región.

A esto se suman las brechas de género que persisten en el mercado laboral, en salarios, en la calidad del empleo y en el acceso a la seguridad social¹⁹. Así, por ejemplo, a pesar de que entre 1990 y 2014 la brecha salarial se redujo en 12,1 puntos, en 2016 las mujeres todavía ganaban el 84% de lo ganado por los hombres, según cálculos de la CEPAL²⁰, y su presencia asciende al 40,6% en el sector servicios (que incluye el servicio doméstico) con empleos de baja productividad (menores ingresos, menor nivel educativo y menor acceso a la cobertura social)²¹.

Algunos estudios realizados en la región señalan que la ocupación es uno de los factores determinantes de la participación política femenina: a mayor proporción de mujeres activas en el mercado laboral, mayor participación política gracias al efecto de empoderamiento que incrementa su interés por el ámbito público y la toma de decisiones, así como su percepción de las discriminaciones que las afectan (como por ejemplo, las brechas salariales)²².

El segundo nudo es el conformado por unos “patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, y el predominio de la cultura del privilegio”²³. Estos patrones se expresan en prácticas, discursos y modelos de conducta que reproducen una mirada androcéntrica, monocultural y monolingüe que excluye e invisibiliza la identidad de las mujeres, profundizando las brechas²⁴.

A la larga, estos patrones operan como marcos de interpretación de la realidad y de los avances normativos y tienen como resultado prácticas informales que limitan, distorsionan o frenan el ejercicio real de los derechos de las mujeres (en especial sus derechos políticos), actuando también como barómetros de liderazgo que premian lo masculino y penalizan lo femenino, como se verá a lo largo de este informe. Los estereotipos también subyacen

a la violencia contra las mujeres por razón de género, uno de los problemas más graves de nuestra región en la actualidad. Según datos de Latinobarómetro, la ciudadanía latinoamericana percibe mayoritariamente esta violencia como la violencia más dañina (59% de los encuestados en 2017 y 63% en 2016) y como la segunda más frecuente en la región, después de la violencia callejera²⁵.

El tercer nudo radica en la “una división social del trabajo e injusta organización social”²⁶ en virtud de la cual el avance de las mujeres en la vida económica y pública no ha significado necesariamente un aumento de la corresponsabilidad de los hombres en las tareas del hogar y de cuidados, lo que reproduce cíclicamente un modelo de hogar marcado por patrones patriarcales²⁷. Por ejemplo, en los países que disponen de información comparada, las mujeres con ingresos propios dedican al hogar un promedio de 23 horas semanales más que los hombres con ingresos²⁸.

El cuarto nudo es la masculinización y concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público, lo cual exige una “profundización y cualificación de las democracias y la democratización de los regímenes políticos, socioeconómicos y culturales”. Ello implica distribuir el poder de forma paritaria tanto en términos cuantitativos como cualitativos, como pilar para la generación de condiciones que permitan el ejercicio pleno de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres²⁹. Como se verá a través de la evidencia que se aporta a lo largo de este documento, este aspecto tiene todavía varios desafíos pendientes.

b. El factor personal, techos y laberintos: ¿mito o realidad?

Además de los factores estructurales externos que pueden desincentivar en primera instancia

la participación de las mujeres, surge también la pregunta de si existen factores internos inherentes a las mujeres que influyan en la menor participación, por ejemplo, una menor ambición para participar en política. Se ha recurrido al concepto de “techo de cemento”, (“cement ceiling”, en inglés) para analizar barreras psicológicas que se traducirían en limitaciones autoimpuestas por las mujeres para acceder a mejores puestos, dados los altos costos que perciben deberán enfrentar en sus vidas personales y familiares³⁰.

Se ha sostenido que dicha percepción responde a una construcción subjetiva producto de la socialización de género que experimentan³¹. Aunque no se han identificado estudios de este tipo aún en América Latina, algunas investigaciones realizadas en Estados Unidos respecto de hombres y mujeres que podrían ser considerados como candidatos/as potenciales para competir por cargos públicos han mostrado brechas en la denominada “ambición política”³².

Extendido este análisis (a partir de encuestas) a jóvenes estudiantes de entre 18 y 25 años, se observó que las mujeres eran menos propensas que los hombres a considerar postular a un cargo público debido a cinco factores: los hombres jóvenes suelen ser socializados por sus padres en mayor medida que las mujeres para considerar la política como carrera; las mujeres jóvenes suelen estar menos expuestas a información o discusiones políticas que los hombres jóvenes; los jóvenes tienden más a participar en juegos colectivos y preocuparse por el triunfo; las jóvenes suelen estar menos incentivadas a dedicarse a lo público y muestran menor tendencia a considerar que están calificadas para estas tareas³³.

Se han definido además otros factores que podrían generar y reforzar este tipo de percepciones: el denominado “techo de cristal”

(glass ceiling, en inglés), que describe las barreras invisibles que impiden el ascenso de las mujeres a niveles superiores; las “paredes de cristal” (glass wall, en inglés), por las que se excluye a las mujeres del ejercicio en áreas consideradas masculinas³⁴; y el “laberinto de cristal” (glass labyrinth, en inglés), que describe el fenómeno por el cual las mujeres deben sortear un mayor número de obstáculos que los hombres para llegar a las posiciones más altas³⁵. Esto no significa que estos muros no hayan sido rotos por un número significativo de mujeres, argumento que muchos han utilizado para crear el “mito de la excepción”, que enuncia que, si algunas han podido llegar, todas podrían llegar, invisibilizando así la discriminación³⁶.

En lo que concierne a las características internas de las mujeres, algunas investigaciones realizadas en otros lugares del mundo en ámbitos no políticos, como el educativo o el laboral, señalan que las características internas de las mujeres no explicarían las discriminaciones de género, como sí lo hacen los factores estructurales, a saber, la falta de corresponsabilidad familiar y conciliación trabajo-familia, la persistencia de una cultura patriarcal que privilegia los liderazgos masculinos (e impone mayores exigencias a los femeninos), así como la ausencia de referentes femeninos .



6. Llanos Cabanillas, B. (2017) ¿Importa el género? Adaptaciones y resistencias a la representación de las mujeres en los partidos políticos peruanos (1995-2015). Tesis doctoral en Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid. Pág. 81.
7. Mansbridge, J. y Shames, S. L. (2008). "Toward a Theory of Backlash: Dynamic Resistance and the Central Role of Power". *Politics & Gender*, núm.4, (4), págs. 623-634.
8. Haider-Markel, D. P. (2007). "Representation and Backlash: the positive and negative influence of Descriptive Representation". *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 32, Núm.. 1, pág. 107-133.
9. Llanos Cabanillas, op. cit., 2017.
10. Al respecto, se puede revisar la recomendación número 23 de la CEDAW referida al concepto de vida pública y política: https://catedraunescodh.unam.mx//catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/23.pdf
11. Pitkin, H. F. (1985). El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
12. Al respecto se puede consultar: Young, I. M. (1996). "Vida política y diferencia de grupo, una crítica del ideal de ciudadanía universal". En Castells, C. (coord.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós Ibérica, págs. 99-126.
13. Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós Ibérica, pág. 206.
14. CEPAL (2017). Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Santiago de Chile, pág. 16.
15. CEPAL, op. cit. (2017), pág. 16.
16. PNUD (2018). Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018.
17. Datos extraídos del Observatorio de Igualdad Género de la CEPAL disponibles en <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>
18. Datos de CEPALSTAT, 2014.
19. CEPAL, op. cit. 2017, pág. 16.
20. CEPAL (2016). "Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres". Nota para la igualdad No. 18, https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/nota_18_brechas_salarios.pdf
21. Al respecto véase información del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL disponibles en <https://oig.cepal.org/es/indicadores/distribucion-la-poblacion-ocupada-segun-nivel-productividad-sexo>
22. Pachón M., Peña, X. y Wills, M. (2012), Participación política en América Latina: un análisis desde la perspectiva de género, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 32, No. 2, págs. 359-381.
23. CEPAL, op. cit. 2017, pág. 16.
24. CEPAL, op. cit. 2017, pág. 16.
25. Corporación Latinobarómetro, 2018, Informe 2018, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
26. CEPAL, op. cit. 2017, pág. 18.
27. CEPAL, op. cit. 2017, págs. 18-19.
28. Cálculo propio a partir de datos del Observatorio de Género de la CEPAL para Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-trabajo-no-remunerado-segun-ingresos-propios-sexo>
29. CEPAL, op. cit. 2017, pág. 21.
30. García Beaudoux, V. (2017). ¿Quién teme al poder de las mujeres? Bailar hacia atrás con tacones altos. Madrid: Editorial Grupo 5, pág. 53.
31. García Beaudoux, op. cit., 2017, pág. 53.
32. Lawless, J. L. y Fox, R. L. (2013). *Girls Just Wanna Not Run. The Gender Gap in Young Americans' Political Ambition*. Washington DC, Women & Political Institute.
33. Lawless, J. L. y Fox, R. L. op. cit. 2013.
34. García Beaudoux, op. cit, 2017, pág. 53.
35. García Beaudoux, op. cit, 2017, pág. 52.
36. Santos Guerra (2000) pág. 55 citado en Díez Terrón, E. (2007). *La cultura de género en las organizaciones escolares: Motivaciones y obstáculos para el acceso de las mujeres a los puestos de dirección*, Barcelona: Octaedro.
37. Díez Terrón, E., op. cit., 2007 y Christofides et. al. 2010.



CAPÍTULO 2

EL CONTEXTO IMPORTA: ESTADO DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA COMO MARCO DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES

2.1 LA “CONTRAOLA”: ESTANCAMIENTO DEMOCRÁTICO Y DESAFECCIÓN A 40 AÑOS DE LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS

Las democracias latinoamericanas han experimentado importantes avances en los últimos cuarenta años, particularmente en su dimensión electoral. El año 2019 ha sido un año de especial dificultad en la región en este aspecto, con elecciones presidenciales como las bolivianas que fueron anuladas tras los resultados de una auditoría por parte de la OEA para verificar una eventual alteración de los resultados electorales y que, a la fecha de este estudio, condujo a la convocatoria de nuevas elecciones³⁸. Sin embargo, la democracia no debe concebirse únicamente como un método de elección libre y transparente de gobernantes, aunque este sea uno de sus componentes fundamentales³⁹. Debería ser entendida también como un sistema político cuya finalidad es “garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en sus tres esferas: política, civil y social” mediante la ampliación gradual de los espacios de ejercicio de los derechos⁴⁰.

En la mayoría de los países, las últimas décadas han traído progresos relacionados con el gobierno representativo (sufragio universal y elecciones multipartidistas) y mayores oportunidades de participación electoral a nivel nacional y subnacional, participación de la sociedad civil y, en menor medida, participación directa⁴¹. Sin embargo, también se han gestado nuevas formas de llegar al autoritarismo por la vía electoral⁴² o por la vía de reformas políticas cuestionables jurídicamente. Se describen a continuación los principales déficits que se observan en la actualidad:

a. Heterogeneidad de las democracias en la región

Según el Índice del Estado Global de la Democracia, elaborado por IDEA Internacional,

la calidad de la democracia en el mundo viene sufriendo nuevos deterioros. Esta observación aplica también a América Latina, donde solo un país, Uruguay, fue clasificado en 2015 como democracia madura; diez se consideraron democracias con fallas; cinco países como regímenes híbridos; y dos -Venezuela y Cuba- se clasificaron como autoritarios⁴³.

A ello hay que añadir lo que señalan algunos expertos sobre la evolución de la democracia en la región: “La democracia avanzaba o retrocedía junta, en olas temporales y grupos regionales. [...] En algunos países, la democracia todavía funciona bien y en otros desapareció. Y esto no es lo que se daba. Siempre hubo excepciones [...]. Ahora vemos movimientos en direcciones opuestas [...]. Hay países donde hay desencanto, pero la democracia funciona y otros países, [...] que son más pro democracia y son los que menos democracia tienen. Uno aprecia lo que le falta”⁴⁴.

b. Ineficacia para resolver los problemas de la ciudadanía

Tras casi una década de expansión, la economía regional sigue dependiendo de los vaivenes externos. Se observa fragilidad en los avances sociales, como la reducción de la pobreza y la ampliación de la clase media, y los Estados parecen incapaces de resolver problemas tan graves como la violencia generada por el narcotráfico, la inseguridad ciudadana o la violencia de género contra las mujeres. Las protestas masivas ocurridas en Ecuador y Chile en el último trimestre de 2019 dan cuenta de la gran deuda social que los Estados de la región mantienen con importantes sectores de la población y que las últimas décadas de desarrollo económico no han resuelto.

En los últimos años se ha registrado un descenso en la aprobación de los gobiernos de la región, que en 2018 alcanzó un promedio de 32%, el más bajo desde 1995⁴⁵. Diez países se situaban

por debajo de este promedio (Perú 28%; Panamá y Guatemala 25%; Venezuela 24%, Paraguay, Nicaragua y Argentina 23%; El Salvador 22%; México 18% y Brasil 6%) y ocho por encima del mismo (República Dominicana y Costa Rica 53%; Bolivia 47%; Ecuador 46%; Chile 45%; Uruguay y Honduras 41% y Colombia 35%)⁴⁶.

Además, el caso Odebrecht relacionado con el pago de comisiones ilegales por parte de esta empresa de construcción brasileña a políticos, funcionarios estatales y empresarios para la obtención de adjudicaciones de obras públicas en doce países⁴⁷ destapó en 2017 un panorama de corrupción endémica. El caso ha involucrado a 18 presidentes y vicepresidentes de la región⁴⁸ así como a otros funcionarios gubernamentales que están siendo objeto de investigaciones fiscales y/o judiciales en diferentes países. Hasta ahora, solo se han emitido algunas sentencias condenatorias en Colombia, Guatemala y Ecuador.

Estas revelaciones han tenido un gran impacto en las percepciones ciudadanas. Según datos de Latinobarómetro para 2018, la corrupción se había situado en el primer y segundo lugar de las preocupaciones de la ciudadanía en siete países (Colombia, Perú, Brasil, Bolivia, México, Paraguay, República Dominicana)⁴⁹. En la región subsisten aún grandes desafíos en la lucha contra una corrupción que socava la democracia: aquellos países que pueden ser considerados como democracias plenas obtuvieron en 2018 puntuaciones por encima de 50 puntos (sobre 100) en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional⁵⁰. Solo Uruguay (70), Chile (67) y Costa Rica (56) están por encima de ese puntaje en América Latina⁵¹.

c. Grave descenso del apoyo al sistema democrático

Según datos del Latinobarómetro 2018 el apoyo a la democracia -medido a través de la aprobación

de la afirmación “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” - ha descendido a 48%, el mayor descenso desde 1995 cuando este se situaba en 58%; mientras que la ciudadanía que se declara indiferente al tipo de régimen ha subido de 17% en 1995 a 28% en promedio, reflejando “un alejamiento de la política, la democracia y sus instituciones”⁵². Además, el apoyo a la democracia es menor en las mujeres (45%) que en los hombres (51%)⁵³.

La desafección con la política y las instituciones democráticas se expresa también en la escasa confianza en el gobierno (22%), el congreso (21%), los partidos políticos (13%)⁵⁴. Finalmente, desde 2013 en torno al 45% de los latinoamericanos considera que sus democracias padecen grandes problemas y solo un 24% se declara satisfecho con su desempeño⁵⁵. Según el Barómetro de las Américas 2019, en 13 países —encabezados por Perú con 58,9% seguido de México con 28,1%— un 20% o más de los entrevistados “reportan que es justificable que el presidente cierre el Congreso cuando el país enfrenta tiempos difíciles”⁵⁶. La reciente crisis constitucional de Perú, generada por el cierre del congreso por parte del Ejecutivo debido a una interpretación controvertida de su facultad de disolver el Parlamento recurriendo a una cuestión de confianza cuenta, según encuestas realizadas en el país, con una aprobación del 85%⁵⁷.

d. Grado de inclusividad con respecto a las mujeres

Aunque progresivamente se está haciendo un mayor énfasis en la necesidad de concebir la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como una dimensión central de la democracia, todavía persisten importantes desafíos. Según el Índice de Igualdad de Género de los ODS, si bien América Latina y el Caribe, es la segunda región con el mejor ranking con 66,5

puntos en promedio sobre 100 (escenario que refleja el logro de la igualdad de género), sólo tres países —Chile, Costa Rica y Uruguay— se sitúan en un rango justo y entre los cincuenta países mejor posicionados (de un total de 129), mientras catorce se ubican en un rango pobre y uno —Guatemala— en un rango muy pobre⁵⁸.

Y queda mucho camino aún por recorrer hasta concretar una representación política igualitaria. Muestra de ello son los resultados de la aplicación en ocho países del índice de paridad política (IPP) de ATENEA, que mide el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres a través de 40 indicadores, en ocho dimensiones y desde una perspectiva paritaria⁵⁹. Con puntajes de 0 a 100 (escenario ideal de acceso paritario y condiciones predeterminadas para un mejor ejercicio de los derechos políticos de las mujeres) los resultados obtenidos fueron: 66,2 en México, 60,1 en Perú, 44,7 en Argentina, 42,7 en Honduras, 42,6 en Guatemala, 41,7 en Uruguay, 38,2 en Chile y 37 en Panamá.

2.2 EL SEGUNDO ESCENARIO: LA IRRUPCIÓN DE GRUPOS FUNDAMENTALISTAS Y ULTRACONSERVADORES EN LA POLÍTICA

El reciente triunfo de candidatos electorales con discursos políticos que han reivindicado el machismo, la homofobia, la xenofobia y el racismo está generando especial preocupación en la región. Esto se suma al creciente protagonismo político de las iglesias evangélicas en los últimos procesos electorales, ya fuera a través de agrupaciones políticas propias como sucedió en Costa Rica, a través de alianzas electorales no formales, como sucedió en Brasil, o de alianzas formales como sucedió en México. A partir del caso brasileño se ha señalado que este tipo de alianzas se generan por cálculos electorales que producen el intercambio de bolsones de apoyo electoral

por desplazamientos pragmáticos de los líderes y/o agrupaciones políticas hacia posiciones conservadoras⁶⁰.

El ámbito de actuación de estos grupos no se limita a los procesos electorales sino que abarca también la deliberación pública, los espacios de representación política y el diseño e implementación de políticas públicas, en particular, en materia educativa. Por ejemplo, en la discusión de los Acuerdos de Paz de Colombia se observaron intentos por limitar el alcance de propuestas de cambio favorables a las mujeres⁶¹. En Paraguay, se impulsó una resolución aprobada por la Cámara de Diputados declarándose “provida” y “profamilia”⁶².

También se han identificado esfuerzos por evitar la incorporación del enfoque de igualdad de género en contenidos curriculares, aspecto fundamental para lograr un cambio en las relaciones entre hombres y mujeres. Nuevamente, en Paraguay, como reacción a las declaraciones de representantes de la Iglesia católica sobre “los peligros del aborto y la ideología de género”, el Ministerio de Educación prohibió “la difusión y utilización de materiales impresos o digitales referentes a la teoría y/o ideología de género”⁶³.

En Perú, la Conferencia Episcopal Peruana criticó el Currículo Nacional de la Educación Básica 2017 por incluir “nociones que no provienen de la Constitución, sino tomadas de la denominada ideología de género” y se organizó el colectivo #ConMisHijosNoTeMetas que convocó una marcha multitudinaria contra la decisión de modificar los currículos escolares⁶⁴. En Brasil, la ideología de género fue denunciada por la Iglesia católica en el debate del Plan Nacional de Educación 2014-2015⁶⁵.

En Uruguay y en Costa Rica, en 2017, la extensión y profundización del Programa Educación para la Afectividad y la Sexualidad generó la oposición

Afectividad y la Sexualidad generó la oposición de sectores evangélicos y cristianos a través de manifestaciones públicas y campañas en redes para detener un programa que ya había sido objeto de acciones de amparo en el año 2012⁶⁶.

La situación ha generado que las ministras de la Mujer de la región hayan manifestado su gran preocupación por “la proliferación e impacto de campañas y discursos organizados por sectores conservadores que justifican la discriminación, las prácticas nocivas, la división social del trabajo, la exclusión de las mujeres del poder público y político que cuestionan los avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres tergiversando conceptos, desinformando y confundiendo a la población y oponiéndose a las leyes y políticas públicas que promueven la autonomía física, económica y la toma de decisiones por parte de las mujeres”⁶⁷.

Este tipo de fenómenos que se están replicando en la región plantean desde el discurso político una narrativa alternativa que apela a la confusión terminológica, al miedo y a la amenaza. Constituyen también una vía de movilización para la resistencia pues “aparece(n) en el momento en que se proponen transformaciones institucionales y en la política pública que buscan transformar las relaciones de género [...]”⁶⁸. La pregunta es ¿por qué tienen eco en la población?

Las respuestas son múltiples. En primer lugar, porque se “construyen sobre miedos que ya están allí, aprovechan esquemas de pensamientos [...] y de sentimientos, se apoyan en las creencias establecidas de la gente y es relativamente fácil entre las creencias y el miedo armar el discurso”⁶⁹.

En segundo lugar, porque pervive un autoritarismo frente al cual no ha habido

capacidad de “ofrecer una versión particularmente atractiva de la democracia para que la gente se emocione igual con una lucha democrática que con un gobierno fuerte”⁷⁰.

En tercer lugar, porque “en un continente [...] con mucha desigualdad, es muy fácil que la gente se sienta fuera de las oportunidades que el sistema supuestamente ofrece”⁷¹. Según datos de Latinobarómetro, en 2018 un 79% de los latinoamericanos consideraba que “se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio”, porcentaje que no ha dejado de crecer desde el mínimo de 61% en 2009⁷².

Y, en cuarto y último lugar, porque junto a la idea de autoridad persisten valores tradicionales y en algunos sectores hay “esa sensación de que no solo no estoy bien en lo socioeconómico, sino que también se están perdiendo mis valores, la familia tradicional”⁷³. En el caso de América Latina se está observando que el impacto de estas estrategias no es el mismo en aquellos lugares donde los estudios de género y los movimientos feministas están más consolidados e institucionalizados⁷⁴, como se verá en el siguiente punto.

2.3 LA OTRA CARA: EL AUGE DE LOS MOVIMIENTOS DE MUJERES COMO VÍA DE CONTENCIÓN POLÍTICA PARA LA DEFENSA Y AMPLIACIÓN DE SUS DERECHOS

Desde 2015, algunos países de América Latina están experimentando nuevas olas de feminismo. Este proceso no es uniforme en toda la región y está siendo más visible en países del Cono Sur que muestran similitudes pero a la vez procesos y actores que responden a contextos nacionales particulares⁷⁵. Aunque con diferente intensidad, también se encuentran algunos ejemplos en otros países como Perú y México.

Esta nueva ola está conformada, por un lado, por una movilización social activa de resistencia en defensa de sus derechos frente a las amenazas

de retroceso y, por el otro, de una acción por la efectividad real y ampliación de estos derechos. Ejemplo de resistencia a discursos de actores políticos que se perciben como una amenaza de retroceso ha sido el movimiento #EleNã que surgió en Brasil en el contexto de las elecciones presidenciales de 2018⁷⁶. El movimiento logró articular a 2,9 millones de mujeres que se movilizaron en las principales ciudades. Tuvo como punto de partida un grupo de Facebook que generó grupos de debate, estrategias de movilización y que puso sobre la mesa la importancia del voto de las mujeres en este contexto⁷⁷.

Otro ejemplo de acción en el de Argentina, país en el que en 2015 por primera vez las mujeres salieron masivamente a exigir el cese de la violencia machista y los feminicidios a través del movimiento #NiUnaMenos⁷⁸, que ha tenido eco en países como Perú y México. Desde 2016, está activo un movimiento análogo que ha generado las movilizaciones más grandes de los últimos años. Nacido a partir de un grupo de Facebook denominado “Ni una menos: movilización nacional ya”, las mujeres se han ido posicionando y llamando a la movilización masiva frente a sentencias judiciales exculpatorias de acusados de violencia de género. Esta iniciativa ha facilitado la visibilización del problema y el apoyo psicológico a mujeres víctimas⁷⁹.

En Chile también se han producido protestas protagonizadas por estudiantes de quince universidades a raíz de casos de acoso y abuso sexual en dichos centros de estudio. Su agenda se ha ampliado para visibilizar las discriminaciones y el sexismo presente en los contenidos curriculares, generando que estos temas pasen de los espacios privados a la discusión pública⁸⁰. En México, en marzo de 2019, decenas de mujeres denunciaron a través de las redes sociales situaciones de

acoso en el mundo de las letras, el periodismo, el cine o la política en lo que se ha considerado como el #MeToo⁸¹ mexicano, lo cual propició la apertura de canales de denuncia (anónimas) en colectivos como el periodístico, el inicio de algunos procesos de investigación y sanción, y la revisión de protocolos para atender este tipo de casos⁸².

Además de la violencia de género, las brechas en los derechos económicos están siendo otro asunto movilizador. En marzo de 2017 fue convocado un paro internacional de mujeres, replicado en más de 50 países y que tuvo especial impacto en Argentina. Nuevamente, la estrategia de la convocatoria radicó primordialmente en redes sociales a través de los hashtags #YoParo, #NosotrasParamos o #YoParo8M⁸³.

Por último, en el marco de los derechos sexuales y derechos reproductivos, el debate sobre la despenalización del aborto —más allá de los casos de violación o cuando se pone en riesgo la salud de la madre— ocurrido en Argentina en 2018, ha permitido visualizar la disputa de la agenda y la concepción de las políticas públicas entre estos movimientos de mujeres (la denominada marea verde) y sectores más conservadores (la denominada ola celeste). Aprobada en la Cámara de Diputados, pero rechazada en el Senado, la marea verde sacó a las calles un millón de personas durante el debate en la Cámara Baja para lograr que el Senado aprobara la legalización y despenalización del aborto y lo volvió a hacer durante el debate en Cámara Alta⁸⁴.

Se trata de un proceso de movilización que se retroalimenta regional y globalmente, pues no puede negarse la influencia del movimiento #MeToo de Estados Unidos y las protestas de las mujeres contra Trump que, a la vez, entroncan con una larga tradición de feminismo y de

movimiento amplio de lucha por la defensa y ampliación de derechos de las mujeres. En la actualidad, hay factores que potencian dicha retroalimentación, como la existencia de clases medias digitalizadas y angloparlantes y que la movilización a través de redes sociales permite sortear a los masculinizados gatekeepers tradicionales⁸⁵. Uno de los interrogantes centrales radica en cómo trasladar esta participación masiva a políticas concretas en favor de las mujeres. En ese sentido, se ha observado que el incremento de los recursos destinados a trabajar sobre la violencia de género —por ejemplo, en lo referido a la creación de más centros de emergencia, líneas de acción de atención rápida o un mejor equipamiento de las fuerzas policiales— está vinculado a la presión que están ejerciendo estos movimientos para

que los gobiernos prioricen estos temas⁸⁶.



38. BBC News (1 de noviembre de 2019). “Elecciones en Bolivia: se inicia la auditoría de las elecciones presidenciales acordada por la OEA y el gobierno de Evo Morales”. BBC news. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50230234>

39. PNUD y OEA, 2011, Nuestra Democracia, México DF: Fondo de Cultura Económica.

40. Ob. cit. PNUD y OEA, 2011, pág. 35.

41. IDEA Internacional (2017). El estado de la democracia en el mundo 2017: examen de la resiliencia democrática. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en <http://www.idea.int/gsod>

42. Lagos, M. (2018). “El fin de la tercera ola de democracias.” Informe Latinobarómetro 2018, http://www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf

43. Zovatto, D. (16 de septiembre de 2018). “El estado de la democracia: ¿estancamiento, regresión o resiliencia?”. International IDEA. Recuperado de <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/el-estado-de-la-democracia-%C2%BFestancamiento-regresi%C3%B3n-o-resiliencia>

44. Entrevista a Andrés Malamud, politólogo. 17 de diciembre de 2018.

45. Corporación Latinobarómetro, op. cit., 2018, pág. 44.

46. Corporación Latinobarómetro, op. cit., 2018, pág. 45.

47. Véase Irujo José, M. y Gil, J. El caso ODEBRECHT, los papeles secretos del mayor escándalo de América, El País, 9 de noviembre de 2017, https://elpais.com/tag/caso_odebrecht/a

48. Lagos, op. cit., 2018.

49. Corporación Latinobarómetro (2018). Informe 2018, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

50. Transparency International (2018). Corruption Perception Index 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018, págs. 6-7.

51. Transparency International, op. cit., 2018.

52. Corporación Latinobarómetro, op. cit., 2018, pág. 14.

53. Corporación Latinobarómetro, op. cit., 2018, pág. 24.

54. Corporación Latinobarómetro, op. cit., 2018, pág. 48.

55. Corporación Latinobarómetro, op. cit., 2018, págs. 34-35.

56. Ramírez Bustamante M. V. Y Zechmeister E.J., op. cit., 2019, pág. 2.

57. Redacción El Comercio (13 de octubre de 2019). “El 85% aprueba la decisión de disolver el Congreso”. Diario El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/la-aprobacion-a-martin-vizcarra-da-su-salto-mas-grande-encuesta-ipsos-disolucion-del-congreso-adelanto-de-elecciones-noticia/>

58. Este índice ha sido construido a partir de 51 indicadores para medir los avances en 14 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados por la ONU. Para mayor detalle véase Equal Measures 2030, 2018, Harnessing the power of data for gender equality. Introducing the 2019 EM 2030 SDG Gender Index.
https://data.em2030.org/wp-content/uploads/2019/05/EM2030_2019_Global_Report_ENG.pdf
59. Las dimensiones son: Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal; Ejercicio del derecho al sufragio; Cuota/Paridad; Poder Ejecutivo y administración pública; Poder Legislativo (Cámara Baja/Única); Poder Judicial y Poder Electoral; Partidos políticos y Gobierno local (municipal).
60. Welp, Y. (28 de octubre 2018). "Brasil y los votantes tontos". Agenda Pública El País. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/brasil-y-los-votantes-tontos/>
61. Serrano Amaya, J. F. (2017). "La tormenta perfecta: Ideología de género y articulación de públicos", Sexualidad, Salud y Sociedad. Revista Latinoamericana, núm. 27, págs.149-171
62. Declaración para poder autoproclicar a la Cámara de Diputados de Paraguay como "provida y profamilia", 19 de diciembre de 2018, <http://www.nanduti.com.py/2018/12/19/camara-diputados-se-declara-provida-profamilia/>
63. Carnieri, S., "Paraguay lanza una cruzada contra la ideología de género", Diario El País, 27 de diciembre de 2017, https://elpais.com/internacional/2017/12/26/america/1514302715_812007.html
64. Waisword, S. (7 de febrero de 2018). "El nuevo conservadurismo cultural". The New York Times. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/02/07/opinion-waisbord-nuevo-conservadurismo-cultural-religion-estado-laico/>
65. Serrano Amaya, J. F., op. cit., 2017, pág. 158.
66. D'Vaz Aguilera, A. (2017). La "ideología de género" y políticas públicas en América Latina, Documento para su presentación en VIII Congreso Internacional en Gobierno y Administración y Políticas Públicas GIGAPP, Madrid, 25-28 de septiembre.
67. Organización de Estados Americanos (2017). Declaración sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como bien de la humanidad. Mecanismo de seguimiento Convención Belém do Pará, pág. 9:
<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionIgualdadGenero-ES.pdf>
68. Cornejo-Valle, M. y Pichardo, J. I. (2017). "La "ideología de género" frente a los derechos sexuales y reproductivos. El escenario español", Cadernos Pagu, nº 50.
69. Entrevista Leonardo Garnier, exministro de Educación de Costa Rica.
70. Entrevista Leonardo Garnier, exministro de Educación de Costa Rica.
71. Entrevista Leonardo Garnier, exministro de Educación de Costa Rica.
72. Corporación Latinobarómetro, op. cit., 2018, pág. 38.
73. Entrevista Leonardo Garnier, exministro de Educación de Costa Rica.
74. Serrano Amaya, J. F., op. cit., 2017, pág. 161.
75. Galindo, J. (23 de octubre de 2018). ¿Latinoamérica Feminista? Estrategias y retos del movimiento que busca la igualdad de género en la región. El País. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/10/23/colombia/1540264783_386472.html
76. Un movimiento con algunas características similares se produjo en los Estados Unidos a raíz de la llegada a la Presidencia de Donald Trump. La denominada Women's March congregó solo en Washington a medio millón de manifestantes exigiendo respecto para los derechos de las mujeres, inmigrantes y comunidad LGBTI. Al respecto se puede revisar https://www.clarin.com/entremujeres/genero/anuario-mujeres-2017-mes-mes-hitos-claves-ano-feminista_0_SJvyBXOGf.html
77. Royo Gual, J. (29 de septiembre de 2018). "Las mujeres llenan las calles de Brasil contra la ultraderecha de Bolsonaro". El Mundo. Recuperado de <https://www.elmundo.es/internacional/2018/09/29/5baf19dca474190128b45de.html>
78. Clarín.com (21 de diciembre de 2017). "Anuario de las mujeres 2017: mes por mes, los hitos claves de un año 'feminista'". Clarín. Recuperado de https://www.clarin.com/entremujeres/genero/anuario-mujeres-2017-mes-mes-hitos-claves-ano-feminista_0_SJvyBXOGf.html
79. Fowks, J. (26 de julio de 2016). "El Movimiento Ni Una Menos toma fuerza en Perú", El País. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2016/07/26/america/1469488408_366821.html
80. Sepúlveda Garrido, P. (20 de mayo de 2018). "Feminismo chileno vive su revolución más importante en 40 años". La Tercera. Recuperado de <https://www.latercera.com/tendencias/noticia/feminismo-chileno-vive-revolucion-mas-importante-40-anos/172111/>
81. Movimiento que comenzó en 2017 en Estados Unidos a partir de las acusaciones de abuso sexual contra el productor Harvey Weinstein, que generó el hashtag #MeToo (#YoTambién, en español) para que las mujeres denuncien.
82. Ávila, Y. (27 de marzo de 2019). "Como surgió el movimiento Me Too y como revivió en México". Animal político. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/como-surgio-el-movimiento-me-too-y-como-revivio-en-mexico/>
83. "Clarín.com (21 de diciembre de 2017) "Anuario de las mujeres 2017: mes por mes, los hitos claves de un año 'feminista'". Clarín. Recuperado de https://www.clarin.com/entremujeres/genero/anuario-mujeres-2017-mes-mes-hitos-claves-ano-feminista_0_SJvyBXOGf.html
84. Perasso, V. (8 agosto 2018). "Aborto legal en Argentina. Estas son las mujeres que tomaron las calles 8 de agosto de 2018". BBC.com. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45113463>.
85. Al respecto ver: Simón, P., "España: epicentro feminista", El País, 8 de marzo de 2018, https://elpais.com/elpais/2018/03/08/opinion/1520530199_894317.html
86. Morrison, A. (24 de noviembre de 2018). "La aportación de la economía en la era de #NiUnaMenos". El País. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2018/11/22/planeta_futuro/1542890933_480822.html



CAPÍTULO 3

¿DÓNDE ESTÁBAMOS HACE UNOS AÑOS?: RUTAS IDEALES, PUNTOS DE PARTIDA

3.1 CONVENCIONES, CONSENSOS Y DOCUMENTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES: LA HOJA DE RUTA PENSADA PARA ALCANZAR LA IGUALDAD POLÍTICA SUSTANTIVA

Con el paso de los años, se ha desarrollado en la región un entramado jurídico obligatorio para los Estados y se ha tejido un “entorno de ideas”⁸⁷ de carácter político que ha evolucionado progresivamente para dotar de contenido a la igualdad entre hombres y mujeres, una dimensión de la democracia que es todavía deficitaria. Estos instrumentos han nutrido los debates nacionales coadyuvando tanto a la legitimidad de las reformas realizadas, como a las propuestas de reforma. Estos instrumentos también han dotado de contenido los avances conceptuales en materia de derechos políticos de las mujeres gracias a la retroalimentación de las experiencias nacionales.

En una primera etapa de este marco normativo internacional, el énfasis estuvo puesto en la igualdad formal en virtud de la cual todas las personas, hombres y mujeres, tienen los mismos derechos, quedando prohibida la discriminación por sexo. Bajo este enfoque, entre 1945 y 1969 los Estados suscribieron nueve instrumentos internacionales universales y regionales (véase la tabla 1). En la década de los ochenta y noventa hay una primera reformulación de este concepto de igualdad con la Convención para la eliminación contra toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) que avanza hacia la igualdad sustantiva y que coloca las acciones afirmativas como la estrategia central para acelerar cambios en el acceso al poder (véase la tabla 1)⁸⁸. En ese camino también

está la Convención de Belem do Pará, que señala que la violencia contra las mujeres impide y anula el ejercicio de cualquier derecho y aborda la importancia de las condiciones circundantes para un ejercicio sustantivo de los derechos de las mujeres, sin dejar de señalar la mayor vulnerabilidad a la que se enfrentan ciertas mujeres por su raza y/o pertenencia étnica.

Tal como lo señala la recomendación general número 25 del Comité CEDAW, que propone y desarrolla el concepto de igualdad sustantiva, se “requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado” (punto 8).

Estos mandatos han sido un punto de partida para la construcción de nuevos consensos políticos que han seguido reformulando el concepto de la igualdad y que han avanzado hacia una reflexión sobre el propio sistema democrático y la necesaria reconfiguración del poder y su ejercicio como condición básica para el logro de la igualdad sustantiva. Un primer hito fue la Plataforma de Beijing (1995), con una mirada integral y propuestas de acción -muchas de las cuales han sido implementadas- que tres décadas después siguen marcando orientaciones estratégicas y que dota de un nuevo significado a la igualdad sustantiva: el logro de una representación paritaria.

CEDAW	Artículo 7 “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, y en particular, garantizando en igualdad de condiciones con los hombres: 1. Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; 2. Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”. Artículo 4 “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación (y) de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.
Convención Belem do Pará	Artículo 3 “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”. Artículo 5 “Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos”.

Su logro, centrado en el acceso a la representación, sigue teniendo como vía prioritaria la adopción de medidas afirmativas y la reforma de las reglas electorales. Entre 2007 y 2017, los gobiernos han suscrito varios consensos emitidos en el marco de las conferencias regionales organizadas por la CEPAL, en los que el énfasis está en la igualdad como resultado: aquella en la que mujeres y hombres ejercen y disfrutan cuantitativa y cualitativamente de sus derechos en proporciones casi iguales y que, según el Comité CEDAW, “es la culminación lógica de la igualdad sustantiva”⁸⁹.

Además, progresivamente, se empieza a cuestionar la configuración inequitativa del poder avanzando desde una paridad más cuantitativa, que podemos denominar político-electoral, hacia la construcción de un horizonte político que busca la transformación de las relaciones inequitativas entre hombres y mujeres para el logro de una igualdad sustantiva a través de la construcción de una “democracia paritaria”. Un desarrollo conceptual que se inicia con el Consenso de Quito.

Tabla 1 Evolución del concepto de igualdad. Marco normativo internacional.

ETAPA	AÑO	INSTRUMENTO	CARÁCTER	DERECHOS RECONOCIDOS Y COMPROMISOS JURÍDICOS
Igualdad formal	1945 - 1969	1. Carta de las Naciones Unidas 2. Declaración Universal de los Derechos Humanos 3. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer 4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 5. Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	Universal/ Jurídico (vinculante)	1. Reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y prohibición de la discriminación por sexo. 2. Definición de los derechos políticos de las mujeres a ser ejercidos en condiciones de igualdad y sin discriminación: voto; elección en cargos públicos (elegidos popularmente) y ejercicio de cargos y funciones públicas.
	1948 - 1969	1. Carta de la OEA 2. Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer 3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 4. Convención Americana sobre Derechos Humanos	Regional/Jurídico (vinculante)	
Igualdad sustantiva a través de acciones afirmativas	1981	CEDAW	Jurídico (vinculante)	1. Definición y prohibición de discriminación contra la mujer en todas las esferas incluidas la política. 2. Mandato a los Estados para la adopción de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas). 3. Adopción de medidas adecuadas para eliminación de patrones socio-culturales estereotipados.
Igualdad sustantiva: garantías para el ejercicio de derechos	1994	Belem do Pará	Jurídico (vinculante)	1. Mandato a los Estados para condenar toda forma de violencia contra la mujer. 2. Derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia para el ejercicio de todos sus derechos incluidos los políticos. 3. Adopción de políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia: abstenerse de ejercer violencia y actuar con la debida diligencia. 4. Responsabilidad internacional por inacción del Estado. 5. Especial vulnerabilidad de las mujeres por raza, condición étnica, migrante, refugiada entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos analizados.

Tabla 2 Evolución del concepto de igualdad en acuerdos políticos.

ETAPA	DECLARACIÓN	CARÁCTER	APORTES CONCEPTUALES Y COMPROMISOS POLÍTICOS
Igualdad sustantiva: paridad como objetivo, acciones afirmativas como medio	1995 Plataforma de Acción de Beijing	Político	1. Exhortación a los gobiernos, comunidad internacional, sociedad civil, ONG y sector privado a la adopción de medidas estratégicas en el tema de la desigualdad en el ejercicio del poder y la toma de decisiones a todo nivel. 2. Medidas a adoptar por los gobiernos: • Comprometerse a adoptar un objetivo de equilibrio entre hombres y mujeres con miras a lograr una representación paritaria de ser necesario adoptando medidas afirmativas; • Promover la igualdad en la participación en partidos políticos y sindicatos; • Revisar el impacto de los sistemas electorales en la participación de las mujeres; reformarlos y adoptar medidas para que los partidos integren una proporción igual de mujeres que los hombres; • Vigilar, evaluar y difundir a través de la generación de datos cuantitativos y cualitativos los progresos de las mujeres en el ámbito público y apoyar estudios al respecto de la sociedad civil y sector académico; • Alentar una mayor participación de la mujer indígena; • adoptar medidas para hacer compatibles la vida personal y profesional de las mujeres y la co-responsabilidad en el hogar. 3. Medidas a adoptar por los partidos políticos: • Considerar la posibilidad de revisar todos los procedimientos y estructuras para eliminar barreras que afectan a las mujeres; • Considerar la posibilidad de establecer medidas que les permitan participar en todos los procesos y estructuras de decisión y designación; • Considerar la posibilidad de incorporar cuestiones de género a sus programas.
Igualdad de resultado: paridad como principio democrático orientado a alcanzar la igualdad en el espacio público, económico, social, cultural y privado	2007 Consenso de Quito	Político	1. Paridad como principio democrático propulsor de la democracia. 2. Finalidad de la paridad: alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, toma de decisiones, participación y representación social y política al interior de los diferentes tipos de familias y en las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales para erradicar exclusión estructural. 3. Paridad definida en términos de resultados para lo cual además de la paridad en las listas electorales se requiere mecanismos de acceso igualitario al financiamiento, propaganda electoral e instancias decisorias de partidos políticos. 4. Explicita la doble discriminación de mujeres afro-descendientes, indígenas y discapacitadas. 5. Amplía la aplicación de la paridad a las instancias de integración regional.
Igualdad de resultado: paridad en el acceso y en las condiciones	2013 Consenso de Santo Domingo	Político	1. Paridad como política de estado que asegure el acceso en igualdad en todos los poderes del Estado y gobiernos locales. 2. A través de medidas legislativo-electorales que garanticen la representación paritaria en todos los ámbitos del poder político.
Igualdad de resultado: paridad como política de Estado	2017 Estrategia de Montevideo	Político	1. Construcción de una agenda regional de género con cinco enfoques que guían las políticas públicas y los objetivos vinculados a los derechos y la autonomía de las mujeres: igualdad de género; derechos humanos de las mujeres; interseccionalidad e interculturalidad; democracia paritaria representativa, participativa y laicidad y desarrollo sostenible e inclusivo. 2. Establece un diálogo entre agenda regional y agenda 2030 para el desarrollo sostenible: para alcanzar la igualdad de género hay que profundizar y cualificar las democracias y democratizar los sistemas políticos, económicos y culturales. 3. Plantea la paridad cuantitativa y cualitativa como pilar para generar condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos analizados.

3.2 LAS ACCIONES AFIRMATIVAS: ALCANCE, IMPACTO Y LÍMITES PARA PROMOVER CAMBIOS MÁS ALLÁ DE LO INSTITUCIONAL (Y LO FORMAL)

Tras lograr a lo largo de las seis primeras décadas del siglo XX el derecho al sufragio de las mujeres, el retorno de las democracias a la región se encontró ante el desafío de abrir los espacios de representación política. La agenda descrita en el punto previo tuvo un importante impacto en los marcos normativos nacionales: había que convertir la igualdad formal en igualdad sustantiva.

La vía de la regulación legal de acciones afirmativas se abrió paso como una estrategia central para generar cambios desde fuera de las organizaciones políticas. Tanto en el caso de las cuotas como en el de la paridad (que se verá más adelante), el reconocimiento internacional de estas medidas ha ejercido “una presión internacional que impulsa cambios en aquellos lugares donde su impacto todavía es débil, pero, al mismo tiempo, refuerza el camino de los países que iniciaron estas acciones para no volver atrás”⁹⁰.

En 1991, Argentina fue el primer país en aprobar una ley de cupo femenino, iniciando una primera generación de reformas que ha atravesado varias fases. La primera estuvo orientada al acceso a los cargos legislativos de elección popular (en el ámbito nacional) y minoritariamente a las máximas instancias de decisión de las organizaciones políticas. En los años noventa, ocho países más —Brasil, Bolivia, Costa Rica, Paraguay (primarias, cargos de elección popular y cargos dirigenciales), Panamá (primarias), Perú, México (sin obligación hasta 2002) y República Dominicana— adoptaron cuotas en algunos casos con porcentajes mínimos de entre 20% y 40% de mujeres en nominaciones para la elección de cargos parlamentarios. Posteriormente, se ampliaron a otros niveles

de gobierno: estatales/regionales y locales. En el año 2000, Honduras adoptó una cuota de 30% aplicable a cargos de elección popular y dirigenciales.

Entre 2009 y 2017, otros países regularon legalmente cuotas en cargos de elección popular: El Salvador (mínimo de 30% de mujeres), Colombia (mínimo de 30% de cada sexo), Chile (ningún sexo puede superar el 60% ni estar por debajo del 40%) y Uruguay (33.3% en 2009, prorrogada en 2017 indefinidamente). En la actualidad, Venezuela⁹¹ y Guatemala son los únicos países que carecen de medidas legales de cuota (o paridad).

Con el tiempo, se detectaron debilidades en los diseños institucionales que han ido menoscabando su impacto: la ausencia de mandatos de posición en las listas para garantizar la ubicación de las mujeres en lugares competitivos; sanciones débiles (que no implicaban necesariamente la no inscripción de la lista, que resulta la medida más efectiva) o, directamente, la inexistencia de sanciones (como en el caso panameño, hondureño y en el primer diseño de cuota brasileño).

También se encontraron vías para eludir su aplicación: aplicación a una cámara exclusivamente (diputados, pero no senadores en el caso dominicano); aplicación exclusiva a las candidaturas de mayoría relativa seleccionadas por voto directo en los partidos (México); aplicación exclusiva a circunscripciones de un tamaño determinado (cinco escaños o más en el caso colombiano); la posibilidad de presentar un 150% de los escaños (en el primer diseño de cuota brasileño), o su aplicación a las candidaturas titulares, pero no a las suplentes, permitiendo la simulación de renunciaciones voluntarias para que los accesitarios hombres reemplazaran a las mujeres (como en el caso de las “juanitas” ocurrido en México).

Estos déficits condujeron a una segunda fase de reformas -que puede situarse a partir de la década del 2000- orientadas a ampliar su aplicación a las dirigencias de los partidos políticos y a mejorar el diseño de las leyes ya aprobadas. Respecto a la regulación de cuotas para cargos de dirección partidaria, esta se dio, por ejemplo, en Perú (2003), Panamá (2006), Ecuador (2008), Argentina (2009) Bolivia (2010), Honduras (2012) y Uruguay (2009). La debilidad de los diseños se replicó al aplicarse en varios casos a las nominaciones y no a la composición de las instancias, además de que solo en algunos casos los países regularon sanciones por incumplimiento (Costa Rica, Ecuador y Uruguay).

Con respecto al rediseño de las cuotas a cargos de elección popular, un primer grupo de modificaciones se produjeron entre 2004 y 2011 en cinco aspectos en países como México, Honduras, Costa Rica, Ecuador, Bolivia y Brasil: “incrementar el porcentaje de cuota (...); introduciendo o reforzando el mandato de posición (...); exigiendo el cumplimiento de sanciones por no respetar la cuota (...); eliminando las válvulas de escape (...) o introduciendo la exigencia de que la cuota fuera aplicable (...) para candidaturas titulares como suplentes”⁹².

Más recientemente, en 2019, se aprobó en Perú una reforma legal en virtud de la cual se ha incrementado para las próximas elecciones legislativas de carácter ordinario (a realizarse en 2021) el porcentaje de cuota: al menos un 40% de hombres o mujeres. Se ha previsto un incremento porcentual de 5 puntos en cada elección subsiguiente hasta llegar a un 50% en las elecciones legislativas del año 2031. La reforma incluye, además, un mandato de alternancia de hombres y mujeres para su ubicación en las listas. Sin embargo, no se logró el consenso para ampliar estas medidas a otros cargos de elección popular como concejalías o consejos regionales,

donde subsiste la aplicación de la cuota previa (mínimo de 30%).

Además, la variedad de sistemas electorales en los que se aplicaron puso de relieve la importancia de su compatibilidad con las reglas institucionales en las que interactuaban: el tipo de sistema electoral⁹³, el tamaño de las circunscripciones o el tipo de lista en el que se realizan las nominaciones⁹⁴ han sido profusamente analizados.

El hecho de que estas medidas fueran entendidas en clave de “amenaza”⁹⁵ hizo que las organizaciones políticas recurrieran a estrategias para desvirtuar e incluso anular sus impactos: suplantación de identidades para cubrir la cuota (candidatos “travestis” en Bolivia⁹⁶); interpretaciones minimalistas que convirtieron la cuota en techos (Perú⁹⁷ y en Uruguay)⁹⁸, la utilización de mujeres vinculadas familiarmente con líderes del partido con una autonomía política dudosa (Argentina); nominación en circunscripciones donde el partido tenía menores posibilidades de obtener escaños (México¹⁰⁰); ubicación generalizada en lugares menos competitivos de las listas electorales¹⁰¹; y, como se verá en otro punto, el uso de la violencia de género en el ámbito de la política como una de las formas de resistencia más grave y extrema.

Con respecto a su implementación, se puede afirmar que incrementan la oferta electoral de las mujeres, ayudan a naturalizar su participación y -dependiendo de su diseño y del contexto institucional- son un importante acelerador del acceso de las mujeres a la representación. No obstante, las resistencias mencionadas sugieren que los cambios en la cultura política u organizacional o en las prácticas informales no son automáticos.

Finalmente, se ha identificado el establecimiento de cuotas legales para promover el acceso de las mujeres al Poder Ejecutivo y la Administración

Pública, solo vigentes en la actualidad en Colombia (30%) y Panamá (30%), por lo que este tipo de reformas son la excepción.

Adicionalmente, entre 2002 y 2018 se legisló una “segunda generación de acciones afirmativas” en cuatro ámbitos: la asignación de porcentajes del financiamiento público para el fortalecimiento de los liderazgos de mujeres (Brasil, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Chile y recientemente Bolivia, como parte de los planes anuales de formación a cargo del Órgano Electoral Plurinacional); bonificaciones en función del número de mujeres electas (Colombia y Chile); asignación de tiempos en franjas electorales para mujeres candidatas, lo que constituye un tipo de financiamiento indirecto (Brasil y recientemente Bolivia)¹⁰² y, por último, la orientación de porcentajes del denominado fondo partidario para el financiamiento de campañas electorales de candidatas (Brasil)¹⁰³.

3.3 ALGUNOS DATOS COMPARADOS Y EN RETROSPECTIVA SOBRE EL ACCESO AL PODER POLÍTICO: DÉFICITS DE INFORMACIÓN Y PUNTOS DE PARTIDA

A partir de la regulación de las cuotas se abre un nuevo período (1991-2011) al que se ha denominado de “avances sostenidos” en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres¹⁰⁴ por los resultados que se empiezan a observar. En consonancia con dichas reformas se produjo, entre 1995 y 2005, el mayor incremento de mujeres en Cámaras Bajas o únicas hasta ese momento¹⁰⁵. En torno a 1995, ningún país había superado el 30% de mujeres en Cámara Baja o única y el promedio de parlamentarias era de 10,6%; en torno a 2005 el promedio se duplicó alcanzando el 19,2%¹⁰⁷.

Este incremento en la representación descriptiva generó progresivamente los primeros resquebrajamientos de los techos de cristal en el poder parlamentario. Por primera vez, en ocho

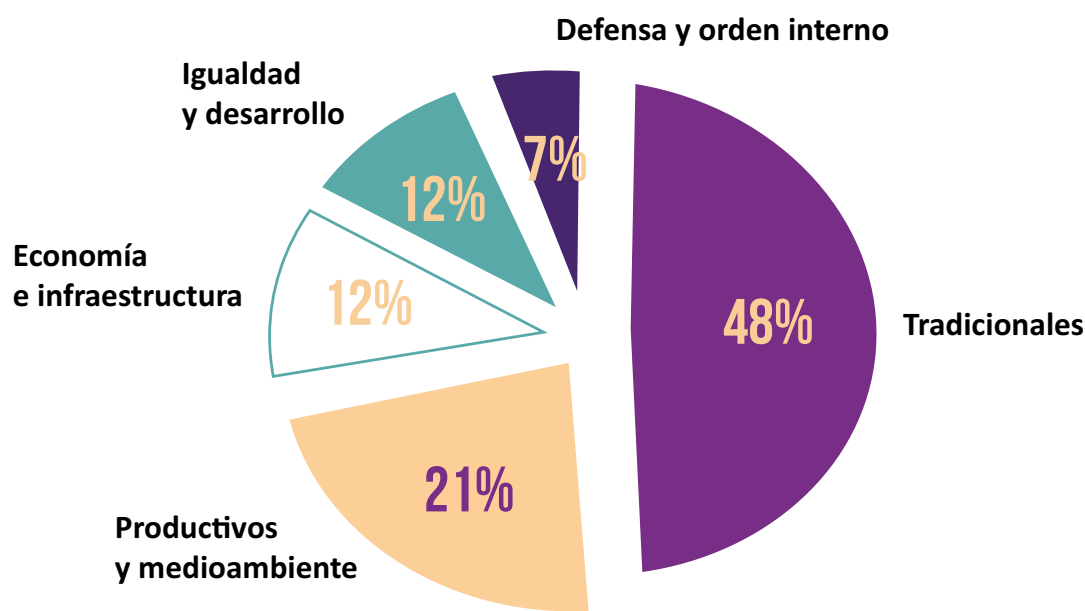
países llegaron mujeres a las presidencias de alguna de las cámaras parlamentarias, mientras que entre 1963 y 1990 esto solo había sucedido en cinco países y de forma muy espaciada en el tiempo.

Respecto de otros poderes, como el Ejecutivo, en 1991 por primera vez una mujer -Violeta Chamorro en Nicaragua- accedió democráticamente a la presidencia de su país. En 1999, Mireya Elisa Moscoso en Panamá fue la segunda mujer que llegó a la presidencia por esta vía. Por su parte, hacia 1990 el porcentaje de ministras era de apenas 9%¹⁰⁸, con una presencia muy focalizada en los sectores de salud, educación y mecanismos de la mujer¹⁰⁹.

Sin embargo, también durante esa década se designaron más mujeres ministras que en todos los períodos anteriores (117 frente a 91 nombramientos)¹¹⁰. En 2007, algunos estudios regionales comparados situaban esta presencia en un promedio de 24%, aunque identificando importantes diferencias entre países: solo cinco países (Costa Rica, Chile, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Uruguay) se situaban por encima del 30% de mujeres. Además del incremento cuantitativo, se produjo una diversificación sectorial respecto del tipo de cartera que ejercían, rompiendo también ciertas paredes de cristal¹¹¹. A dicha fecha, mientras que un 48% de los cargos estaban asociados a sectores tradicionales, el otro 52% de los cargos incluía “sectores productivos y medio ambiente” (21,3%); “economía e infraestructura” (12%); “igualdad y desarrollo social” (12%) y “defensa y orden interno” (6,7%)¹¹².

Pese a las innegables mejoras en el acceso de las mujeres a los poderes Ejecutivo (producto de voluntades políticas oscilantes ante la ausencia mayoritaria de cuotas en este ámbito) y parlamentario (producto de las cuotas, aunque con las diferencias ya señaladas), ya

Gráfico 1 Mujeres en gabinetes ministeriales según tipo de cargo



Fuente: Llanos y Sample, 2008.

se observaba entonces una subrepresentación en otros poderes, niveles de gobierno y vehículos para la representación. Respecto del Poder Judicial, aunque no se han identificado estudios comparativos regionales, los datos nacionales disponibles permiten afirmar que también aquí se repetían patrones similares de subrepresentación en el acceso, así como techos y paredes de cristal.

En Chile en 2006, las mujeres representaban el 56,4% de la judicatura, pero solo el 10% de los magistrados de la Corte Suprema. Además, la presidencia nunca había sido ocupada por

una mujer¹¹³. En Perú en 2007, las mujeres representaban el 34,1% del total de magistrados, pero solo un 16,7% integraban la Corte Suprema y existía una segregación horizontal, ya que las mujeres se desarrollaban mayormente en especialidades asociadas a lo femenino en los juzgados de familia¹¹⁴. En Argentina, las primeras dos mujeres que se incorporaron a la Corte Suprema de Justicia lo hicieron recién en 2004¹¹⁵.

En niveles subnacionales, los análisis comparativos mostraban que la presencia de mujeres evolucionaba lentamente, que estaba muy lejos de alcanzar una masa crítica¹¹⁶.

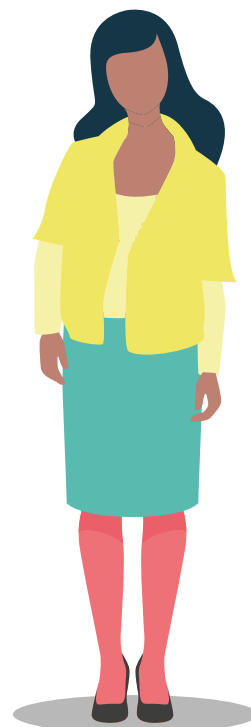
(en particular, en los cargos ejecutivos) y que, a mayor jerarquía, menor presencia de mujeres¹¹⁷. Si en 1998 el promedio de mujeres en alcaldías era de 5%, en 2012 se incrementó hasta el 11%, una mejora muy paulatina. Y en los órganos deliberativos locales, el promedio pasó de 14% a 25%, pero solo Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Perú superaban dicho promedio con hitos marcadamente positivos en virtud de la aplicación de la paridad en los tres primeros casos y de cuotas en el último¹¹⁸. En los gobiernos intermedios en 2012, las mujeres ocupaban un 5,6% de las cabezas ejecutivas (con países como Bolivia, México y Perú sin mujeres en estos puestos), y promediaban el 23% en las legislaturas, aunque solo Venezuela, Argentina y Perú superaban o estaban en torno a una masa crítica de presencia de mujeres¹¹⁹.

Finalmente, en el caso de los partidos políticos, la influencia de las cuotas fue un mecanismo que impulsó el cambio desde lo externo. A pesar de las resistencias y los factores ya mencionados, hacia 2009 organizaciones de 18 países de la región, presentaron un 24,5% de candidatas a Cámara Baja o Única y en 2011-2012 un 30,4%. En ambos momentos, los partidos de los países con cuota o paridad presentaron porcentajes superiores de nominación de mujeres¹²⁰.

Sin embargo, como ya se ha explicado, el cumplimiento no estuvo exento de resistencias: las mujeres solo ocuparon entre un 14% y 15% de las posiciones número 1 de las listas¹²¹. Y en el caso de las jefaturas de bancada —que dependen exclusivamente de la voluntad del partido— las mujeres no llegaban a superar el 10% en Cámara Baja o única¹²².

Los progresos en el acceso al poder han sido menores en el ámbito organizativo pese a que varios países han legislado medidas afirmativas para los cargos de máxima dirección dentro de

los partidos. En 2009 las mujeres constituían en promedio el 51% de las militancias, pero solo ejercían el 16% de las presidencias o secretarías generales y el 19% de los cargos en los comités ejecutivos nacionales (CEN)¹²³. En torno a 2011-2012 las mujeres mantenían en promedio porcentajes similares de militancia, pero constituían en promedio un 10,2% de las presidencias, el 12,9% de las secretarías generales y su presencia en los CEN era de 20,4%. En ambos períodos, las mujeres ocupaban predominantemente las posiciones de menor poder¹²⁴. Costa Rica (en ambos momentos), Bolivia (en 2009) y Perú (en 2011-2012) han sido los únicos países en los que la presencia de mujeres en los CEN de los partidos analizados ha logrado superar el 40% en promedio, mientras que Honduras (en ambos momentos de análisis), Colombia (en 2009), Bolivia (en 2011-2012) y Perú (en 2009) lograron superar la masa crítica.



87. Caminotti, M. (2016). "Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado". En Freidenberg, F. y Muñoz Pogossian, B. (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, págs. 183-202, pág. 187.

88. En 1999, Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo de la CEDAW que establece procedimientos para hacer efectivos los derechos proclamados en la Convención. Posteriormente se creó un Comité que recibe informes periódicos sobre el progreso de los países y emite recomendaciones.

89. Al respecto véase Recomendación General del Comité CEDAW No. 25, punto 9.

90. Entrevista a María Inés Tula, politóloga, marzo de 2019.

91. En Venezuela se legisló en 1997 una cuota mínima del 30% de mujeres en las listas electorales. Tras haberse aplicado solo en 1998, el Consejo Nacional ordenó su desaplicación bajo el argumento de contradecir el principio de igualdad decisión ratificada por el Tribunal Supremo de Justicia. Sin embargo, en las elecciones (nacionales/regionales/locales) de 2005, 2008 y 2015 el Consejo Nacional Electoral a través de resoluciones ad-hoc para cada proceso dispuso la paridad y la alternancia en las postulaciones. En 2008 y 2015, la resolución respectiva señaló que de no ser posible la paridad se aplicara un mínimo de 40% y un máximo de 60% por cada sexo.

92. Freidenberg, F. y Lajas García, S. (2015). "De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina", *Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos, <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/dt-genero-freidenberg-lajas-de-la-cuota-a-la-paridad.pdf>

93. Roza, V., Llanos, B. y Garzón De La Roza, G. (2010). *Partidos políticos y paridad. La ecuación pendiente*. Perú: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional y Norris, P. (1985). "Women's Legislative Participation in Western Europe", *West European Politics*, núm. 8, págs. 90-101.

94. Del Campo, E. y Luengo, Ó. (2008). "El impacto de los sistemas electorales y las leyes de cuota en los países andinos. Las elecciones legislativas en Bolivia, Ecuador y Perú". En Archenti, N. y Tula, M. I. (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Editorial HELIASTA, págs. 137-164; Jones, M. (2008). "Leyes de cuota y lista de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. listas abiertas". En Ríos Tobar, M. (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, IDEA Internacional, FLACSO. Santiago de Chile: Catalonia, págs. 203-217; Archenti, N. y Tula, M. I. (2008). "Algunas cuestiones iniciales sobre las leyes de cuota". En Archenti, N. y Tula, M. I. (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Editorial HELIASTA, págs. 9-29.; Roza, V., Llanos, B. y Garzón De La Roza, G. (2010). *Partidos políticos y paridad. La ecuación pendiente*. Perú: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional.

95. Archenti, N. y Tula, M. I. (2014). "De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica". En Archenti, N. y Tula, M. I. (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, pág. 15.
96. Llanos, B. y Sample, K. (2008). 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina. Lima: IDEA Internacional.
97. Llanos, B. y Tello, P. (eds.) (2013). *Igualdad ¿para cuándo?: Género y elecciones peruanas 2011-2012*, Lima: IDEA Internacional.
98. Pérez, V. (2018). Uruguay: una democracia consolidada aún muy lejos de la paridad. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
99. Llanos Cabanillas, B. y Sample, K., op. cit., 2008, pág. 33.
100. Aparicio, J. y Langston, J. (2009). Evaluación de la perspectiva de género en plataforma de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección. México: CIDE/INMUJERES.
101. Roza, V. et al., op. cit., 2010, págs. 53-56 y Archenti, N. y Tula, M.I., op. cit., 2014, pág. 36.
102. Llanos, B. y Martínez, M. (2016). "La paridad en América Latina: Se hace camino al andar". En Llanos, B. y Martínez, M. (eds.). *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág. 15-44.
103. Véase Ley 13.165/2015.
104. Bareiro, L. y Soto, L. (2015). La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano. México: ONU Mujeres, pág. 41.
105. Llanos, B. y Martínez, M., op. cit., 2016.
106. Llanos, B. y Martínez, M., op. cit., 2016, pág. 30.
107. Según datos de la Unión Interparlamentaria, los siete países fueron Guatemala (1991); El Salvador, México y Panamá (1994); Perú (1995); Venezuela (1998) y República Dominicana (1999) y Chile (2011). Mientras que los cinco primeros fueron Uruguay (1963), Argentina (1973), Bolivia (1979), Costa Rica (1986) y Nicaragua (1990). Información disponible en <http://archive.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>
108. Buvinic, M. y Roza, V. (2004). *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*. Washinton D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
109. Llanos, B. y Sample, K., op. cit. 2008, pág. 19.
110. Luna, E. N., Roza, V., Vega, G. (2008). *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID).
111. Llanos, B. y Sample, K., op. cit. 2008, pág. 19.
112. Se incluye en la categoría sectores tradicionales las áreas de salud, educación, cultura, mujer y familia. Véase Llanos, B. y Sample, K., op. cit. 2008, pág. 19.
113. Corporación Humanas (2007). *Iguales en méritos, desiguales en oportunidades. Acceso de mujeres a los sistemas de administración de justicia*. Santiago de Chile: Articulación Regional Feminista, pág. 20.
114. Llaja Villena, J., Portal Farfán, D. y Sarmiento Rissi, P. (2007). "La situación de las mujeres al interior de la administración peruana de justicia: un diagnóstico preliminar". En Llaja Villena, J. (ed.), *Para una justicia diferente. Temas para la Reforma Judicial desde y para las mujeres*. Lima: DEMUS, págs. 25-101.
115. Caminotti, M. y Del Cogliano, N. (2017). La paridad política en Argentina. Avances y desafíos, Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
116. Entendida como una presencia cuantitativa en torno al 30% a partir de la cual las minorías pueden generar, si así lo desean, cambios en las relaciones de poder al interior de una organización. Al respecto véase: Dahlerup, D. (2010). "From a small to a large minority: women in scandinavian politics". En Krook, M. y Childs, S. (eds.). *Women, Gender, and Politics: A Reader*. Oxford: Oxford University Press, págs. 225-230.
117. PNUD (2013). *¿Cuánto hemos avanzando? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*. Centro Regional PNUD- Panamá.
118. PNUD, op. cit., 2013.
119. PNUD, op. cit., 2013.
120. Roza, V. et. Al, op. cit., 2010, pág. 49.
121. Roza, V. et. Al, op. cit., 2010.
122. Según Roza, V. et. Al, op. cit., 2010, para el año 2009 las mujeres jefas de bancada eran el 7%. Mientras que datos de Llanos y Roza (2015) en 2011- 2012 señalan que solo representaban un 8,8%.
123. Roza, V. et. Al, op. cit., 2010.
124. Llanos, B. y Roza, V., op. cit., 2015, pág. 17.



CAPÍTULO 4

¿DÓNDE ESTAMOS AHORA?: NUEVOS PARADIGMAS, CAMBIOS IDENTIFICADOS Y (VIEJAS) RESISTENCIAS QUE SE REINVENTAN

4.1 DE LA PARIDAD POLÍTICO-ELECTORAL A LA DEMOCRACIA PARITARIA SIN VIOLENCIA EN EL ÁMBITO POLÍTICO

A partir de 2008, empieza a incorporarse en las Constituciones y/o legislaciones electorales de Ecuador, Bolivia y Costa Rica, el concepto de paridad como principio democrático, pero sobre todo como mecanismo para lograr la igualdad sustantiva en el acceso de las mujeres a la representación política. En 2014 se aprobó constitucionalmente en Nicaragua y México. En 2017 se promulgó la Ley de Paridad en Argentina que será aplicada en próximas elecciones. También en 2017, Panamá pasó de aplicar la paridad solo a las internas a aplicarla las listas a ser inscritas. Y, recientemente en 2019, se produjo en México la reforma constitucional más integral vista en la región por la cual la paridad se aplicará a los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en las candidaturas de los partidos a cargos de elección popular y en la elección de representantes en ayuntamientos de población indígena.

Sin embargo, en este camino también ha habido reformas imperfectas que han dado como resultado una retórica paritaria que no se traduce en medidas eficaces y/o efectivas. En 2012, Honduras reguló una paridad que solo aplica a las internas o a aquellas listas que hayan sido confeccionadas sin pasar por este procedimiento a partir de las elecciones de 2017. En 2015, Colombia aprobó una modificación constitucional para la observancia progresiva de los principios de paridad, alternancia y universalidad en listas para cargos de elección popular que no ha logrado ser reglamentada y, por tanto, es aún inaplicable.

En Costa Rica, Bolivia, Ecuador, México y Argentina las medidas tienen en común un diseño fortalecido —producto de un largo aprendizaje generado con la aplicación de las cuotas—, pues se aplican a las listas a ser inscritas, cuentan con la alternancia como mandato de posición, incluyen como sanción la no inscripción de la lista o su modificación (en el caso argentino) frente a incumplimientos y no existen restricciones que limiten su aplicación. Por el contrario, Nicaragua y Panamá presentan debilidades en el diseño legal. En el primer caso, por no haber regulado sanción, en el segundo por no regular un mandato de posición específico (solo se alude a posibilidades de resultar electos) y por mantener una válvula de escape: la paridad se puede incumplir si se acredita por las Secretarías de la Mujer de los partidos que hay una representación de mujeres inferior al porcentaje previsto.

Como en el caso de las cuotas, la paridad se aplica también a cargos de elección popular de los niveles intermedio y/o subnacionales. En el nivel municipal, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México dispuso —sentando jurisprudencia— la obligatoriedad de la paridad horizontal en las candidaturas a presidencias municipales.

Además, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Panamá han extendido la paridad a la elección de cargos de dirección partidaria. En Argentina y Ecuador, la medida se aplica a la composición de dichas instancias. En Panamá, Bolivia, Costa Rica y Honduras se aplica a la nominación y a la composición. El diseño de estas medidas, incluso en el escenario de paridad, sigue siendo laxo en Bolivia, Honduras y Panamá al no prever sanciones por incumplimiento.

Tabla 3 Medidas legales de cuota y paridad vigentes a nivel legislativo en 2019

PAÍS	ELECCIONES LEGISLATIVAS					
	AÑO DE APROBACIÓN/ AÑOS ÚLTIMAS REFORMAS	PORCENTAJE (MÍNIMO) LEGAL VIGENTE		TIPO DE SANCIÓN	MANDATO DE UBICACIÓN	RESTRICCIONES
		CÁMARA BAJA/ ÚNICA	CÁMARA ALTA			
Argentina	1991/2000/2017	50%	50%	Modificación de lista	Ubicación con posibilidad de ser electas	N.a.*
Bolivia	1997/2009/2010	50%	50%	No inscripción	Alternancia	N.a.
Brasil	1995/2009	Mínimo 30% y máximo 70% de cada sexo	N.a.	No existe	No existe	N.a.
Colombia	2011	Mínimo 30% de uno de los géneros	Mínimo 30% de uno de los géneros	No existe	No existe	Aplicable solo a circunscripciones que elijan 5 o más curules
Costa Rica	1996/2009	50%	N. a.	No inscripción	Alternancia	N.a.
Chile	2015	Ningún sexo puede exceder 60%	Ningún sexo puede exceder 60%	No inscripción	No existe	Aplicable solo a próximas cuatro elecciones parlamentarias
Ecuador	2008/2009	50%	N. a.	No inscripción	Alternancia	N.a.
El Salvador	2013	Al menos 30% de mujeres	N. a.	Multa	No existe	Vigente en cinco elecciones a la Asamblea Legislativa y consejos municipales y en cuatro al Parlamento Centroamericano
Honduras	2000/2012	50%	N. a.	No existe	No existe	Aplicable a elecciones primarias o candidaturas no escogidas en primarias. En departamentos de más de 3 escaños la alternancia aplica a partir de las posiciones 3,4 y 5 (Reglamento)
México	1996/2014/2019	50%	50%	No inscripción	Alternancia	N.a.
Nicaragua	2012/2014	50%	N.a.	No existe	Alternancia	N.a.
Panamá	1997/2012/2017	50%	N.a.	No existe	No existe	Se puede incumplir si la Secretaría de la Mujer acredita que la participación femenina es inferior al porcentaje previsto
Paraguay	1996	Al menos 20% de mujeres	Al menos 20% de mujeres	No inscripción	1 de cada 5	Aplicable solo a elecciones internas
Perú	1997/2000/2019	No menos del 40% de mujeres u hombres	N.a.	No existe sanción explícita	Alternancia	N.a.
República Dominicana	1997/2000/2018	No menos de 40% y más de 60% de hombres y mujeres	No menos de 40% y más de 60% de hombres y mujeres	No inscripción previo plazo de 72 horas para subsanación	No existe	Aplicable a la propuesta nacional y no a cada circunscripción
Uruguay	2009/2017	33.3% (personas de ambos sexos en cada terna de candidatos)	33.3% (personas de ambos sexos en cada terna de candidatos)	No inscripción	1 de cada 3	N.a.

N.a. = No aplica

Fuente: actualización a 2019 de Llanos y Roza, 2015.

Las experiencias previas de regulación legal de cuotas —pero también de aprobación de cuotas voluntarias partidarias en el caso de Nicaragua— han influido en el cambio de paradigma que busca repensar la representación política de las mujeres más allá de la temporalidad de las acciones afirmativas buscando garantizar una igualdad de resultado. Otro factor han sido las ventanas de oportunidad constituidas por procesos de reformas políticas y/constitucionales, que han sido aprovechadas por las coaliciones de actores para introducir propuestas de paridad¹²⁵. Y un tercero, las coaliciones de actores que impulsan estas reformas, punto que será abordado en el capítulo 4.

Por lo tanto, este ha sido un proceso dinámico y de construcción conceptual que se ha ido retroalimentado de diferentes factores confluyentes y procesos que han seguido diversas rutas y que se han permeado unos a otros haciendo que hoy convivan dos tipos de escenarios en la región: el de las acciones afirmativas y el de la paridad centrada en lo político-electoral.

Sin embargo, no se debe dar por sentada la inmutabilidad de los cambios. Pese a un cierto nivel de normalización en el uso de las acciones afirmativas y una importante penetración del discurso paritario en algunos países, en otros las resistencias reaparecen dando cuenta, otra vez, de la dificultad de permear la cultura política, pues está siendo complejo lograr reformas en países tradicionalmente más conservadores. En Uruguay, en 2016, la Bancada Bicameral Femenina preparó una ley de paridad que no logró apoyos en las comisiones legislativas y, por tanto, no pudo ser discutida en los plenarios de las cámaras¹²⁶.

En Paraguay, desde el mismo año, se ha intentado aprobar también una ley de paridad en el Senado mientras en la Cámara de Diputados se planteaba mantener la cuota del 20% y limitar

las acciones a campañas de sensibilización¹²⁷. En octubre de 2018, se aprobó la “Ley de Paridad Democrática” en la que, vaciando de contenido el concepto, no se legisló ninguna medida concreta para garantizar un acceso 50-50% a los espacios de poder. Sí se incluyeron acciones de sensibilización, programas de liderazgo y la orientación de la mitad del 30% del financiamiento público recibido por las organizaciones políticas a dichos programas. La Ley fue objetada en noviembre de 2018 por el Presidente de la República al no establecer “ningún mecanismo adecuado ni concreto para lograr los objetivos que se propone (...)”¹²⁸.

En Honduras, la reglamentación realizada por el Tribunal Supremo Electoral señala que en circunscripciones de tres o más escaños la alternancia es exigible a partir de la tercera, cuarta o quinta posición dependiendo del caso¹²⁹. Y el caso de República Dominicana muestra cómo los retrocesos son posibles: con la aprobación en 2018 de la nueva Ley de Partidos, se incrementó la cuota del 33% al 40% y se amplió su aplicación al Senado, pero se eliminó el mandato de posición en cada tercio de la lista abriendo la puerta a que las mujeres sean ubicadas al final de las listas. Además, con la aprobación en 2019 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral, la aplicación de dicha cuota ya no se realizaría por cada circunscripción electoral sino globalmente en la propuesta nacional¹³⁰.

Mientras tanto, la paridad —como se ha señalado en puntos previos— es un concepto que sigue transformándose. Presenta el desafío de conceptualizaciones y regulaciones que vayan más allá de garantizar el acceso de las mujeres en lo político-electoral para transitar hacia condiciones que permitan un ejercicio igualitario del poder y favorezcan una representación sustantiva. Ejemplo de ello, es la Norma Marco para consolidar la Democracia

Paritaria impulsada por ONU Mujeres y aprobada por el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) en 2015, que busca brindar un modelo normativo para las legislaciones nacionales situando el debate en torno a la necesidad de una democracia paritaria. También la Declaración sobre Violencia y Acoso Políticos (2015) adoptada por los Estados parte de la Convención Belém do Pará señala que la paridad debe ir más allá de lo electoral y el acceso para garantizar a las mujeres condiciones libres de discriminación y violencia en la vida política.

4.2 AVANZANDO EN EL DIAGNÓSTICO. UNA MIRADA MÁS INTEGRAL Y PARITARIA SOBRE EL ACCESO AL PODER DE LAS MUJERES Y ALGUNAS CONDICIONES PARA SU EJERCICIO

En esta sección se presenta un primer panorama regional con perspectiva histórica del acceso de las mujeres al poder, basándonos en información de 18 países de la región. Se incluye, además, un análisis más pormenorizado según los datos obtenidos por ATENEA, iniciativa aplicada en Panamá, Chile, Honduras y Uruguay entre 2014

¿Qué es la igualdad sustantiva?	<i>Implica ir más allá del reconocimiento formal a los derechos de las mujeres para generar iguales oportunidades de ejercicio de dichos derechos tomando en cuenta las diferencias sociales y culturales. Para equilibrar estas diferencias de partida es necesario un tratamiento no idéntico hacia mujeres y hombres que incluya la redistribución de los recursos y el poder entre ambos sexos.</i>
¿Qué es la paridad?	<i>A partir de lo establecido en los diferentes Consensos Regionales suscritos en la región, la paridad puede definirse como un “principio propulsor de la democracia, pero a la vez como una política de Estado que busca conseguir una igualdad de resultado entre hombres y mujeres, en todos los espacios de representación política (sub-nacionales, nacionales y de integración supranacionales), de intermediación política (como son los partidos políticos), de representación social y en la esfera de la vida privada. Objetivo para el cual se requieren leyes complementarias que regulen acciones afirmativas que coadyuven a nivelar la competencia electoral, la inclusión de las mujeres en las instituciones públicas y privadas, la eliminación de obstáculos estructurales y al fortalecimiento de sus liderazgos¹³¹.</i>
¿Qué es la paridad en la representación política?	<i>Son disposiciones legales que “incorporan en las listas oficializadas el 50% de candidaturas para cada sexo tanto en cargos titulares como suplentes [y que] incorpora dos criterios ordenadores (mandatos de posición) en las listas partidarias: la paridad vertical y la paridad horizontal¹³².</i>

y 2015; en México, Argentina, Perú y Guatemala entre 2016 y 2017 y en Colombia, Brasil, Bolivia entre 2018 y 2019. A ello se añade un tercer nivel de análisis de los principales problemas a los que se enfrentan las mujeres para el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad.

4.2.1 FOCO EN EL ACCESO Y ALGUNAS CONDICIONES: RECORRIDOS REGIONALES Y REALIDADES NACIONALES

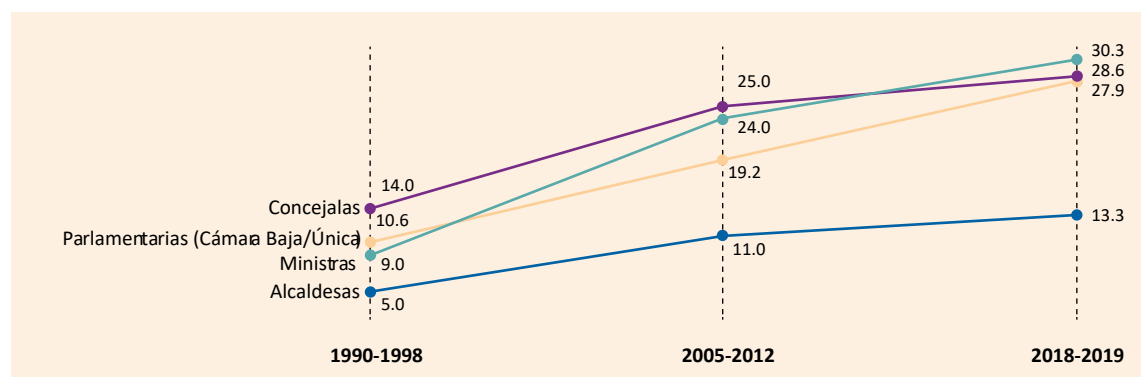
Una primera revisión regional con perspectiva histórica revela que en casi tres décadas 6 mujeres fueron electas democráticamente como presidentas en América Latina: Violeta Chamorro (Nicaragua), Mireya Moscoso (Panamá), Michelle Bachelet (Chile), Cristina Fernández (Argentina), Laura Chinchilla (Costa Rica) y Dilma Rousseff (Brasil). Además, se han duplicado e incluso triplicado los niveles de acceso de las mujeres en algunos espacios públicos (véase el gráfico 2). Desde 1990 hasta octubre de 2019, el porcentaje de ministras ha pasado de 9% a 30,3%, y desde 1995 el porcentaje de parlamentarias en Cámara Baja/Única ha pasado del 10,6% a 27,9%, mientras que el de concejales ha pasado de 14% en los noventa a 28,6% en 2018.

Sin embargo, en los diferentes niveles de gobierno aún se está lejos de la paridad. Por ejemplo, en el Parlamento (cámara baja/única), asumiendo un crecimiento lineal en los datos observados, tomaría 30 años más llegar a un escenario paritario suponiendo que hubiera crecimiento en los países que aún no han alcanzado la paridad y que este crecimiento no tuviera retrocesos. Además, en los cargos de alcaldías a nivel local el promedio de mujeres presenta un pico máximo de 13,3%. En este nivel territorial el gobierno pareciera estar vedado para las mujeres, colocándolo en el centro del debate por la mayor dificultad del acceso a cargos de elección uninominales.

A fecha de octubre de 2019 las magistradas en la Cortes Supremas de Justicia eran en promedio un 27,5%¹³³ y en el caso de los órganos jurisdiccionales nacionales electorales, las magistradas constituían un 22%.

Una segunda revisión comparada, más en detalle, sobre el acceso de las mujeres al Ejecutivo refleja que a octubre de 2019 ninguna mujer ejercía como Presidenta de la República, y que el porcentaje promedio de ministras se situaba en el 30,3% (véase la tabla 4).

Gráfico 2 Hitos del acceso de las mujeres en ámbitos públicos



Fuente: elaboración propia. Datos de parlamentarias para cámaras bajas/únicas extraídos de Llanos y Martínez (2016) y Unión Interparlamentaria (www.ipu.org) para 2019. Datos históricos de ministras extraídos de Duvinic y Roza (2004); Llanos y Sample (2008) y revisión de páginas webs oficiales para 2019. Datos históricos de alcaldesas y concejales tomados de PNUD (2013) y cálculo de promedio hasta 2018 en base a datos del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL (<https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-la-toma-decisiones>).

Colombia, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua contaban al momento de esta medición con gabinetes paritarios (50%-50%) impulsados voluntariamente por los nuevos gobiernos que llegaron al poder en 2018-2019.

Como ya se señaló anteriormente, a octubre de 2019 en las Cámaras Bajas o Únicas del Parlamento, las mujeres promediaban un 27,9% (véase la tabla 4). Solo Bolivia (53,1%) contaba con una Cámara de Diputados paritaria en la región, aunque México (48,2%), Nicaragua (44,6%) y

Costa Rica (45,6%) presentaban porcentajes muy cercanos. La tabla 5 muestra una evolución histórica de la presencia de mujeres en Cámaras Bajas por país entre 1993 y diciembre de 2018. Si nos centramos en los países que han aprobado legalmente medidas de paridad político-electoral en las nominaciones a ser inscritas y ya las han aplicado (Ecuador, Bolivia, Costa Rica, México y Nicaragua) se puede afirmar, aunque con algunos matices, que la aprobación de la paridad ha posibilitado la mayor presencia de diputadas en dichas cámaras en todo el período analizado.

Tabla 4 Presencia de mujeres en poderes públicos en 2019

País	% Ministras*	% Parlamentarias Cámara Baja/Única**	% Magistradas Corte Suprema de Justicia*	% Magistradas en máximos órganos jurisdiccionales electorales*
Argentina	18,2	38,9	20	33,3
Bolivia	20	53,1	11,1	50
Brasil	9,1	15	18,2	14,3
Chile	29,2	22,6	31,6	0
Colombia	50	18,7	12,8	10
Costa Rica	54,2	45,6	25	33,3
Ecuador	28,6	38	52,4	20
El Salvador	50	31	33,3	20
Guatemala	8,3	19,4	41,7	20
Honduras	30,8	21,1	33,3	0
México	40	48,2	30	28,6
Nicaragua	53,3	44,6	n.d.	n.d.
Panamá	31,6	21,1	11,1	0
Paraguay	29,4	15	33,3	33,3
Perú	36,8	30	23,5	0
República Dominicana	13	26,8	23,5	40
Uruguay	30,8	20,2	40	22,2
Venezuela	18,8	22,2	n.d.	66,7
Promedio	30,3	27,9	27,5	22,5

*Información obtenida de los portales Web institucionales a octubre de 2019.

** Información proveniente de la Unión Interparlamentaria (www.ipu.org).

Bolivia ha seguido un camino ascendente de 22,3% en 2009, cuando la paridad se aplicaba solo a circunscripciones plurinominales, a 53,1% en las elecciones de 2014 tras las reformas que extendieron su aplicación también a distritos uninominales. Ecuador, país con listas abiertas para la elección, obtuvo el 38% en las elecciones de 2013 y 2017. Algunos de los factores que han ayudado a una mejor interacción de la paridad con este tipo de nominación han sido el voto por listas completas por parte de la ciudadanía y la hegemonía electoral de algunos partidos, que ha evitado la fragmentación del voto¹³⁴. En el caso de Costa Rica, la primera aplicación de la paridad (2014) trajo un retroceso de 38,6% (elecciones de 2009, cuando regía la cuota de 40%) a 33,3% (elecciones de 2014), debido a la fragmentación del sistema de partidos, el reducido tamaño de las circunscripciones y el encabezamiento mayoritario de las listas por hombres¹³⁵. Sin embargo, tras ampliarse jurisprudencialmente la paridad a los encabezamientos, las mujeres electas en 2018 alcanzaron el 45,6%.

En México, en las elecciones de 2015, cuando la paridad por mandato de los órganos electorales aplicó a circunscripciones plurinominales y uninominales y se reguló el criterio de no postular candidaturas de un género en distritos uninominales con escasas posibilidades de ganar¹³⁶, el porcentaje de electas pasó de 33,6% (2012) a 42,4% y en las últimas elecciones de 2018 llegó a 48,2%. Finalmente, Nicaragua pasó de 41,3% a 45,7% en su primera aplicación legal en 2016, aunque no debemos olvidar que el Frente Sandinista de Liberación Nacional, partido predominante electoralmente, contaba ya con una paridad voluntaria que explica los resultados previos.

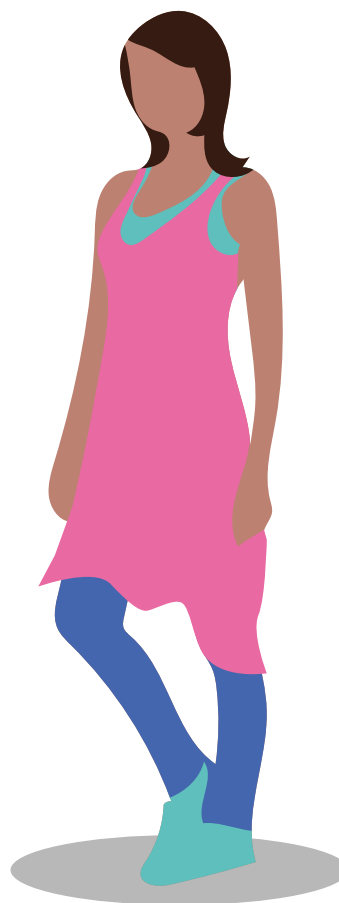


Tabla 5 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales 1993-2016 (%)

País	Año de aprobación de norma	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
América Latina y el Caribe	Promedio regional	11.9%	11.9%	11.9%	11.9%	13.1%	15.3%	14.3%	15.2%	14.3%	16.1%
Argentina	1993 Cuota 30%, mandato de posición 1997 Interpretación	6.3%	6.3%	6.3%	6.3%	27.6%	27.6%	26.5%	26.5%	26.5%	30.7%
Bolivia	2010 Alternancia y paridad 1997 Cuota 30%	9.2%	9.2%	9.2%	9.2%	11.5%	11.5%	11.5%	11.5%	11.5%	18.5%
Brasil	1997 Cuota sin sanción	5.3%	5.3%	5.3%	5.3%	6.6%	6.6%	5.7%	5.7%	6.8%	6.2%
Chile	2014 Cuota 30%	6.1%	6.9%	6.9%	6.9%	7.5%	10.8%	10.8%	10.8%	10.8%	12.5%
Colombia	2011 Cuota 30%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	11.70%	11.8%	11.8%	11.8%	11.8%	12.0%
Costa Rica	2009 Alternancia y paridad 1998 Cuota 40%	10.5%	10.5%	10.5%	10.5%	15.8%	19.3%	19.3%	19.3%	19.3%	35.1%
Ecuador	2008 Alternancia y paridad 1997 Cuota 20%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	3.7%	17.4%	17.4%	14.6%	14.6%	14.6%
El Salvador	2013 Cuota 30%	11.7%	11.7%	11.7%	11.7%	15.5%	16.7%	16.7%	9.5%	9.5%	9.5%
Guatemala	No tiene	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	12.5%	12.5%	7.1%	8.8%	8.8%	8.8%
Honduras	2013 Cuota 40% 2000 Cuota 30%	10.2%	10.2%	10.2%	10.2%	10.2%	9.4%	9.4%	9.4%	9.4%	5.5%
México	2014 Paridad y alternancia Cuota 30%	12.0%	12.0%	12.0%	12.0%	14.2%	17.4%	18.2%	16.0%	16.0%	16.0%
Nicaragua	2014 (cargos de elección popular salvo Presidencia/Vicepresidencia) 2012 Paridad (municipal)	14.8%	14.8%	14.8%	14.8%	10.8%	10.8%	9.7%	9.7%	9.7%	20.7%
Panamá	2012 50% sin sanción/primarias 2007 cuota 30% sin sanción/primarias	0.1%	7.5%	7.5%	7.5%	9.7%	9.7%	9.7%	9.9%	9.9%	9.9%
Paraguay	1996 20% cuota primarias	0.1%	5.6%	5.6%	5.6%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%
Perú	2000 Cuota 30% 1997 Cuota 25%	0.1%	5.6%	5.6%	5.6%	10.8%	10.8%	10.8%	21.7%	18.3%	18.3%
República Dominicana	2000 Cuota 33%	7.5%	7.5%	7.5%	7.5%	11.7%	16.1%	16.1%	16.1%	16.1%	17.3%
Uruguay	2009 Cuota 30%	0.1%	6.1%	6.1%	6.1%	7.1%	7.1%	12.1%	12.1%	12.1%	12.1%
Venezuela	No tiene	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	5.9%	5.9%	12.1%	12.1%	9.7%	9.7%

Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SG.GEN.PARL.ZS?view=chart>

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
América Latina y el Caribe	18.5%	19.0%	20.2%	20.3%	21.1%	22.2%	22.7%	23.0%	23.0%	24.5%	24.8%	27.5%	27.9%	28.2%
Argentina	30.7%	33.7%	36.2%	35.0%	40.0%	40.0%	38.5%	38.5%	37.4%	37.4%	37.4%	36.6%	36.6%	35.8%
Bolivia	18.5%	19.2%	16.9%	16.9%	16.9%	16.9%	22.3%	25.4%	25.4%	25.4%	25.4%	53.1%	53.1%	53.1%
Brasil	8.6%	8.6%	8.6%	8.8%	9.0%	9.0%	8.8%	8.6%	8.6%	8.6%	8.6%	9.9%	9.9%	9.9%
Chile	12.5%	12.5%	15.0%	15.0%	15.0%	15.0%	14.2%	14.2%	14.2%	14.2%	14.2%	15.8%	15.8%	15.8%
Colombia	12.0%	12.0%	12.1%	8.4%	8.4%	8.4%	8.4%	12.7%	12.1%	12.1%	12.1%	19.9%	19.9%	19.9%
Costa Rica	35.1%	35.1%	35.1%	38.6%	36.8%	36.8%	36.8%	38.6%	38.6%	38.6%	38.6%	33.3%	33.3%	33.3%
Ecuador	16.0%	16.0%	16.0%	25.0%	25.0%	25.0%	32.3%	32.3%	32.3%	32.3%	38.7%	41.6%	41.6%	41.6%
El Salvador	10.7%	10.7%	10.7%	16.7%	16.7%	16.7%	19.0%	19.0%	19.0%	26.2%	26.2%	27.4%	32.1%	32.1%
Guatemala	8.2%	8.2%	8.2%	8.2%	12.0%	12.0%	12.0%	12.0%	13.3%	13.3%	13.3%	13.3%	13.9%	13.9%
Honduras	5.5%	5.5%	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%	18.0%	18.0%	19.5%	19.5%	19.5%	25.8%	25.8%	25.8%
México	22.6%	22.6%	24.2%	22.6%	23.2%	23.2%	27.6%	26.2%	26.2%	36.8%	36.8%	37.4%	42.4%	42.4%
Nicaragua	20.7%	20.7%	20.7%	15.2%	18.5%	18.5%	20.7%	20.7%	40.2%	40.2%	40.2%	42.4%	41.3%	41.3%
Panamá	9.9%	16.7%	16.7%	16.7%	16.7%	16.7%	8.5%	8.5%	8.5%	8.5%	8.5%	19.3%	18.3%	18.3%
Paraguay	8.8%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	17.5%	15.0%	15.0%	15.0%
Perú	18.3%	18.3%	18.3%	29.2%	29.20%	29.2%	27.5%	27.5%	21.5%	21.5%	21.5%	22.3%	22.3%	27.7%
República Dominicana	17.3%	17.3%	17.3%	19.7%	19.7%	19.7%	19.7%	20.8%	20.8%	20.8%	20.8%	20.8%	20.8%	20.8%
Uruguay	12.1%	12.1%	11.1%	11.1%	12.1%	12.1%	14.1%	15.2%	12.1%	12.1%	12.1%	16.2%	16.2%	16.2%
Venezuela	9.7%	9.7%	17.4%	18.0%	18.6%	18.6%	17.5%	17.0%	17.0%	17.0%	17.0%	17.0%	17.0%	14.4%

En cuanto al Poder Judicial, como se mencionaba anteriormente, las magistradas en la Cortes Supremas promediaban un 27,5%, siendo Ecuador (52,5%) el único país con una composición paritaria, mientras que Guatemala con un 41,7% y Uruguay con un 40% fueron los únicos otros países con resultados notables (véase la tabla 4). En el caso de los órganos electorales jurisdiccionales nacionales, las magistradas constituían un 22,5% en promedio con Venezuela con un 66,7% y Bolivia con un 50%.

Si bien los casos nacionales mencionados son importantes, ya que muchos de ellos actúan como dinamizadores de los cambios, la región en promedio no llega aún al 30% de mujeres en ningún poder del Estado y ello pese a que las mujeres constituyen desde hace años en torno al 50% de los padrones electorales y, según los análisis realizados por ATENEA, en aquellos países con información disponible, su participación electoral estuvo entre 3 y 8 puntos

porcentuales por encima de la participación de los hombres.

ATENEA busca construir enfoques amplios para el análisis de los derechos políticos de las mujeres que abarquen todos los poderes públicos y aspectos de la administración pública en los diferentes niveles territoriales (nacional y local) incluyendo a las organizaciones políticas como espacios de intermediación. A partir de sus hallazgos es posible hacer una radiografía más completa del acceso de las mujeres a estos espacios y algunas condiciones, como se verá en los siguientes apartados.

a. La paridad como excepción y los techos y paredes de cristal que subsisten en el nivel nacional: Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral

Los datos recabados sobre el Poder Ejecutivo abarcando tres períodos presidenciales por cada país analizado confirman una tendencia

Tabla 6 Participación electoral en países analizados por sexo.

País	% Mujeres	% Hombres	Obligatoriedad del voto	Diferencia porcentual a favor de las mujeres
Perú (2016)	83	79,9	Obligatorio	+3,4
Brasil (2018)	80,3	79	Obligatorio	+4,3
Guatemala (2015)	71,3	67,9	Derecho y deber sin sanción	+3,4
México (2012)	66,1	57,7	Obligatorio sin sanción	+8,4
Honduras (2013)	62,8	57,7	Obligatorio sin sanción	+5,1
Panamá (2014)	52,3	47,7	Obligatorio sin sanción	+4,6
Colombia (2018)	55,2	51,6	Voluntario	+3,6
Chile (2014)	45	38,6	Voluntario	+6,4

Fuente: Elaboración propia a partir de diagnósticos nacionales de ATENEA

histórica de subrepresentación de las mujeres en gabinetes, salvo excepciones explicadas por una voluntad política de avanzar hacia la paridad, como se ha visto en los casos ya mencionados de Colombia, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador a los que se puede añadir el primer período de gobierno de Michelle Bachelet en Chile cuando las mujeres constituyeron el 45,7% del gabinete.

En los gabinetes analizados se constató, además, una presencia reducida de mujeres en las carteras más influyentes de los gabinetes ministeriales, que ATENEA ha clasificado como de “producción y preservación del sistema”¹³⁷. Una excepción a esta tendencia es el caso del actual gabinete ministerial de Colombia en el que las mujeres están al frente de las carteras en el 54,5% de los ministerios incluidos en dicha clasificación: Trabajo, Minas y Energía, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Transporte (producción), Interior, y Justicia y Derecho (preservación del sistema)¹³⁸. Le sigue Chile a mucha distancia (gabinete 2015) con 21,4%. El resto de los países se sitúa por debajo de este porcentaje.

Respecto al tiempo promedio de permanencia en los cargos ejercidos (medido en meses respecto de todos los cargos ministeriales ocupados en el mandato presidencial concluido previo a la aplicación de ATENEA), salvo los casos de Perú, Panamá y Brasil, donde las mujeres presentaron promedios superiores, y Argentina, donde no existieron diferencias, en el resto de países las mujeres presentaron situaciones de desventaja respecto de los hombres. En virtud del principio de “razón de la ventaja” utilizado por ATENEA, si la “diferencia por sexo” obtenida es menor a 1, estaremos ante una situación de desventaja para las mujeres. Si por el contrario el resultado es mayor a 1, estaremos ante una situación de ventaja para ellas. En todo caso, determinar si una

menor permanencia responde a sesgos de género o no requiere futuros análisis más extensos.

Esta subrepresentación suele replicarse en cargos viceministeriales, aunque se observaron dos patrones: por un lado, aquellos países que mantenían niveles relativamente similares de mujeres en niveles ministeriales y vice-ministeriales (Chile, Perú, México, Argentina, Guatemala y Brasil) y, por el otro, los países que tienen un alto nivel de mujeres en viceministerios, pero no en ministerios (Honduras y Panamá) o a la inversa como Bolivia, Colombia y Uruguay. Casos como el de Honduras y Panamá revelan techos de cristal: en el primer país, mientras que las viceministras constituían un 48,2%, las ministras apenas superaban el 6,7% y, en el segundo, las viceministras alcanzaban un 35,3%, mientras que las ministras apenas un 14,3%. Estos techos de cristal se repiten en Argentina y Perú donde las mujeres ocupan en torno al 50% de las administraciones públicas¹³⁹.

Como ya se ha señalado en punto anterior, solo Colombia y Panamá han regulado una cuota legal para garantizar un porcentaje de mujeres en altos cargos de la administración pública (30%)¹⁴⁰. En el caso de Panamá la disposición ha quedado en papel mojado y no se ha puesto en marcha el mecanismo de monitoreo establecido¹⁴¹. En el caso colombiano, que aplica a los niveles de mayor jerarquía del nivel ejecutivo, legislativo y judicial y en todos los niveles territoriales (nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal), si bien la información disponible más desagregada desde 2013 habla en general del cumplimiento de esta medida —salvo en el caso de la rama judicial y el organismo electoral— también se ha observado una aplicación de efecto piramidal: cuanto mayor es el nivel de decisión, menor es la proporción de mujeres¹⁴².

Tabla 7 Mujeres en el Poder Ejecutivo

País	% Mujeres en gabinetes ministeriales	% Mujeres en viceministerios /secretarías de Estado	% Mujeres en carteras de “producción y preservación del sistema”	% Mujeres en gabinetes ministeriales (dos mandatos previos)		Diferencia por sexo duración cargo ministerial (mandato presidencial previo)
Colombia (2018)	50	33,3	54,5	23,7 (2010-2014)	32,5 (2014-2018)	0,8
Uruguay (2014)	35,7	15,4	11,1	14,3 (2010-2015)	28,6 (2005-2010)	0,6
Perú (2016)	31,6	34,3	8,3	26,2 (2011-2016)	23,1 (2006-2011)	1,2
Chile (2015)	30,4	31,2	21,4	23,1 (2010-2014)	45,7 (2006-2010)	0,97
Bolivia (2019)	20	13,7	16,7	42,2 (2010-2014)	22,7 (2006-2009)	0,3
México (2017)	16,6	11,6	16,6	6,3 (2006-2012)	3,1 (2000-2006)	0,8
Panamá (2014)	14,3	35,3	10	12,9 (2009-2014)	20,6 (2004-2009)	1,3
Guatemala (2016)	14,2	12	7,1	14,2 (2012-2015)	7,1 (2008-2015)	0,8
Argentina (2016)	13,6	14	12,5	19,2 (2011-2015)	25,8 (2007-2011)	0
Brasil (2019)	9,1	14,3	5,9	3,3 (2016-2018)*	11,8 (2015-2016)**	1,2
Honduras (2015)	6,7	48,2	0	12,9 (2009-2013)	24,2 (2005-2009)	0,9

*En el caso de Brasil, se han considerado los mandatos de Dilma Rousseff y Michel Temer como dos períodos diferentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de diagnósticos nacionales de ATENEA

Respecto del Poder Legislativo, que es el que presenta los mayores avances, ya se ha explicado que allí donde se han regulado y aplicado las medidas de cuota o paridad en listas electorales a ser inscritas, la oferta de candidatas ha sido mayor que en donde no se ha hecho o donde los diseños han sido deficitarios. Chile es un ejemplo de lo primero, ya que en las elecciones de 2014, cuando no regía la cuota posteriormente aprobada, se registró apenas un 18,3% de candidatas. Ejemplo de lo segundo es el caso de Panamá, también en 2014 (16,6%). Cabe mencionar el particular caso hondureño, en el que la cuota (40% en la elección analizada de 2013) aplicaba a las primarias o a los partidos que no hubieran realizado primarias. De los siete partidos analizados, en los tres partidos que realizaron primarias se produjo una reducción de entre 13 y 12 puntos porcentuales entre el porcentaje de candidatas en primarias y

las nominadas finalmente como resultado de un sistema de elección con listas abiertas. Los cuatro partidos restantes presentaron porcentajes de mujeres por encima del 40%¹⁴³.

Ante la ausencia de regulaciones de paridad horizontal, las resistencias en los países analizados se manifiestan en los porcentajes de mujeres que encabezan listas electorales salvo el caso de Bolivia, que presentó porcentajes paritarios (elecciones 2014). En México, que ha regulado la paridad, las nominaciones de mujeres fueron un 50% en las elecciones de 2015, mientras que el encabezamiento de listas alcanzó apenas el 12%. Argentina presentó 41,8% de candidatas frente a 17,1% de mujeres cabezas de lista en las elecciones de 2015. Uruguay obtuvo un 41,4% de candidaturas de mujeres, pero solo un 14,6% de mujeres cabeza de lista en las elecciones de 2014. Los datos vuelven a confirmar los techos

Tabla 8 Mujeres candidatas y electas al Poder Legislativo – Cámara Baja/Única

País	% Candidatas	% Mujeres cabezas de lista*	Electas
Bolivia (2014)	52,6	51,8	53,1
México (2015)	50	12	42
Argentina (2015)	41,8	17,1	35,6
Perú (2016)	39,3	27,2	27,7
Honduras (2013)	40	20,9	25,8
Colombia (2018)	35,5	29,6	18,7
Brasil (2018)	32,1	N.a.	15
Panamá (2014)	16,6	6,6	18,3
Uruguay (2014)	41,4	14,6	17,2
Chile (2014)	18,3	N.a.	15,8
Guatemala (2015)	25,1	14,1	13,9

N.a= No aplica

*Encabezamiento de listas para nominaciones bajo el sistema de representación proporcional.

Fuente: elaboración propia a partir de diagnósticos nacionales ATENEA

de cristal y las resistencias a través de la reserva de los puestos más simbólicos y de mayor poder para los hombres como reacción a la obligada apertura de la representación.

Respecto de la elegibilidad de las mujeres, tanto el diseño de las medidas de cuota o de paridad como la interacción con los sistemas electorales tienen impacto en los resultados. Un impacto positivo se puede observar en Bolivia con un 53,1% de electas (2014) y una regulación de paridad aplicada en un sistema mixto de elección que combina 60 escaños elegidos por el sistema de representación proporcional y listas cerradas y bloqueadas con otros 63

elegidos por representación mayoritaria y distritos uninominales (a lo que hay que añadir 7 circunscripciones especiales indígenas). Dado que la paridad aplicó sin excepciones para ambos mecanismos de elección, en el primer caso se presentó un 53,4% de candidatas y en el segundo un 52,6%¹⁴⁴. Por el contrario, Perú con 27,2% de electas en 2016 y un 39,3% de candidatas bajo un sistema de representación proporcional con nominación en listas cerradas y desbloqueadas es un ejemplo de cómo el tipo de nominación puede menguar mayores impactos en la elegibilidad de las mujeres.

Respecto del acceso a aquellas posiciones de mayor poder e influencia, si bien Bolivia desde 2005 ha superado el 40% en la integración de las mesas directivas de la Cámara Baja y ha tenido a mujeres en la presidencia de dicha cámara en los años 2010, 2012 y 2018¹⁴⁵, ésta no ha sido la tendencia en el resto de países, aunque países como México (69,2% en 2014) y Perú (75% en 2016) hayan presentado mesas directivas compuestas mayoritariamente por mujeres en momentos puntuales. En el caso de las presidencias de las comisiones, si bien se observó una presencia cuantitativa importante en países como Bolivia (33,3%), Perú (33,3%), Argentina (31%) y Honduras (31%), se está aún lejos de una distribución paritaria de dichos cargos. También se registró una mayor subrepresentación de las mujeres en las presidencias de comisiones con temáticas duras. Salvo Uruguay, Bolivia y Colombia en el resto de países la presencia de mujeres en las comisiones de “producción y preservación del sistema” fue inferior -en un rango que va desde 4,4 puntos porcentuales (Chile) a 8,8 puntos porcentuales menos (Honduras)- respecto del porcentaje general de mujeres en presidencias. Y, salvo los casos de Bolivia (67%), Honduras (42,9%), Colombia (42%) y Argentina (35,1%), en los siete países restantes la subrepresentación observada en las jefaturas de bancadas fue acuciante.

Tabla 9 Cargos ejercidos por mujeres en Cámaras Bajas/Únicas

País	% Mesa directiva	% Comisiones presididas por mujeres	% Comisiones “producción” y “preservación del sistema”	% Jefas de bancada
Perú (2016)	75 (3 de 4)	33,3 (8 de 24)	27,8 (5 de 18)	16,7 (1 de 6)
Bolivia (2019)	71 (5 de 7)	33,3 (4 de 12)	37,5 (3 de 8)	67 (2 de 3)
México (2014-2015)	69,2 (9 de 13)	27,7 (15 de 56)	21,1 (8 de 38)	12,3 (1 de 8)
Chile (2014)	33,3 (1 de 3)	10,3 (3 de 29)	5,9 (1 de 17)	21,4 (3 de 14)
Argentina (2016)	25 (1 de 4)	31 (14 de 45)	26,5 (9 de 34)	35,1 (13 de 37)
Uruguay (2014)	20 (1 de 5)	12,5 (2 de 16)	16,7 (2 de 12)	12,5 (1 de 8)
Honduras (2013)	17,6 (3 de 17)	31 (9 de 29)	22,2 (4 de 18)	42,9 (3 de 7)
Guatemala (2017)	11,1 (1 de 9)	23,7 (9 de 38)	19,2 (5 de 26)	17,6 (3 de 17)
Panamá (2014)	0	6,7 (1 de 15)	0	0
Colombia (2018)	0	14,3 (1 de 7)	16,6 (1 de 6)	42 (5 de 12)
Brasil (2019)	0	16 (4 de 25)	7,1 (1 de 14)	11,1 (2 de 18)

Fuente: Elaboración propia a partir de diagnósticos nacionales de ATENEA

En países como Argentina y México (aunque en distintos grados) se ha constatado que una mayor presencia de mujeres ha permitido introducir una agenda de género legislativa y más programas y leyes con orientación de género¹⁴⁶.

Finalmente, respecto de las condiciones creadas en las el ámbito parlamentario para facilitar e impulsar una transversalización de género en el trabajo legislativo, salvo Bolivia donde existe en la Asamblea Legislativa Plurinacional un Comité de Género, dentro de la Comisión de Derechos Humanos, Legislación y Sistema Electoral, todos los países analizados cuentan con una comisión dictaminadora en temas de mujer y/o género aunque con algunas particularidades: en el caso de Uruguay no tiene carácter permanente y en Brasil dicha comisión existe en Cámara Baja pero no en Cámara Alta. Además, solo dos

países -México y Brasil- cuentan con una unidad técnica para la transversalización de género que apoye la incorporación de este enfoque en los proyectos de ley discutidos.

Uruguay, Guatemala, Perú, Brasil y Colombia (ambas cámaras) cuentan con bancadas de mujeres de carácter interpartidario. Esta estrategia ha demostrado ser útil para visibilizar el trabajo de las parlamentarias, como espacios de intercambio y para la construcción de agendas parlamentarias comunes. En especial, la Bancada Bicameral Femenina de Uruguay, país con un escaso número de electas, ha mostrado pese a su reducido tamaño ser una herramienta eficaz para “incorporar la perspectiva de género a la producción legislativa”, destacando sus propuestas de ley integral de violencia y de paridad¹⁴⁷.

Tabla 10 Mujeres en el Poder Judicial y Electoral

País	% Mujeres Cortes Supremas de Justicia	% Mujeres Máximos órganos jurisdiccionales electorales
Guatemala (2017)	46	20
Honduras (2015)	26,7	0
Argentina (2016)	25	0
Chile (2015)	23	0
Uruguay (2015)	20	22
Brasil (2019)	18,2	14,3
México (2016)	18,1	28,5
Perú (2017)	15	0
Colombia (2018)	15	50
Bolivia (2019)	11	57
Panamá (2014)	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de diagnósticos nacionales ATENEA

Respecto del Poder Judicial y Electoral, si bien han sido espacios menos estudiados, los hallazgos en los países analizados revelan un diagnóstico común: una masculinización histórica de estas instancias, con “techos de cristal” más resistentes y caminos por recorrer en relación con la generación de condiciones para el impulso de la igualdad.

Si se observa la presencia de mujeres en Cortes Supremas de Justicia, se ve que ningún país alcanzaba la paridad numérica en los años analizados y solo Guatemala se acercaba con un 46% de mujeres. En el otro extremo, seis países se situaban por debajo del 20% de mujeres: Brasil (18,2%), México (18,1%), Perú (15%), Colombia (15%), Bolivia (11%) y Panamá (0%) que no contaba con ninguna mujer en esta instancia en el momento del análisis realizado. Bolivia es el único país de la región

que ha legislado la elección de autoridades del sistema de justicia por sufragio universal de la ciudadanía y desde 2010 la ley que regula al órgano judicial establece la paridad y alternancia en los procesos de preselección de las candidaturas¹⁴⁸. Sin embargo, el porcentaje de solo 11% de mujeres en el Tribunal Supremo de Justicia muestra que esta medida no está logrando el impacto deseado respecto de una igualdad de resultado.

Una mirada histórica revela que las mujeres han llegado tardíamente a estos espacios: por ejemplo, en Argentina las primeras magistradas accedieron en 2004¹⁴⁹ y en Panamá solo seis mujeres han integrado la Corte Suprema en toda su historia republicana. Además, el “techo de cristal” no ha logrado, en la mayoría de los casos, siquiera resquebrajarse. En Perú y en Chile ninguna mujer ha ejercido el cargo de presidenta de la Corte Suprema de Justicia pese a que, en el primer caso, las mujeres representan el 30%-40% de los juzgados especializados y de paz letrados¹⁵⁰. En el segundo caso, se registraba un 60,3% de juezas en tribunales de primera instancia, disminuyendo su presencia a medida que el nivel jerárquico era más alto¹⁵¹.

Algo similar se observa en Brasil: las mujeres representan el 42,8% en la fase inicial de la carrera judicial (juez sustituto), el 36,6% en las judicaturas titulares y el 18,4% en los tribunales superiores, lo que muestra un filtro de género que obstaculiza que ocupen posiciones más altas en la carrera judicial¹⁵².

Dicho esto, también hay algunos avances en la institucionalidad judicial. En Perú, se creó en 2016 una Comisión de Justicia de Género y se ha desarrollado un Plan Nacional de Capacitación a Jueces con perspectiva de género¹⁵³. En México se ha creado la Unidad General de Igualdad de Género y un Comité Interinstitucional de Igualdad de Género¹⁵⁴. En Colombia, en 2012,

se aprobó una política vinculante de igualdad y no discriminación con enfoque diferencial y de género en la rama judicial¹⁵⁵.

Por otro lado, la subrepresentación de mujeres en los máximos órganos jurisdiccionales electorales se refleja en los cinco países en los que no había ninguna mujer en estas instancias al momento del análisis (Honduras, Perú, Argentina, Chile y Panamá). En Chile, desde 1987, solo una mujer ha integrado esta instancia. Bolivia (57%) y Colombia (50%) muestran una paridad excepcional en la conformación de dichas instancias. En el caso boliviano la ley del Órgano Electoral Plurinacional (LOEP) de 2010, incluye la paridad y la alternancia entre sus postulados y medidas paritarias para la designación de vocales por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional de modo de los 6 integrantes electos, al menos 3 deben ser mujeres (el séptimo integrante es designado por el Presidente de la República)¹⁵⁶. En el resto

de países las dificultades para el acceso de las mujeres tienen que ver con los mecanismos normativos previstos para la selección de estos cargos ciegos a las desigualdades de género. En Panamá, Chile, Perú, Uruguay, México, Brasil y Colombia, al momento del análisis, no se habían incorporado principios de igualdad o no discriminación ni acciones afirmativas concretas en las leyes que regulan su funcionamiento.

Sí supone un avance que algunos Tribunales Electorales cuenten con unidades de género para trabajar en la institucionalización y transversalización de la igualdad de género (Guatemala, México, Honduras, Perú y Bolivia). Además, en Guatemala se ha desarrollado una política interna de igualdad de género¹⁵⁷ y en México se ha incluido en su Reglamento Interno la paridad como eje rector así como la igualdad de oportunidades y la perspectiva de género como principios de la carrera judicial y administrativa¹⁵⁸. En contraste en Honduras, si bien existía una

Tabla 11 Mujeres en cargos municipales

País/Elección	% Mujeres en alcaldías	% Mujeres en alcaldías dos elecciones previas	% Mujeres en concejalías	% Mujeres en concejalías dos elecciones previas
Uruguay (2015)	17	23,6 (2010)/N.d.	23,9	18,3 (2010)/N.d.
Panamá (2014)	15,6	9,3 (2009)/8 (2004)	10,8	10,6 (2009)/10 (2004)
México (2016)	14	8,7 (2015)/7 (2012)	45,2	43,7 (2015)/36,9 (2012)
Colombia (2016)	12,2	9,8 (2012)/ 9 (2008)	17,6	17 (2012)/14,1 (2008)
Brasil (2016)	11,5	11,8 (2012)/9.1 (2008)	13,5	13,3 (2012)/12,5 (2008)
Bolivia (2015)	8,3	6,5 (2010)/4,5 (2004)	50,9	42,9 (2010)/18,9 (2004)
Honduras (2013)	6,4	5,7 (2010)/8,1 (2006)	24,8	25,3 (2010)/17,5(2006)
Guatemala (2015)	2,9	2,1 (2011)/1,8 (2007)	11	8,1 (2011)/7(2015)
Argentina* (2015)	2,9	5,9 (2011-2013)/N.d.	32,4	33 (2011-2013)/N.d.
Perú (2014)	2,1	3,8 (2010)/2,8 (2006)	28,5	27,3 (2010)/27,8 (2006)

N.d.= No disponible

*Datos disponibles solo para la provincia de Buenos Aires¹⁶¹.

Fuente: elaboración propia a partir de diagnósticos nacionales ATENEA

unidad de género, no se contaba con una persona asignada al momento del análisis¹⁵⁹.

b. El nivel local, techos que se perpetúan en paralelo a otros avances

Los hallazgos de ATENEA permiten afirmar lo que ya se ha venido evidenciando en varios países de la región: que el acceso y participación de las mujeres difiere en lo nacional y en lo subnacional debido a prácticas excluyentes más arraigadas que complejizan su entrada, permanencia y éxito en lo electoral y en el ámbito público¹⁶⁰. A pesar de las dificultades aún persistentes para la obtención de datos en el nivel local, sobre todo de carácter histórico y periódico, la información obtenida permite apuntar a una ausencia flagrante de mujeres en las alcaldías que, al momento de los análisis realizados, representaban menos del 20% en Uruguay; en torno al 10-15% o menos en México, Chile, Panamá, Colombia, Bolivia y Brasil; y menos del 5% en Argentina (datos para la provincia de Buenos Aires), Perú y Guatemala. Se trata de una tendencia histórica, ya que el porcentaje más alto de mujeres electas en los tres últimos períodos se dio en Uruguay en 2010 con el 23,6%, resultado claramente excepcional incluso en dicho país que retrocedió en la siguiente elección a un 17,7%.

En el caso peruano, donde sí existen datos de nominaciones en este nivel, se ha observado que una de las principales causas de esta subrepresentación es que las organizaciones políticas no postulan mujeres para estos cargos en contextos donde no existen acciones afirmativas ni medidas paritarias que los obliguen. En 2006 solo se postularon un 7,7% de mujeres en alcaldías provinciales y 5,7% en distritales, mientras que en 2010 se presentaron un 6,3% en provinciales y en distritales un 6,7%¹⁶². En el caso uruguayo, se alude a una “revalorización” de estos cargos que los hace

más apetecibles para los hombres, por lo que la presencia de mujeres aumenta en aquellos que los hombres no quieren¹⁶³. Y en el caso argentino, se sugiere que esto puede explicarse por el acceso a recursos económicos y de gestión¹⁶⁴.

En el caso mexicano, en las últimas elecciones se produjeron sentencias judiciales favorables a la aplicación de la paridad horizontal en las nominaciones en cinco estados (Morelos, Querétaro, Tabasco y Baja California Sur y Guerrero) que tuvieron como consecuencia un incremento en el porcentaje de presidentas municipales electas¹⁶⁵. En Baja California Sur el porcentaje pasó de 20% (2012) a 40% (2015) y en Querétaro pasó de 11,1% (2012) a 44% (2015). Este escenario generó la reaparición de estrategias de resistencia ya conocidas. Al verse obligadas, las organizaciones argumentaron la no existencia de mujeres para cubrir las nominaciones recurriendo a “esposas de” o a “familiares cercanos” como sucedió en Baja California Sur¹⁶⁶. En estados como Chiapas, se volvió a observar una mayor predominancia de sustituciones de mujeres electas en relación a los hombres electos por causa de renuncia, licencia o defunción¹⁶⁷.

Por último, con respecto a las concejalías, los resultados son claramente más favorables a la representación de las mujeres. Sólo Bolivia alcanzó la paridad en 2015 mientras México registró un 45,2% en 2016. Argentina con 32,4% y Perú con 28,5% son los otros dos países que registraron mejores resultados, mientras que Panamá (10,8%) y Guatemala (11%) los peores. Estos datos se han mantenido relativamente estables a lo largo del tiempo en todos los países analizados. Estudios realizados en el caso panameño señalan que las mujeres que compiten electoralmente en estos niveles perciben dos limitaciones: las condiciones económicas y la no aceptación de las mujeres

en estos cargos, en particular cuando sus antecesores han sido hombres¹⁶⁸.

Al igual que en el caso de las elecciones parlamentarias, la eficacia de la cuota o las medidas de paridad en elecciones municipales en aquellos países que la han regulado dependen de su diseño y de su compatibilidad con el sistema electoral de elección. Bolivia y México, países incluidos en los diagnósticos de ATENEA que habían aplicado la paridad en las elecciones locales al momento del análisis, presentan un incremento sostenido: el primero a partir de 2010 y el segundo a partir de 2015, situando la presencia de mujeres en concejalías por encima del 40%. Sin embargo, el caso boliviano muestra que si bien ha habido importantes avances en el acceso de las mujeres a los espacios de representación a nivel local, es en el ámbito municipal (y también el departamental) donde se registran más denuncias de acoso y violencia política¹⁶⁹.

c. Los partidos políticos: ese gran desafío pendiente

Los diagnósticos realizados hablan de una cierta apertura en lo retórico por parte de las organizaciones políticas estudiadas: aquellas que a la fecha del análisis habían obtenido representación en las Cámaras Bajas/Únicas.

En Colombia, Perú, Panamá, Honduras y Guatemala la mayoría de los partidos analizados han incorporado estatutariamente principios de igualdad de género o no discriminación por razón de sexo, mientras que en México, Uruguay, Chile, Argentina y Brasil los partidos que lo han hecho son minoritarios. Por último, en Bolivia, ninguna organización política los había adoptado. La inclusión de estos principios puede ser tanto un punto de partida para que los partidos construyan políticas de igualdad de género a lo interno y las introduzcan en la

agenda pública¹⁷⁰ como un instrumento a ser utilizado por la militancia para exigir acciones más concretas por parte de la organización¹⁷¹.

Sin embargo, los avances en el nivel discursivo requieren estar acompañados de un mayor acceso de las mujeres a las estructuras de poder y de políticas partidarias concretas para poder hablar de cambios más estructurales. Los análisis realizados con muestras de partidos más amplias señalan que la inclusión de principios de igualdad de género en los estatutos aumenta las probabilidades de que los partidos tengan representaciones de mujeres por encima de un 20% en sus comités ejecutivos nacionales (CEN)¹⁷².

En los países analizados por ATENEA en promedio ninguno había alcanzado la paridad en las máximas instancias ejecutivas y son muy excepcionales las organizaciones políticas que lo han logrado. Destacan los casos del Partido Socialismo e Libertad en Brasil, el Partido de la Revolución Democrática en México, el Partido de los Trabajadores Socialistas en Argentina o el partido MIRA en Colombia. Observando los promedios, se concluye que las mujeres solo superaban el 30% en Honduras, Uruguay y Bolivia. En el otro extremo, en todos los países hay partidos que no superan el 15%-20%, y en Brasil y Colombia se han identificado organizaciones que no cuentan con ninguna mujer como integrantes de estas instancias. Ello pese a que, en los países para los cuales hay datos disponibles, como Panamá y Argentina, la militancia de mujeres ronda el 50% y en Perú oscila entre el 40-60%.

Nuevamente, otros análisis realizados con muestras de partidos más amplias señalan que el factor que más impacto tiene sobre la composición de los CEN es la existencia de una

Tabla 12 Mujeres en partidos políticos

País	Inclusión estatutaria de principios igualdad de género/no discriminación por sexo	% Mujeres en máxima instancia ejecutiva nacional (promedio y rango)	% Partidos políticos con Unidades de la Mujer	Habilitación normativa definición candidaturas
México (2017)	33,3 (3 de 9)	25,4 (10,5% - 52%)	88,9 (8 de 9)	2 de 8
Perú (2016)	66,6 (4 de 6)	23,5 (8,3% - 41,2%)	88,3 (5 de 6)	0
Panamá (2014)	60 (3 de 5)	17,3 (11% - 23%)	100 (5 de 5)	0
Honduras (2015)	85,7 (6 de 7)	32,2 (16,7% - 47,1%)	71,4 (5 de 7)	0
Guatemala (2016)	84,6 (11 de 13)	20,7 (17,6% - 28%)	69,2 (9 de 13)	0
Chile (2015)	14,3 (1 de 7)	20 (6,3% - 33,3%)	57 (4 de 7)	0
Uruguay (2014)	25 (1 de 4)	32,5 (11,1% - 40%)	20 (1 de 5)	0
Argentina (2016)	12,5 (1 de 8)	28,2 (12,5% - 50%)	26,7 (3 de 8)	0
Colombia (2018)	78,6 (11 de 14)	21,7 (0% - 66,6%)	78,6 (11 de 14)	1 de 11
Brasil (2019)	13,3 (4 de 30)	21,1 (0%-50%)	93,3 (28 de 30)	0
Bolivia (2019)	0	33,3 (23,5%-46,2%)	100 (3 de 3)	0

Fuente: elaboración propia a partir de diagnósticos nacionales ATENEA

ley nacional de cuotas o paridad que eleva la representación de las mujeres por encima de la media¹⁷³. En el caso de los países analizados por ATENEA, los países que contaban con una norma legal de este tipo (Argentina, Panamá, Honduras, Perú, Uruguay y Bolivia) mostraban un promedio de 27, 8% de mujeres, mientras que los países que no contaban con estas medidas al momento de la medición (México, Chile, Guatemala, Brasil y Colombia) promediaban un 21,7%.

El análisis citado señala además que, si bien factores como el tipo de selección de candidaturas (en particular los procesos de selección a través de grupos colegiados o mixtos que combinan primarias con máximas instancias partidistas) muestran una influencia sobre la composición por sexo de los CEN, no ocurre lo mismo con otros factores como la ideología¹⁷⁴, la edad del partido o la sola existencia de una

unidad organizativa de mujeres¹⁷⁵. En el plano organizacional, en los países analizados por ATENEA, salvo Uruguay (1 de 5) y Argentina (3 de 8), la mayoría de partidos cuenta con unidades específicas de la mujer pero solo en México, las unidades de 2 partidos de 8 cuentan con la atribución de influir en los procesos de selección de candidaturas, y en Colombia 1 de 11. En todo caso, es necesario profundizar sobre los roles que en la práctica están desempeñando estas unidades para promover la igualdad de género y su eficacia en un contexto de escasas atribuciones estatutarias para gozar de influencia en las principales decisiones partidistas.

Finalmente, en lo programático, la realidad es diversa respecto de la inclusión de propuestas en planes de gobierno que impulsen la igualdad de género. Mientras que en países

como Guatemala y Argentina las propuestas presentadas por las organizaciones políticas fueron minoritarias o inexistentes, en Panamá, México, Perú, Colombia y Bolivia se registró, comparativamente, una mayor proporción de propuestas en algunas de las cuatro categorías contempladas por ATENEA: derechos sexuales y derechos reproductivos; derechos económicos, sociales y culturales (DESC); participación política; y no violencia contra la mujer¹⁷⁶. En el caso de Brasil, si bien la mitad de las candidaturas incluyeron estas propuestas, un análisis más detallado reveló que estas se concentraron en el espectro ideológico de la izquierda y en las candidaturas poco competitivas pero no tuvieron eco en la única candidatura competitiva de la derecha¹⁷⁷.

Algunas de las propuestas en los países giraron en torno a la prevención del embarazo adolescente y la educación sexual, la planificación familiar o la protección de madres gestantes y la reducción de la mortalidad materno-infantil (derechos sexuales y reproductivos); igualdad salarial, conciliación de la vida privada y laboral, y eliminación de brechas en educación (DESC); y la tolerancia cero contra la violencia de género y la generación o mejora de políticas específicas para su prevención y sanción (no violencia contra la mujer)¹⁷⁸.

Hubo, además, una tendencia hacia una menor presencia de propuestas sobre temas de participación política, a excepción de los casos de Colombia y Bolivia. En el primer caso, 3 de las 5 coaliciones/organizaciones políticas que se presentaron a la elección presidencial de 2018 incluían en sus programas propuestas relacionadas con la aplicación de la paridad y alternancia en cargos de gobierno y listas electorales¹⁷⁹. En el segundo, las propuestas se enfocaban en seguir avanzando en la equidad y paridad en cargos públicos, la vigilancia y

sanción a la violencia política y las cuotas de participación de mujeres en organizaciones de la sociedad civil¹⁸⁰. Por su parte, aquellas propuestas relacionadas con la no violencia hacia las mujeres fueron más frecuentes, salvo el caso de Bolivia.

Sin embargo, a pesar de que la existencia de estas propuestas puede tomarse como un indicador importante, desde otros contextos nacionales se ha advertido que su construcción no necesariamente responde a debates internos de los partidos ni a posiciones conocidas o compartidas por los integrantes de las organizaciones políticas, por lo que su inclusión sería una mera formalidad y no tanto la expresión de un compromiso real¹⁸¹. Es más bien en la implementación de estas propuestas, ya sea a nivel ejecutivo o parlamentario, donde se puede tomar una medida más exacta del compromiso con la igualdad.



Recuadro 1

El ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva intercultural: diagnósticos integrales pendientes

Desde hace tiempo se viene haciendo énfasis en la necesidad de que los esfuerzos por el logro de la igualdad incorporen una perspectiva interseccional que visibilice las desigualdades de etnia y raza a la par que las de género. Sin embargo, aún no existe información estadística desagregada, sistematizada y periódica en todos los países sobre la participación política de mujeres afrodescendientes e indígenas que permita realizar diagnósticos integrales, pese a ser estas mujeres las que sufren mayores desigualdades de género, lo cual condiciona sus niveles de autonomía y participación política. Esto se suma a las diferentes formas en las que se construye el poder con relación al hogar y lo reproductivo o a la gestión de los recursos de sus familias¹⁸².

En el caso de las mujeres afrodescendientes, se calcula que de los 150 millones de afrodescendientes de América Latina, la mitad son mujeres. Esta población oscila entre el 10% en Centro América y el 50% en Brasil y el Caribe¹⁸³. Sin embargo, un estudio realizado hace unos años señalaba que apenas un 0,1% de las parlamentarias eran afrodescendientes, lo cual deja entrever que las medidas afirmativas y/o paritarias no están ejerciendo un impacto cuantitativo en su acceso al poder¹⁸⁴. En otros poderes del Estado se reportaba como ministras a una mujer en Colombia y a otra en Brasil, mientras que en el Poder Judicial se identificaron dos magistradas en Cortes Supremas, una en Panamá y otra en Brasil¹⁸⁵.

Se ha advertido que, al no tomarse en cuenta la diversidad multicultural, se termina reproduciendo una exclusión racial que también afecta a los hombres afrodescendientes (solo el 1% de los parlamentarios), mostrando como el racismo constituye una barrera tan poderosa como el sexismo¹⁸⁶. Respecto de las mujeres indígenas, países como Bolivia, que han planteado como un eje de su sistema político-constitucional la democracia paritaria intercultural, han tenido como unos de sus principales retos construir espacios de diálogo en torno a conflictos existentes para lograr que las visiones de género y étnicas dialoguen entre sí¹⁸⁷.

En Ecuador, que también ha regulado la paridad, la medida ha tenido efectos limitados en la población indígena y afrodescendiente por lo que se ha reivindicado la necesidad de una cuota de representación para las mujeres indígenas, afro y montubias en un contexto de analfabetismo, falta de capacitación para mejorar la calidad de la gestión o falta de experiencia política del movimiento indígena, entre otros¹⁸⁸. En el caso de Colombia, el lento proceso para que la presencia femenina en la toma de decisiones públicas se acelere no ha logrado tener impactos en la presencia de mujeres indígenas (tampoco afrocolombianas), quienes por sus rígidas estructuras ancestrales han enfrentado una serie de discriminaciones y estereotipos en el contexto de violencia que atravesó el país. El Acuerdo de Paz, suscrito en 2016, entre el gobierno colombiano y

las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) —que integra con un enfoque transversal de género— ha planteado la modernización del régimen electoral para propiciar su mayor participación teniendo en consideración las dificultades específicas de las mujeres en dichas zonas¹⁸⁹. La primera mujer afrocolombiana en ocupar un ministerio fue nombrada en 2010 (Cultura), y en el actual gabinete ministerial, también se desempeña una mujer afrocolombiana en la misma cartera¹⁹⁰.

Finalmente, en Guatemala las mujeres de los pueblos maya, xinca y garífunas se sitúan como las más vulnerables y sufren una discriminación múltiple¹⁹¹. Siete de cada diez mujeres pertenecen a uno de los tres pueblos étnicos. A pesar del peso poblacional, sus posibilidades de acceso a los cargos públicos son mucho más limitadas que las de las mujeres no indígenas, pues presentan una pobreza marcada¹⁹². Desde 2008, organizaciones de mujeres mayas han presentado propuestas de reforma electoral para la incorporación de paridad y alternabilidad en las listas electorales tomando en cuenta la pertenencia étnica. Unas propuestas retomadas en 2015 por el movimiento amplio de mujeres y el Tribunal Supremo Electoral logrando un dictamen favorable en la Comisión de Constitución, aunque en 2016 fueron rechazadas por el Congreso¹⁹³.

4.2.2 UN PASO MÁS ALLÁ DEL ACCESO: PROFUNDIZANDO DIAGNÓSTICOS

A las dificultades para el acceso de las mujeres al poder, hay que sumar los siguientes problemas relacionados con las condiciones que afectan al ejercicio de sus derechos políticos:

a. La auto-nominación: ¿filtros subjetivos u objetivos?

Si bien es necesario todavía profundizar en este tipo de estudios, los análisis realizados en el caso paraguayo señalan que la cultura patriarcal y los roles sociales que esta asigna debilitan y restringen el desenvolvimiento de las mujeres en la vida pública haciendo que sientan que cuentan con menos experiencia o que desconozcan las prácticas políticas¹⁹⁴. Se ha señalado que los niveles de exigencia externa e interna a los que se enfrentan las mujeres pueden desembocar en lo que se ha denominado el “síndrome de autobicoit”, que se traduce en dudas sobre las capacidades y posibilidades y que a menudo hace que prefieran situarse en un segundo plano incluso a pesar de estar más cualificadas¹⁹⁵. Entre esas mayores exigencias se encuentra la apelación al discurso del mérito, que opera para los hombres en función de quiénes son y hasta dónde han llegado, mientras que para las mujeres se mide en función de qué hacen y cómo se han desempeñado, tal y como se ha documentado para el contexto uruguayo¹⁹⁶.

Sin embargo, también puede plantearse que estas situaciones no necesariamente afectan a todas las mujeres por igual. Por ejemplo, en el caso paraguayo se ha observado que hay más probabilidad de que las mujeres que se

postulen sean las que cuenten con un nivel socioeconómico medio/alto, pertenezcan a zonas urbanas, cuenten con educación superior y experiencia laboral (en especial en la función pública), compartan la jefatura de hogar y tengan recursos suficientes para resolver el cuidado de los hijos/as, así como vinculaciones políticas con sectores económicamente poderosos¹⁹⁷. Dicho esto, no se debe perder de vista que las élites políticas partidarias que se han descrito como “un entramado político impregnado de códigos culturales masculinos en el cual los principales recursos de poder están mayoritariamente en manos de varones”¹⁹⁸, son la principal influencia en la selección de las candidaturas.

Sus criterios de selección están fundados sobre modelos masculinos de liderazgo y sesgos de género invisibles relativos a las capacidades de las mujeres para desenvolverse en política o a su competitividad electoral, que constituyen resistencias históricas a la nominación de mujeres. Estos se manifiestan, por ejemplo, en la menor presencia de mujeres en aquellos países o cargos para los cuales no se han regulado medidas de cuota o paridad o en el hecho de que las mujeres tengan que enfrentar mayores exigencias y deban contar con el apoyo de los hombres para que sus candidaturas prosperen¹⁹⁹.

También se ha evidenciado en algunos contextos nacionales que, si el criterio es la experiencia y efectividad electoral previa, una vez que las mujeres logran demostrarla “la decisión estratégica de los partidos se hace simple: volver a postular candidatos que puedan ganar sin importar el género”²⁰⁰.

b. Desigualdades en los procesos de elecciones primarias

Se ha señalado que el método empleado por las organizaciones políticas para la selección

de candidaturas —es decir el tipo de proceso utilizado para atraer aspirantes a cargos públicos— puede influir en los porcentajes de elección de las mujeres²⁰¹. El análisis de estos procesos se ha estructurado a partir de tres dimensiones. En primer lugar, los niveles de exclusión (grupo pequeño de personas) e inclusión (electorado amplio) respecto de quiénes eligen las candidaturas, ya que se ha planteado que, puesto que las mujeres suelen ser renuentes a proponer sus propias candidaturas, que la decisión recaiga en un grupo más reducido de seleccionadores puede favorecer su postulación²⁰².

En segundo lugar, se ha tomado en cuenta la institucionalización de las reglas partidistas, puesto que la existencia de reglas formales combinadas con cuotas de género propicia la selección de más mujeres (pero no su elegibilidad)²⁰³. En tercer lugar, se ha considerado el nivel de centralización de la decisión: si es tomada por las dirigencias nacionales (centralizado) o desde los niveles locales (descentralizado), por ejemplo, a través de primarias. Al respecto se ha señalado que estos procesos han tendido a favorecer más a los hombres debido a la existencia de prácticas informales en la nominación y en las que los recursos financieros, el acceso a los medios de comunicación y el respaldo del aparato partidista desempeñan un rol clave²⁰⁴. En un contexto en el que las mujeres suelen contar con menores recursos políticos, las competencias intrapartidistas las colocan en desventaja frente a los actores establecidos, los cuales son predominantemente hombres²⁰⁵.

Además, en algunos países en los que las candidaturas son seleccionadas a través de primarias, persiste un debate que enfrenta a los mecanismos de cuota y paridad con el carácter democrático de estos procesos. La necesidad

de compatibilizar los procesos de primarias con el uso de medidas de cuota y paridad es un pendiente que —en términos de análisis y propuestas— ya está empezando a abordarse en la agenda regional. Una propuesta para las primarias panameñas plantea la elección separada por sexo de modo tal que los candidatos y candidatas más votados de cada lista en este proceso pasen a integrar alternadamente la lista a ser inscrita hasta agotar el número de candidaturas requerido²⁰⁶.

c. Competencia electoral desnivelada

Un primer factor de desigualdad es el acceso inequitativo a financiamiento privado en las campañas políticas. Estudios realizados en Perú y Ecuador revelan que las mujeres se perciben como más o menos afectadas en función de su posición económica, su experiencia política previa y su perfil mediático. Influye, además, de forma exógena el tipo de organización política a la que pertenecen (más o menos consolidada), la existencia o no de normativa que nivele la competencia (mediante subsidios o límites de gasto) o la prohibición de prácticas clientelares²⁰⁷.

Las dificultades se presentan particularmente en países con sistemas electorales proporcionales combinados con nominación en listas desbloqueadas o abiertas ya sea porque hay un menor acceso a recursos privados para financiar campañas más costosas (Perú y República Dominicana), por tener una distribución inequitativa entre hombres y mujeres de los recursos públicos otorgados a los partidos para la campaña electoral (Brasil)²⁰⁸, o porque hay una distribución inequitativa entre hombres y mujeres de los fondos privados que reciben los partidos y que distribuyen entre sus candidatos/as (Chile)²⁰⁹.

Esta desigualdad genera que las mujeres, al competir, hagan mayor uso de recursos propios pese a tener menos autonomía económica para financiar sus campañas²¹⁰; que dependan de aportes de entornos muy cercanos (como se ha visto en el caso de Colombia)²¹¹ o que dependan de pequeñas donaciones privadas, pues las empresas prefieren aportar a campañas de hombres en mayor medida (como se ha visto en el caso de Brasil)²¹² bajo el argumento de que tienen menos trayectoria (como se ha visto en el caso paraguayo)²¹³, pero también porque para las mujeres es más difícil acceder a un sector privado dominado por hombres²¹⁴, y es que recaudar implica construir relaciones y redes en el marco de eventos con horarios en los que una división desigual de la carga doméstica limita a las mujeres²¹⁵. Otra de las desigualdades que deben afrontar las mujeres, es un acceso inequitativo a los medios de comunicación masivos. Hace casi una década, unas investigaciones pioneras revelaban que pese a que, en muchos países la oferta electoral de mujeres se había incrementado notoriamente, la cobertura mediática otorgada durante las campañas electorales en prensa, radio y televisión era:

1. La mitad que su presencia en las listas electorales para Cámara Baja/Única (Bolivia, Guatemala y Argentina).
2. Las diferencias entre la cobertura otorgada estaban entre diez y quince puntos por debajo de su presencia en las listas (Perú, Costa Rica y República Dominicana).
3. La presencia en las listas y la cobertura era similarmente escasa (Colombia y Chile)²¹⁶.
4. Además, en algunos países los hombres tenían más presencia en géneros periodísticos más profundos como la entrevista²¹⁷.

Esta tendencia ha sido posteriormente documentada en otros países. En México, en las elecciones de 2015, cuando aplicó la paridad de género, un análisis de los contenidos de los noticieros de televisión reveló que las menciones a candidatas representaban el 24,9% del total mientras que las de candidatos era de 43,3%. En un 21,1% no se hacía mención a candidato/a alguno.

El análisis también demostró que el tiempo otorgado a las mujeres era la mitad que el otorgado a los hombres y que entre los 10 candidatos con mayores menciones solo figuraban dos mujeres²¹⁸. A ello hay que añadir los estereotipos de género con los que los medios y los actores políticos construían sus noticias en torno a las candidaturas de mujeres: se ignora su discurso, se invisibiliza la experiencia previa o se alude al feminismo de modo peyorativo²¹⁹. La utilización de estereotipos no solo perpetúa la discriminación, sino que afecta a las perspectivas de liderazgo de las mujeres²²⁰.

Por último, en el nivel local, en Paraguay se ha evidenciado que en el marco de campañas electorales de ámbito nacional más agresivas y en ámbitos en los que predominan liderazgos tradicionales, caudillismo o clanes familiares, las mujeres se ven sometidas a mayores niveles de exigencia²²¹. Unas dinámicas que perjudican la igualdad en la competencia electoral.

d. La violencia de género en el ámbito político, la resistencia más extrema

Una consecuencia indeseada de la mayor presencia de las mujeres en la vida política son las diferentes expresiones de violencia de género que afectan el ejercicio de sus derechos políticos. Generar mayor evidencia empírica y comparable es uno de los retos de la región para entender el problema y situarlo en la agenda pública. En una encuesta realizada al 33,4% de las candidatas de

las elecciones regionales y municipales de 2014 en Perú, el 26,4% declaró haber sufrido acoso político por razones de género²²². En una investigación en Colombia, realizada a 166 mujeres que habían ejercido cargos de representación popular, se detectó que el 63% habían sido víctimas de violencia y un 57,1% de las alcaldesas consultadas asumían estos actos como un costo normal de su actividad política²²³. En el ámbito de los partidos políticos, algunos estudios recientes realizados en Honduras y Guatemala coinciden al señalar que las mujeres experimentan violencia política en los distintos ámbitos de participación: vida partidaria, selección y nominación a puestos de elección popular y ejercicio de dichos cargos²²⁴. Esta violencia se acentúa cuando las mujeres son indígenas, por ejemplo, en el caso guatemalteco.

La vía legislativa ha sido el camino prioritario elegido en la región con vistas a la erradicación de este problema. En 2012 se promulgó en Bolivia la “Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres” (ley 243) reglamentada en 2016. Sin embargo, a día de hoy ningún caso ha recibido sentencia. Cumpliendo los mandatos establecidos por esta regulación, en 2018 el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia adoptó un protocolo para canalizar las denuncias de acoso y violencia política. Entre enero y abril de 2018, dicho tribunal tomó conocimiento de 65 casos²²⁵.

En Costa Rica, Honduras, México, Perú y Ecuador, se han presentado proyectos de ley que no han llegado a aprobarse. En El Salvador, Argentina y Ecuador se han tipificado aspectos relacionados con la violencia de género en el ámbito político dentro de las leyes nacionales de violencia de género. En respuesta a esta tendencia, la Organización de Estados Americanos adoptó en 2016 la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política como una forma de dotar a

los países de estándares legislativos en esta materia.

El otro camino recorrido ha sido la vía jurisdiccional. El Tribunal Electoral de la Federación de México ha emitido sentencias que han sentado jurisprudencia para la protección de los derechos político-electorales frente a este tipo de violencia. Además, a través de una iniciativa interinstitucional en la que participan todas las autoridades electorales en el nivel federal, el mecanismo de la mujer y otras instancias especializadas, se ha desarrollado un protocolo para atender la violencia política contra las mujeres²²⁶.

La región se encuentra frente a un escenario en el que las formas de violencia política por razón de género se reinventan permanentemente en cuanto a formas y ámbitos de actuación. Respecto de lo primero, las últimas elecciones de 2018 en Brasil permitieron documentar situaciones de violencia económica al detectarse que, como respuesta a la exigencia jurisdiccional de incrementar los recursos financieros de origen público otorgados a los partidos políticos para financiar las candidaturas de mujeres, estas organizaciones exigían que los recursos fueran devueltos por medio de transferencias para su utilización por candidatos hombres; “candidatas-laranja” es el nombre con el que se conoció a aquellas candidatas que registraron una alta desproporción entre los recursos financieros asignados y los votos recibidos²²⁷.

Respecto de lo segundo, en el espacio virtual — nuevo escenario de las campañas electorales— se viene observando cómo la tecnología y las redes sociales (en particular Facebook, Twitter, YouTube, Instagram) están siendo utilizadas para ejercer violencia contra las candidaturas de mujeres. Ello se ha podido cuantificar en el caso mexicano a través de un estudio

realizado durante las elecciones de 2018 que reportó un total de 85 agresiones (denunciadas públicamente) contra 62 candidatas en 24 estados; siendo los principales tipos de agresión las expresiones discriminatorias, las amenazas y las campañas de desprestigio²²⁸.

Sigue siendo un reto afinar diagnósticos y soluciones para este grave problema que limita el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Además, en un contexto en el que la política ha devenido en un ámbito violento en general, es importante tener definiciones claras para determinar cuándo se está ante un supuesto de violencia de género en el ámbito político y cuando no, de modo que no se haga un uso laxo del concepto y se puedan proteger adecuadamente los derechos políticos de las mujeres frente a cualquier vulneración de este tipo.

En México, desde el ámbito jurisprudencial se ha avanzando en la construcción de criterios para tal fin, señalándose en la Jurisprudencia 48/2016 que “la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras y servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político electorales, incluyendo el ejercicio del cargo”.

e. El empoderamiento político de las mujeres

La persistencia estructural de construcciones sociales que refuerzan una concepción y un reparto del poder que privilegian lo masculino y que tienen un efecto perjudicial en la participación de las mujeres en el ámbito público está siendo abordada también a través de dos vías. La primera, la regulación legal para orientar el financiamiento público directo recibido por los partidos a la realización de actividades de

formación de mujeres. Esta medida está vigente en Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Panamá. Los impactos de dichas medidas requieren de mayores análisis pues hasta el momento han estado centrados en el uso de los recursos, cuando una de las mayores debilidades de estas regulaciones ha sido la fiscalización de su cumplimiento.

México reguló en 2011 un reglamento de fiscalización ya que en sus primeras aplicaciones los fondos fueron usados por los partidos para pagos de servicios, sueldos y propaganda partidaria²²⁹. Brasil ha regulado la fiscalización obligando a los partidos a la apertura de cuentas específicas para manejar estos fondos. Además, se ha prohibido la simulación del uso de recursos y reflejar en la contabilidad dichos recursos si no se ha hecho un uso real²³⁰.

En Colombia, el Consejo Nacional Electoral (en alianza con ONU Mujeres y la Corporación Transparencia) ha diseñado una herramienta específica en el aplicativo Cuentas Claras (www.cnecuentasclaras.com) para que se reporte el destino de estos recursos, una forma de evitar que su uso se desvanezca ante la falta de regulación más específica²³¹. Un análisis realizado a través de este aplicativo de los gastos reportados por las organizaciones políticas muestra que en 2016, 2017 y 2018 sólo el 3% del monto total estatal recibido fue destinado a actividades de inclusión para las mujeres. Por otro lado, en 2016 el 73% de lo gastado se reportó en gastos como salarios, transporte y peajes, alimentación, entre otros, siendo que las partidas están destinadas a cuatro rubros: formación política, formación electoral, publicaciones y estrategias de comunicación²³².

Sin embargo, se desconoce como estas políticas están funcionando en la práctica²³³ y cuáles son sus impactos reales en la participación

de las mujeres. Desde el caso colombiano, se ha señalado que aún no se ha obtenido resultados visibles o de gran calado debido a que se ha replicado el modelo general de participación ciudadana que ya desarrollaban las organizaciones políticas²³⁴.

La segunda vía son los procesos de fortalecimiento de liderazgos impulsados por alianzas entre actores comprometidos con la igualdad de género, como algunos organismos internacionales y redes de mujeres que ya han desempeñado cargos electos. Un ejemplo de ello es la Academia de Candidatas en Honduras, que viene funcionando desde 2012 y brinda conocimientos y herramientas para lidiar con las desiguales condiciones de participación política de las mujeres²³⁵. En 2013, 11 de 33 diputadas electas fueron egresadas de esta iniciativa y pudieron ayudar a construir una Agenda Interpartidaria de Género en el marco de la denominada Academia de Parlamentarias, espacio que cuenta con el auspicio y apoyo de la Comisión de Equidad de Género del Congreso hondureño²³⁶. En 2017 se replicó la iniciativa y tras el proceso electoral de 2018, 10 de las 27 diputadas propietarias eran egresadas de la Academia. En el marco de la Comisión de Equidad y Género se ha logrado consensuar una agenda²³⁷.

Otro ejemplo es el “Diplomado para el Liderazgo de Mujeres en Política”, impulsado por la Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias (APARLEXSAL) para mujeres de todos los partidos políticos de El Salvador²³⁸. Una evaluación de la iniciativa realizada en 2015 identificó como impactos la mejora de los conocimientos y competencias; el conocimiento de las leyes; el empoderamiento para la formación de otras mujeres y la disposición para la creación de redes multipartidarias²³⁹. Además, están surgiendo nuevas formas

innovadoras de empoderamiento como la Red de Parlamentarias Mentoras conformada por parlamentarias y exparlamentarias de diferentes organizaciones políticas de la provincia de Buenos Aires. Su objetivo es avanzar hacia la igualdad sustantiva mejorando la capacidad de las mujeres en la política, para lo cual, partiendo del apoyo de políticas con más experiencia y trayectoria, se busca crear redes y aprendizajes compartidos²⁴⁰.



-
125. Llanos, B. y Martínez, M., op. cit., 2016.
126. Pérez, V., op. cit., 2018.
127. De Félix, S. (24 septiembre 2018). Paraguay: a la zaga en igualdad de género. esglobal.org. Recuperado de <https://www.esglobal.org/paraguay-a-la-zaga-en-igualdad-de-genero/>.
128. Decreto número 596, del 8 de noviembre de 2018, Presidencia de la República del Paraguay, Ministerio de la Mujer.
129. Reglamento del principio de paridad y del mecanismo de alternancia en la participación política de hombres y mujeres en los procesos electorales, https://www.tse.hn/web/impp_2016/Documentos/Reglamento_de_Paridad_y_Alternancia.PDF
130. Olivares Ortega, E. (13 de septiembre de 2019). “Golpe del TSE a la cuota de la mujer. Acento”. Recuperado de <https://acento.com.do/2019/opinion/8727915-golpe-del-tse-a-la-cuota-de-la-mujer/>.
131. Llanos, B. y Martínez M., op. cit. 2016, pág. 21.
132. Véase ONU MUJERES y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria, art. 18, pág. 14.
133. A la fecha de recolección de datos en los portales web institucionales, Venezuela y Nicaragua no contaban con información disponible.
134. A la fecha de recolección de datos en los portales web institucionales, Venezuela y Nicaragua no contaban con información disponible.
134. Llanos, B. y Martínez, M., op. cit., 2016.
135. Llanos, B. y Martínez, M., op. cit., 2016.
136. Peña, B. O. y León Ramos, A. (2017). La democracia paritaria en México: avances y desafíos. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres, Pág. 61.
137. A partir de la clasificación realizada por Skard y Haavio-Mannila (1985), ATENEA considera como carteras ministeriales de “producción” aquellas vinculadas con la política económica, fiscal, laboral, industrial, energética, etc., y como de “preservación del sistema” las referidas a reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, etc.
138. Ficha de recolección de información - ATENEA Colombia (inédito).
139. Caminotti, M. y del Cogliano, N., op. cit., 2017 y Llanos Cabanillas, B. (2018). La paridad que no llega: avances y desafíos de la participación política de las mujeres peruanas, Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
140. Véase Ley 4/1999 para el caso panameño y Ley 581 para el caso colombiano.
141. Roquebert, M. (2015).
142. Para información en detalle véase Sánchez Segura, M. (2019). Colombia: la hora de la paridad. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres, págs. 40-44.

143. Roquebert, M. del C. (2015). Electoras, pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas. Diagnóstico Nacional Panamá de ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres, pág. 28.
144. Novillo, M. (inédito). Mujeres bolivianas en ruta: de la paridad hacia la democracia paritaria. Diagnóstico nacional de Bolivia de ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres, pág. 36.
145. Novillo, M., op.cit. págs. 33-34.
146. Martínez, M. A. y Garrido, A. (2013). "Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina". Revista mexicana de sociología, vol.75, núm. 3, México.
147. Pérez, V. (2018). Uruguay: una democracia consolidada aún muy lejos de la paridad. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres, pág. 38.
148. Novillo, M., op. cit., inédito.
149. Caminotti, M. y del Cogliano, N., op. cit., 2017.
150. Llanos, B., op. cit., 2018.
151. PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional (inédito). La paridad: un desafío para la democracia. Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Chile. PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional.
152. Marques, D. y Biroli, F. (inédito). Brasil: Onde está o compromisso com as mulheres? Há um longo caminho a trilhar para se chegar á paridade. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres, pág. 54.
153. Llanos, B., op. cit., 2018,
154. Peña, B. O. y León Ramos, A. (2017). La democracia paritaria en México: avances y desafíos. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
155. <https://www.rama.judicial.gov.co/documents/573203/0/PSAA12-9743-1.pdf/c8446ed6-dbed-48ff-9c3f-1153a6fc0c7c>
156. Novillo, M., op. cit, pág. 39.
157. Quiñones Giraldo, A. y Díaz, A. M. (2018). Si somos más de la mitad ¿Por qué no tenemos paridad? Diagnóstico Nacional Guatemala de ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
158. Ortega, A. (2016). Electoras, pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas, Diagnóstico de Honduras ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres
159. Llanos, Beatriz, op. cit. 2018.
160. Véase para el caso de Colombia el artículo: Battle, M. (2018). "Mujeres y elecciones en Colombia: una mirada a la competencia en el nivel subnacional (2002-2015)", Freidenberg, Flavia et al., Mujeres en la Política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina, Ciudad de México.
161. Caminotti, M. y Del Cogliano, N., op. cit., 2017, pág. 43.
162. Llanos, B., op. cit., 2018, pág. 56.
- Pérez, V., op. cit., 2018, pág.46-47
163. Caminotti, M. y Del Cogliano, N., op. cit., 2017
164. Peña, B. O. y León Ramos, A. (2017). La democracia paritaria en México: avances y desafíos, Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres, Pág. 77.
165. Peña, B.O. y León Ramos, A., op. cit., 2017, pág. 77.
166. Peña, B.O. y León Ramos, A., op. cit., 2017, pág. 78.
167. Roquebert, María del C., 2015, Electoras, pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas, Diagnóstico Nacional Panamá de ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
168. Roquebert, María del C., 2015, Electoras, pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas, Diagnóstico Nacional Panamá de ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
169. Novillo, M., op. cit. pág. 49.
170. Vergé, T. (2007). Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles 1976-2006. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
171. Lovedunski, J. y Norris, P. (eds.) (1993). Gender and Party Politics. Londres: Sage Publisher.
172. Análisis realizado para una muestra de 53 organizaciones políticas de países de América Latina. Véase Llanos, B. y Roza, V. (2018). "Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos". En Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (eds.), Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 69- 117.
173. Llanos, B. y Roza V., op. cit. 2018.
174. Sobre este factor Hinojosa y Vásquez Correa (2018) han señalado que hay una mayor propensión de los partidos de izquierda a un compromiso retórico con el incremento de la participación de las mujeres pero ello no parece traducirse en políticas concretas.
175. Llanos, B. y Roza V., op. cit. 2018.

176. Para obtener puntuación en el índice de paridad política de ATENEA, cada organización política analizada debe presentar al menos una propuesta en cada uno de las categorías señaladas.
177. Marques, D. y Birolí, F. (inédito). Brasil: Onde está o compromisso com as mulheres? Há um longo caminho a trilhar para se chegar á paridade. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres
178. En base a Peña, B.O. y León Ramos, A., op. cit., 2017.; Llanos, B., op. cit., 2018 y Roquebert, M., op. cit., 2015.
179. Sánchez Segura, M., op. cit. 2019.
180. Novillo M., op. cit, pág. 52.
181. Al respecto véase para el caso paraguayo: Soto Badaui, L. y Schwartzman, G. (2014). Paraguay: Las mujeres y la política en Paraguay ¿Qué mueven las mujeres en la política y qué mueve la política en las mujeres? Paraguay: Centro de Documentación y Estudios (CDE), págs. 51-95.
182. Bloj, C. (2013). Participación política de mujeres indígenas y afrodescendientes: las experiencias de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Santo Domingo: ONU Mujeres.
183. Campbell Barr, E. (s.f.) La democracia intercultural paritaria: El verdadero desafío democrático del Siglo XXI, pág. 6.
184. Campbell Barr, E., op. cit., S/F, págs. 8-9.
185. Campbell Barr, E., op. cit., S/F, pág. 10.
186. Campbell Barr, E., op. cit., S/F, pág. 9.
187. Observatorio de Paridad Democrática (2017), Tribunal Supremo Electoral.
188. Bloj, C., op. cit., 2013.
189. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Acuerdo Final de 24 de noviembre de 2011, págs. 35-36.
190. Sánchez Segura, M. L. (2019). Colombia: la hora de la paridad. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres, pág. 49.
191. Quiñones Giraldo, A y Díaz, A. M., op. cit., 2018.
192. Bloj, Cristina, op. cit., 2013.
193. Quiñones Giraldo, A. y Díaz, A. M., op. cit., 2018.
194. Zub Centeno, Marcella, 2015, Diagnóstico. La participación política electoral de las mujeres en Paraguay. ONU Mujeres/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
195. D'Ádamo, Orlando, 2018, "Entre los techos de cristal y cemento y las autoexigencias", Más Poder Local, núm. 36, octubre de 2018.
196. Johnson, N. (2014). "Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina". En Archenti, N. y Tula, M.I. (coords.), La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas, Buenos Aires: EUDEBA, págs. 37-61, pág. 51.
197. Soto Badaui, L. y Schwartzman, G., op. cit., 2014, págs. 51-95.
198. Borner, J., Caminotti, M., Rodríguez Gustá, A. L. (2009). Ideas, presencia y jerarquía políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina. Buenos Aires: PNUD/Prometeo, pág. 31.
199. Cueva Hidalgo, C., Freidenberg, F. y Uchuypoma Soria, D. (2018). "Mujeres peruanas en la política subnacional: trayectoria y perfiles de las consejeras regionales (2002-2014)". En Freidenberg, F., Caminotti M., Muñoz Pogossian, B. y Došek Tomás (ed.), Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 222-248.
200. Hinojosa, M. y Vásquez Correa, L. (2018). "Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina", pág. 47. En Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz Pogossian, B. y Došek Tomás (eds.), Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 35-67.
201. Hinojosa M. y Vásquez Correa, L. op. cit., 2018.
202. Hinojosa M. y Vásquez Correa, L. op. cit., 2018.
203. Hinojosa M. y Vásquez Correa, L. op. cit., 2018.
204. Johnson, N., op. cit., 2014
205. Alles, S. (2018). "Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina". En Freidenberg, F. et al. (eds.), Mujeres en la Política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina. Ciudad de México.
206. Freidenberg, F. y Brown Árauz, H. (2018). "La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación ente las primarias y la paridad", Revista Derecho Electoral, núm. 27, Primer Semestre 2019, pág. 25.
207. Llanos, B. e Incio, J. (inédito), Poderoso caballero es don dinero. IDEA Internacional.
208. Llanos, B. e Incio, J. (inédito) y Sacchet, T. (2011). "Political parties and the (under) representation of women in legislative spheres: a study on electoral recruitment and campaign finance". Ponencia presentada en la Conferencia conjunta IPSA-ECPR "Whatever Happened to North-South?", San Paulo -Brasil, febrero de 2011.
209. PNUD (2018). Representación política de mujeres en el poder legislativo: análisis de la aplicación de las cuotas de género en las elecciones parlamentarias de 2017. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile.
210. Zub Centeno, M., op. cit., 2015.

211. Cardozo García, F. y Quintero Benavidez, A. (2014). "Colombia al final de la ola. La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres". En Archenti, N. y Tula. M. I. (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: EUDEBA, págs. 159-182.
212. Llanos e Incio (inédito) y Sacchet, T. (2011). *Political parties and the (under)representation of women in legislative spheres: a study on electoral recruitment and campaign finance*, Ponencia presentada en la Conferencia conjunta IPSA-ECPR "Whatever Happened to North-South?" San Paulo -Brasil, febrero 2011.
213. Zub Centeno, M., op. cit., 2015
214. Došek, T. y Muñoz-Pogossian, B. (2018). "Conclusiones", Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (ed.). *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 305 -326.
215. Pomares, J. (8 de junio de 2014). "Un techo de billetes entre las mujeres y la política". *Diario La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1698865-un-techo-de-billetes-entre-las-mujeres-y-la-politica>
216. Llanos, B. (2012). *Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina*. Lima: IDEA Internacional
217. Llanos, B., ob. cit., 2012.
218. Beltrán Miranda, Y. G. (2018). "¡El género importa! La cobertura mediática de las y los candidatos en el distrito federal en el proceso electoral 2014-2015". En Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Pág. 279-302.
219. Beltrán Miranda, Y. G., op. cit., 2018.
220. García Beaudoux, V., op. cit., 2017.
221. Zub Centeno, M., op. cit., 2015.
222. Pinedo, E., Cueva, C., Rivas, R. y Miloslavich, D. (2017). *El acoso político en el Perú. Una mirada desde los recientes procesos electorales*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán e IDEA Internacional.
223. Información extraída de la página web del Observatorio de Violencia contra las Mujeres en Política <http://mujeressypoliticasinviolencia.org/assets/infografia-digital.pdf>. Para ver más información sobre dicha publicación consúltese <http://mujeressypoliticasinviolencia.org/publicaciones.html>.
224. Véase al respecto Torres, I. (2017). *Violencia contras las mujeres en la política. Investigación en partidos políticos en Honduras*, Instituto Nacional Demócrata, <https://www.ndi.org/es/publications/violencia-contra-las-mujeres-en-la-pol-tica-investigaci-n-en-partidos-pol-ticos-de>. El estudio se realizó a través de entrevistas en profundidad con trece dirigentes de partidos políticos (hombres y mujeres) y cinco grupos focales con mujeres de los partidos.
225. Véase Órgano Electoral Plurinacional Electoral y Observatorio de Paridad Democrática (2018).
226. Este documento puede ser consultado en: https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf
227. Marques D. y Biroli F., op. cit., pág. 29.
228. Barrera, L. V., Zamora, A., Pérez Domínguez, E., Aguirre, I. y Esculloa, J. (2018). *Violencia política de género a través de las tecnologías*. México: Luchadoras. Recuperado en <https://archive.org/details/ViolenciaPoliticaATravesDeLasTecnologiasContraLasMujeresEnMexico/page/n3>, págs. 37-41.
229. Llanos, B. y Roza, V., op. cit. 2015. El reglamento, aprobado tres años después de que la norma fuera promulgada, incluye como obligaciones, por ejemplo, la apertura de una cuenta bancaria específica del partido o reportes mensuales a la autoridad electoral.
230. Estrada Ruiz, E. (2018). "El financiamiento público como una vía para promover la representación política de las mujeres en México, Colombia y Brasil". En Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Véase Ley 23.464.
231. Estrada Ruiz, E., op. cit. 2018.
232. Sánchez Segura M. op. cit. 2019, pág. 46.
233. Martínez Gómez, M. (2018). "Prepararse para la competición no es solo tarea de deportistas. Formación política a candidatas electorales: la experiencia de la Organización de Estados Americanos". *Revista Más Poder Local*, núm. 38.
234. Estrada Ruiz, E., op. cit., 2018. Véase Ley 23.464.
235. Cálix Martínez, M. A. (2018). "Igualdad Política de la mujer hondureña: un camino en el que todas cuentan". *Revista Más Poder Local*, núm. 38.
236. Cálix Martínez, M. A., op. cit., 2018.
237. Cálix Martínez, M. A., op. cit., 2018. La iniciativa original, denominada Academia de Mujeres Candidatas, fue impulsada por el National Democratic Institute (NDI). Luego fue retomada por el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), bajo la denominación Academia de Candidatas, en una alianza con ONU Mujeres, PNUD, IDEA Internacional y el Instituto Nacional de la Mujer.
238. Navarro Cañas, P. (2018). "Formación a mujeres políticas en El Salvador". *Revista Más Poder Local*, núm. 38.
239. Navarro Cañas, P., op. cit., 2018.
240. Para mayor información consultar <http://reddementoras.net/institucional/>



CAPÍTULO 5

A MODO DE CONCLUSIÓN, ACTORES, TENDENCIAS Y DESAFÍOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES DESDE UNA PERSPECTIVA PARITARIA

5.1 UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS ACTORES QUE ESTÁN FAVORECIENDO AVANCES

Como ya se ha señalado, las dos estrategias que más impacto han tenido en el incremento del acceso de las mujeres a los cargos de elección popular han sido las acciones afirmativas (cuotas) y posteriormente las medidas de paridad en lo político-electoral. A diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, en Europa Occidental, donde fueron aprobadas voluntariamente por las élites políticas entre los setenta y noventa alterando las prácticas partidarias de selección de candidaturas²⁴¹, en América Latina las propuestas de cambio normativo enfrentaron, tanto para su aprobación legal como para su implementación, importantes resistencias de actores que enfocan el derecho a la igualdad desde una concepción meramente formal ciega a las diferencias de género. Con argumentos que apuntan a un carácter antidemocrático, una colisión con el criterio del mérito e incluso conflictos organizacionales partidarios²⁴² que siguen permeando las discusiones políticas sobre la representación de las mujeres.

En dicho contexto, el impulso de ambas medidas así como los avances para su efectiva aplicación se explican por una serie de actores o coaliciones de actores que ya sea desde lo interno o externo de las instituciones están impulsando mayores avances para el logro y/o consolidación de la igualdad sustantiva.

a. La acción desde la institucionalidad

Estos actores en algunos casos tienen como una de sus políticas internas el enfoque de género y han actuado en consecuencia. Mientras que en otras situaciones el impulso de los cambios ha tenido que ver con el ejercicio en posiciones de poder de personas comprometidas con la igualdad de género, aunque no haya necesariamente una institucionalización

de políticas. Entre estos actores se puede mencionar, en primer término, a los mecanismos de la mujer, que se han sumado en diferentes países a coaliciones en el impulso de los cambios. Por ejemplo, en Costa Rica, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes tuvieron una participación activa en el debate de las reformas del Código Electoral para el logro de la paridad y la alternancia²⁴³. En Ecuador, el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) fue una institución importante en la consecución de las cuotas y luego de la paridad²⁴⁴.

En segundo término, con un rol cada vez más relevante, nos encontramos con los órganos electorales jurisdiccionales, pero también con entes administrativos electorales y las salas constitucionales. Los Tribunales Electorales, en el ejercicio de sus funciones jurisprudenciales, emitieron sentencias en México en contextos de litigio estratégico por parte de las mujeres antes de la aprobación de la paridad para eliminar la excepción a la cuota del 40% de las candidaturas elegidas vía primarias o asambleas; y luego de la aprobación de la paridad, para establecer la paridad horizontal en las nominaciones a alcaldías, así como para la sanción de la violencia contra las mujeres en el ámbito político lo que ya ha sido mencionado en puntos previos²⁴⁵. También, han emitido sentencias que han devenido en jurisprudencia frente a casos de impugnación por el incumplimiento de la paridad de género por parte de algunos partidos en la integración de sus órganos de dirección partidista²⁴⁶.

Asimismo en México en 2017, el Instituto Nacional Electoral mediante el Acuerdo INE/CG508/2017 (ratificado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) emitió un conjunto de acciones afirmativas para las mujeres y la población

indígena: a) La obligación de respetar “bloques de competitividad” en virtud de lo cual los distritos electorales se clasifican en función de los votos obtenidos en la elección previa (alto, mediano, bajo), obligando a los partidos a que exista un equilibrio en la postulación de hombres y mujeres en todos los bloques; b) Reglas de paridad horizontal para el encabezamiento de listas a diputaciones y senadurías; y c) En el caso de diputaciones de mayoría relativa, la obligación de presentar personas que se autoadscriban como indígenas en al menos 12 de los 28 distritos electorales de los cuales un 50% deben ser hombres y 50% mujeres²⁴⁷.

En Costa Rica, cuando en 1996 se reformó el Código Electoral estableciendo la cuota en un 40%, no se señaló ningún mandato de posición para la ubicación de las candidatas; sin embargo, en uso de su atribución para interpretar la normativa electoral por vía jurisprudencial, el Tribunal Supremo de Elecciones estableció que dicho porcentaje debía verse reflejado en los puestos elegibles de las listas lo que fue incluido en el proyecto de Código Electoral presentado por el Tribunal en 2001 y sentó las bases para que la alternancia estuviera considerada junto con la paridad en las reformas del Código de 2009²⁴⁸.

En 2016, mediante Resolución 3603-E8-2016, el Tribunal modificó las interpretaciones previas que había realizado para exigir, con miras a las elecciones de 2018, la paridad horizontal en los encabezamientos de listas para diputaciones estableciendo, en caso de incumplimiento, el reordenamiento (por sorteo) por parte del Registro Electoral²⁴⁹. Esta resolución ha sido definida como parte de un “sano diálogo jurisdiccional entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones”²⁵⁰ pues previamente se había tramitado una acción de inconstitucionalidad contra jurisprudencia

anterior del Tribunal que interpretaba, al contrario, la inexistencia de una obligación de los partidos políticos de aplicar la paridad en los encabezamientos de las listas; tal jurisprudencia fue anulada por la Sala Constitucional mediante la sentencia 2015-16070²⁵¹. Sin embargo, para el caso de las elecciones municipales, el tribunal electoral ha diferido la paridad horizontal a las elecciones de 2024, decisión contra la cual se ha presentado una acción de inconstitucionalidad²⁵².

En 2018, el Tribunal Supremo Federal de Brasil determinó, mediante Resolución 23.575/2018, que las ejecutivas nacionales de los partidos debían orientar un mínimo de 30% del total recibido a través del Fondo Especial de Financiamiento de Campaña (fondo público) a costear las campañas electorales de candidatas; y que en caso de que el porcentaje de candidaturas de mujeres fuera superior, el monto de financiamiento público debía incrementarse proporcionalmente, siendo ilícito destinar estos fondos a candidaturas masculinas, aunque no se estableció una sanción específica²⁵³. Con esta decisión, el Tribunal incrementó por vía jurisprudencial el porcentaje legal previamente establecido (que solo llegaba al 15%); además, amplió el tiempo de propaganda electoral gratuita para las mujeres en radio y televisión al entender que, para que la cuota brasileña pueda ser efectiva, es necesario garantizar recursos orientados a mejorar la competitividad de las mujeres, dado que el sistema electoral brasileño es proporcional con nominación por listas abiertas²⁵⁴.

Por último, haciendo uso de sus atribuciones de iniciativa legislativa, el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia presentó en 2018 el Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas que, tras su debate parlamentario y con modificaciones, fue promulgado en 2018 (Ley 1096). Esta ley

establece la democracia paritaria como uno de los principios rectores de organizaciones políticas y dispone obligaciones en diferentes dimensiones de la vida partidaria para el acceso de las mujeres a los cargos políticos en igualdad de condiciones, regulando temas como el acoso y la violencia política, el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres y la nivelación de condiciones en la competencia electoral.

b. La acción desde fuera de la institucionalidad

En este ámbito se observa un primer núcleo duro de actores convencidos y comprometidos con la igualdad sustantiva que actúan a través de coaliciones (formales o informales) para modificar desde lo externo las reglas de juego excluyentes. Aquí se ubican los movimientos feministas, el movimiento amplio de mujeres y las mujeres políticas con una agenda de igualdad de género actuando desde lo nacional pero también en el ámbito subnacional como agentes del cambio. En México, la paridad ya había sido regulada en 2005 en el estado de Colima²⁵⁵. En Argentina, entre 2000 y 2002, las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Río Negro ya habían avanzado hacia la paridad; sumándose, en 2016, Buenos Aires, Chubut, Salta y Neuquén²⁵⁶. En 2018, Catamarca, Mendoza, Santa Cruz, Chaco, Misiones y la ciudad de Buenos Aires también adoptaron la paridad con lo cual 13 provincias sobre un total de 24 cuentan ya con esta regulación.

En algunos casos, estas coaliciones se han constituido como redes permanentes que han ido ampliando sus campos de acción y capacidad de influencia. Un ejemplo es la Red de Mujeres en Plural, integrada por mujeres influyentes en cargos públicos, activistas, periodistas, entre otras, que acaba de cumplir diez años de existencia y que ha tenido un importante rol de incidencia para la

constitucionalización de la paridad en México impulsando manifiestos públicos y acciones de cabildeo en el Parlamento²⁵⁷. La Red ha seguido trabajando en la visibilización de una agenda por los derechos políticos de las mujeres en contextos electorales y en su incorporación en el ámbito parlamentario. En 2019 esta red ha sido uno de los actores clave para el impulso de una segunda reforma constitucional ya lograda para extender la paridad a todos los espacios de decisión pública (administración pública, poder judicial y órganos autónomos en todos los niveles de gobierno).

Un segundo núcleo está constituido por actores que han acompañado y facilitado estos procesos. Destacan las académicas (y algunos académicos) que han venido trabajando con perspectiva de género desde su disciplina generando análisis en particular desde “la sanción de las leyes de cuotas en los noventa [que] fue un disparador para trabajos y estudios sobre debates y aplicación. Los observatorios, encuestas, centros de documentación son una buena base de información, pero el sector académico es el que teoriza y procesa la evolución de este fenómeno, lo que permite, a su vez, generar propuestas en formato de políticas públicas”²⁵⁸.

Por su parte, los organismos internacionales con mandatos para trabajar en el tema han impulsado consensos políticos, pero también han generado importante conocimiento a nivel nacional y a nivel comparado. Un mapeo de las publicaciones realizadas por el sector académico latinoamericano y los principales organismos internacionales presentes en la región para el período 1990-2014, reveló que del total analizado el 42,7% fue producido por el sector académico y el 57,3% por organizaciones internacionales. Además, han brindado asistencia técnica para la formulación y diseño de leyes y políticas más específicas, han acompañado a los actores

nacionales en la construcción de estrategias de incidencia política e incluso han forjado alianzas interinstitucionales —como el caso de la Mesa de Género en Colombia o el propio Proyecto ATENEA— para optimizar su trabajo en la promoción de la igualdad en los derechos políticos en la región.

5.2 BALANCE DE TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Los capítulos previos ayudan a configurar el escenario en el cual se está moviendo la región en materia de derechos políticos de las mujeres. Las tendencias identificadas pretenden ser un primer aporte para abordar los avances (y retrocesos) desde una perspectiva que permita reafirmar y/o re-evaluar estrategias:

1. Un **contexto político en el cual subsisten déficits democráticos** como la falta de eficacia en la gestión, la corrupción o la ausencia de inclusión, todo lo cual ha traído como consecuencia una disminución del apoyo de la ciudadanía a la democracia. Este descontento está abriendo la puerta al resurgimiento de tendencias autoritarias que traen consigo un discurso antiderechos.
2. Estos **discursos antiderechos constituyen un nuevo y fuerte marco de resistencia** para los avances y consolidación del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad. Este escenario resulta inédito en la región, en la medida que estas nuevas y poderosas expresiones patriarcales que se constituyen ahora como actores políticos organizados tienen una alta capacidad de movilización y estrategias muy claras y compartidas para la incidencia frente a la opinión pública.
3. Si bien hasta ahora la agenda por la igualdad sustantiva en los derechos políticos de las mujeres, con todos los obstáculos y resistencias que ha tenido que afrontar (y de las que se ha dado cuenta en este documento) ha seguido una tendencia expansiva **por primera vez en la historia de la región, la amenaza de posibles retrocesos es latente**, por lo que habrá que ver si dichas amenazas pasan del discurso a políticas públicas concretas.
4. Este panorama ha traído consigo **un nuevo impulso del movimiento feminista, con mayor intensidad en países como Argentina y Chile** mostrando el poder político de las mujeres para, de un lado, contener las amenazas y, del otro, seguir reivindicando la ampliación de la agenda de las mujeres.
5. El problema de **la subrepresentación de las mujeres en el espacio público** en la región se ha abordado principalmente **a través de reformas legales** que han sido el motor de los cambios. En una primera fase, estuvieron centradas en **medidas de acción afirmativa** de carácter temporal que no siempre pudieron garantizar una igualdad de resultado debido a sus diseños, a los sistemas político-electorales en los que eran aplicadas y a las resistencias de los actores políticos.
6. Las limitaciones señaladas hicieron que progresivamente se avanzara hacia **medidas de paridad político-electoral que han logrado niveles de igualdad inéditos** en el acceso de las mujeres a los parlamentos. También se ha avanzado hacia un nuevo paradigma que entiende que el logro de una igualdad sustantiva pasa por la reconfiguración del poder político a través de la adopción de una democracia paritaria.
7. El paradigma de la **democracia paritaria** que está funcionando en la región como un horizonte político que marca las expectativas de avance y que está expresado en compromisos

políticos regionales —en particular a partir de 2007 con el Consenso de Quito—, se encuentra sólidamente engarzado con un marco normativo internacional de carácter obligatorio para los Estados, compuesto por tratados internacionales (universales y regionales) que conceptualmente han evolucionado desde una mirada de la igualdad formal hacia la necesidad de una igualdad sustantiva.

8. Desde el punto de vista del acceso, una mirada en retrospectiva desde la década de los noventa hasta hoy nos dice que **la participación política de las mujeres ha mejorado** en promedio en la región, **aunque con matices importantes:**

- Se han notado mayores avances en aquellos países con cuotas y medidas de paridad político-electoral bien diseñadas que han permitido progresar hacia una igualdad de resultado, sobre todo en los órganos deliberativos de elección popular;
- Los avances han sido mayores el Poder Legislativo, donde países como Bolivia (53,1%) y México (48,2%) cuentan ya con Cámaras Bajas paritarias o están muy cerca, en contraste con un Poder Judicial y Electoral que en la mayoría de países presentan techos de cristal aún muy bajos;
- Se observan algunas mejoras en lo que respecta el Poder Ejecutivo que reflejan las complejidades de los cambios. Si bien, en promedio, se ha triplicado el porcentaje de ministras, el incremento no llega a imponerse como tendencia histórica según los datos nacionales, y la presencia es más reducida en carteras de más peso. Hay que reconocer, no obstante, el impacto de recientes gabinetes paritarios en la región que ayudan a construir un imaginario político más igualitario.

- Se han identificado brechas muy marcadas entre los distintos niveles de gobierno. En particular, en las alcaldías, donde la flagrante ausencia de mujeres —con un pico máximo en 2018 de apenas 13,3%— muestra los mayores obstáculos para el acceso a cargos uninominales y en niveles territoriales subnacionales que afrontan las mujeres y que aún no se han solucionado.

- Aunque los desafíos pueden ser diferentes en función de los países analizados, en general puede decirse que el cambio en las dinámicas de acceso al poder en las organizaciones políticas es un gran reto pendiente.

9. Se han identificado desigualdades en las condiciones de la **competencia en temas de financiamiento y acceso a los medios de comunicación**. Sin embargo, son temas para los que aún no se han encontrado estrategias adecuadas, salvo algunas medidas legales en algunos países de carácter más excepcional y cuyos impactos aún no se han analizado.

10. Las importantes mejoras en el acceso de las mujeres al poder político presentan, sin embargo, **un grave déficit en términos de raza y etnia** ya que no se han visto impactos similares en la representación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes quienes, además, afrontan barreras estructurales más acuciantes.

11. **Los cambios positivos generados por las acciones afirmativas y, en mayor medida, por la paridad política electoral son necesarios e importantes.** Pero **no son suficientes** para producir cambios profundos en la cultura política, como se observa en las múltiples resistencias orientadas a mediatizar el acceso de las mujeres no solo a la representación sino también aquellos espacios reales de poder.

12. La más extrema de las resistencias es la **violencia de género contra las mujeres en el ámbito político**, un problema cada vez más visible a medida que más mujeres han ido accediendo a la esfera pública. Tras la regulación aprobada en Bolivia, los intentos de otros países por seguir el camino legal, la vía alternativa de la regulación de protocolos por iniciativa de las autoridades electorales observada en México y la presión de las mujeres políticas, se ha logrado posicionar el problema en la agenda de las mujeres a escala regional y actualmente el problema está siendo objeto de una reflexión más profunda respecto de las formas, consecuencias y políticas públicas adecuadas así como de las definiciones jurídicas del fenómeno que permitan discernir cuándo se está ante este tipo de supuestos.

13. Las debilidades institucionales en los países latinoamericanos explican una **persistencia en las brechas entre la legislación y la implementación de las leyes** que en el caso de los derechos políticos de las mujeres puede observarse particularmente en las acciones afirmativas de segunda generación relacionadas con el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres a través del financiamiento público orientado por género y en la ley boliviana de prevención y sanción del acoso y la violencia política.

14. Frente a las limitaciones de la legalidad y las debilidades institucionales existen actores que tanto desde dentro de la institucionalidad como desde fuera de ella están **impulsando o profundizando cambios favorables hacia una igualdad sustantiva en la región**. En el primer caso se pueden mencionar los mecanismos de la mujer y en los últimos años, con gran dinamismo, tribunales electorales, salas constitucionales y entes electorales de países

como México, Costa Rica y Bolivia. En el segundo, coaliciones formales o informales integradas por el movimiento feminista, el movimiento amplio de mujeres y las mujeres políticas con una agenda de igualdad de género; un sector académico que incorpore la perspectiva de género en sus investigaciones y las organizaciones internacionales.

15. Por último, pero no menos importante, las **alianzas entre mujeres de diversos sectores** superando diferencias ideológicas, **las redes y la construcción de agendas comunes** están entre las estrategias no legales con mayor relevancia e impacto en la región para el logro de cambios.



-
241. Krook, M. L. (2009). *Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide*. New York: Oxford University Press.
242. Llanos Cabanillas, B. (2017). ¿Importa el género? Adaptaciones y resistencias a la representación de las mujeres en los partidos políticos peruanos (1995-2015). Tesis doctoral en Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid.
243. Torres García, I. (2013). "Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica". En Llanos, B. (ed.), *La apuesta por la paridad. Democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. IDEA Internacional-CIM OEA, págs. 179-235.
244. Goyés Quelal, S. (2013). "De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador". En Llanos, B. (ed.), *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Lima: CIM-OEA e IDEA Internacional.
245. Peña, B.O., op. cit., 2016.
246. Favela Herrera, A. (2019). El rol de los organismos electorales en la protección de los derechos políticos de las mujeres: decisiones relevantes en materia de partidos políticos, presentación realizada en el Primer Curso Interamericano de Gobernanza Electoral CIM-OEA, Santo Domingo.
247. Favela Herrera, A., op.cit., 2019.
248. Al respecto véase Zamora Chavarría, E. M. (2018). *Mujeres y derechos político-electorales. Costa Rica 2008-2018*. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
249. Al respecto puede consultarse la Resolución 3603-E8-2016.
250. Sobrado (2011) citado en Zamora Chavarría, E. M., op. cit. 2018, pág. 116.
251. Zamora Chavarría, E.M., op.cit. 2018.
252. Postergamiento realizado a través de la Sentencia No. 1724-E8-2019. Para más información ver Pérez Gonzáles Karla, "Interponen acción de inconstitucionalidad contra lo resuelto por TSE sobre paridad de género", *elmundo.cr*, 19 de marzo de 2019, <https://www.elmundo.cr/costa-rica/interponen-accion-de-inconstitucionalidad-contra-lo-resuelto-por-tse-sobre-paridad-de-genero/>
253. Resolución disponible en: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235752018.html>
254. Marques D. y Biroli F., op. cit., págs. 44-46.
255. Peña, B. O., y Ramos, León A., op. cit, 2017.
256. Caminotti, M. y Del Cogliano, N., op. cit, 2017. Río Negro solo ha regulado la alternancia.
257. Peña, B. O. (2016). "La constitucionalización de la paridad en México: Un camino sin retorno". En Llanos, B. y Martínez, M. (eds.), *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, págs. 47-91.
258. Entrevista María Inés Tula, politóloga. Marzo de 2019.
259. Llanos, B. y Martínez, M. (2015). ¿Qué se ha hecho (y qué no) desde la academia y desde las organizaciones internacionales?: Encuentros y desencuentros en materia de participación política de las mujeres en América Latina, un diagnóstico en construcción. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.



CAPÍTULO 6

¿DESPUÉS DE LO NORMATIVO QUÉ? LÍNEAS DE ACCIÓN PARA MEJORAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN EL MARCO DE UNA DEMOCRACIA PARITARIA

La región de América Latina y el Caribe ha dado importantes pasos en la búsqueda de la paridad numérica en el acceso a los espacios públicos. En paralelo, viene redefiniendo conceptualmente los marcos de la democracia con el fin de garantizar las condiciones en las cuáles las mujeres ejercen sus derechos políticos y facilitar una representación sustantiva. El balance realizado nos lleva a identificar las siguientes oportunidades de acción para promover nuevos avances.

a. Profundizar marcos legales y avanzar en nuevas reformas en escenarios nacionales diversos

Como se ha visto, la vía normativa ha sido el camino que más cambios ha generado en la región para democratizar el poder político. En lo que respecta al acceso a cargos de elección popular, se han aprovechado ventanas de oportunidad y revertido las resistencias construyendo estándares incorporados en reformas hasta encontrar la política más efectiva: la paridad. Sin embargo, un primer punto a señalar es que aún es necesario impulsar nuevas reformas en escenarios diversos.

En algunos países se requiere reforzar el diseño de las medidas de cuota y evitar retrocesos, y seguir evaluando la aparición o la generación de nuevas ventanas de oportunidad que permitan avanzar hacia una democracia paritaria sin violencia con paridad de acceso y condiciones de igualdad en todos los cargos públicos y en todos los niveles de decisión y territoriales como acaba de hacer recientemente México. Incluso en aquellos países que ya han alcanzado la paridad numérica, es necesario diseñar políticas eficaces para garantizar la permanencia

de las mujeres en la política contrarrestando problemas como la violencia de género en el ámbito político, pero también otras resistencias que se reinventan adoptando nuevas formas.

En el caso de la violencia de género en el ámbito político se debe avanzar en la regulación en los países, por ejemplo, a través de leyes específicas o tipificando conductas en leyes generales de violencia de género. Para el diseño de estas regulaciones se debe tener en cuenta la importancia de: partir de definiciones que dialoguen con la Convención Belem do Pará y señalar criterios jurídicos claros para la identificación de este tipo de casos; contemplar medidas integrales que incluyan la prevención, la atención urgente de las contingencias y el monitoreo de los casos; y la formación de los operadores de Justicia para la aplicación de la normativa²⁶⁰ desde un enfoque de igualdad de género.

b. Promover más y mejores transformaciones dentro de los partidos políticos

Es necesario no solo mejorar los diseños de las medidas orientadas a incorporar más mujeres en los ámbitos de decisión partidista sino también procurar una transversalidad de género en las leyes que regulan el funcionamiento de las organizaciones políticas con el fin de promover una visión y acción paritaria en sus programas, todas sus estructuras decisorias y en la postulación y designación de cargos.

Es importante además que las organizaciones políticas se posicionen en contra de la violencia contra las mujeres en el ámbito político incorporando compromisos explícitos y políticas concretas para prevenir, erradicar y sancionar dicha violencia cuándo esta se produzca en

sus ámbitos de acción. Un primer paso debe ser, por ejemplo, la adopción de protocolos que apuesten por tipificaciones claras, vías de denuncia y procedimientos con doble instancia y garantías para la investigación y sanción procurando que no se penalice a las mujeres en su actividad política por el hecho de denunciar, además de la posibilidad de abstenerse de nominar a candidatos con sentencias judiciales firmes en casos de violencia de género²⁶¹.

En esta línea es importante que las organizaciones políticas sean también partícipes de la nivelación de condiciones de competencia entre hombres y mujeres avanzando más allá de la vía legal. Se puede lograr estableciendo acciones afirmativas de carácter voluntario y, si ya existen, mejorando su cumplimiento, por ejemplo, en materia de la orientación del financiamiento público recibido para acciones de fortalecimiento del liderazgo de las mujeres o una distribución equitativa del financiamiento de campaña (ya sea directo o indirecto cuando existan franjas electorales en medios de comunicación) allí donde no haya una ley que lo establezca.

Pero es importante también establecer procesos de acompañamiento para la adaptación de dichas organizaciones políticas construyendo autodiagnósticos y dotando a sus integrantes de nuevas capacidades para introducir cambios en sus reglas y en su cultura político-organizacional. En este marco, es necesario repensar los roles que juegan las unidades de la mujer en las organizaciones partidistas: el fortalecimiento de sus atribuciones estatutarias como camino para avanzar hacia un mayor peso político, además de la propia movilización y articulación de las mujeres desde una conciencia de género en el seno de la organización —pero también con mujeres de otras organizaciones políticas— para promover cambios y cumplimiento.

c. Reforzar las capacidades institucionales

Es necesario trabajar con los actores encargados de vigilar la correcta aplicación de las normas vigentes, por ejemplo las autoridades electorales, para que institucionalicen el enfoque de género en su trabajo y puedan ser garantes de la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres diseñando y aplicando medidas de protección, en caso de ser necesario, pero también sentando precedentes a través de su jurisprudencia, de ser el caso.

Además, es importante que desde la institucionalidad se fiscalice el uso adecuado y se evalúen los impactos que están teniendo las acciones afirmativas de segunda generación en materia de orientación del financiamiento público para el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres, así como el financiamiento indirecto. Sólo evaluaciones de sus impactos podrán favorecer la formulación de reformas orientadas a mejorar su diseño y reglamentaciones adecuadas para reducir las brechas que se producen entre las leyes aprobadas y su implementación. Estos procesos de fiscalización y evaluación pueden también ser impulsados por acciones de vigilancia y monitoreo de otros actores (movimientos de mujeres, sector académico, organismos internacionales) clave para identificar riesgos y retrocesos.

Por último, es necesario diseñar herramientas técnicas que ayuden a dotar a los actores clave de propuestas de ley acompañadas de argumentarios potentes sobre lo que implica la democracia paritaria, en particular en contextos de reforma política o durante campañas electorales, cuando las resistencias a los cambios se intensifican.

d. Generar nuevas evidencias sobre el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres

Si bien en el presente documento se ha realizado un esfuerzo importante para sistematizar información comparada obtenida por el proyecto ATENEA a través de estudios nacionales en once países, es necesario, generar información de carácter periódico desde una mirada amplia de los derechos políticos de las mujeres, en particular, en aquellos niveles como el local donde todavía en varios países existen dificultades para acceder a información cuantitativa.

Si bien el sector académico, las organizaciones internacionales o la sociedad civil han cumplido un importante rol en la generación de información si esta tarea es asumida por actores estatales como una política pública específica, la producción de información y diagnósticos podrá ser más sostenible en el futuro. En este campo pueden tener un rol gravitante los mecanismos de la mujer y/o las autoridades electorales. A tal efecto el proyecto ATENEA está en condiciones de ofrecer una metodología ya probada que podría ser utilizada por ambos actores.

Por último, si bien la agenda de investigación regional ha abarcado temas relacionados con el acceso de las mujeres al poder y algunas condiciones que ponen de manifiesto la desigualdad, lo cierto es que el diseño de nuevas y mejores políticas requiere de mayores investigaciones empíricas en algunos aspectos adicionales, como por ejemplo: los procesos de autonominación de las mujeres; los criterios internos de selección por parte de las élites; el impacto de las desigualdades en el acceso al financiamiento privado de campaña en el éxito electoral de las mujeres; los impactos positivos que pueden estar teniendo la presencia de las mujeres en los espacios de representación pero también en los cargos ejecutivos y en las

organizaciones políticas; o las nuevas formas de violencia en el ámbito político en redes sociales, entre otros.

e. Llevar la bandera de la multiculturalidad

Nos enfrentamos al gran desafío de generar información que incorpore variables como la etnia y la raza con el fin de obtener diagnósticos abarcadores, periódicos y comparados sobre el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres indígenas y afrodescendientes, que a día de hoy son todavía excepcionales incluso en aquellos países donde estas poblaciones son mayoritarias. Se requieren diagnósticos cuantitativos pero también cualitativos para identificar las formas en las que se manifiestan las situaciones de discriminación y los obstáculos más específicos para el acceso al poder de las mujeres a partir de la sistematización de sus propias experiencias²⁶².

Asimismo, es necesario evaluar en mayor profundidad por qué las medidas políticas de paridad y/o afirmativas no están teniendo impactos en la incorporación de mujeres indígenas y afrodescendientes a la representación política para diseñar mecanismos que permitan compatibilizar la democracia paritaria con la multiculturalidad existente en la región.

Todavía sigue siendo un enorme desafío en algunos países (como por ejemplo, México o Bolivia) permear las reglas de usos y costumbres que rigen el autogobierno de las poblaciones indígenas para avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres.

f. Transformar las narrativas y promover cambios en la opinión pública

Los esfuerzos normativos han sido en su mayoría importantes aceleradores de la participación de las mujeres, pero es necesario explorar otras vías para fortalecer los avances logrados

y apuntar hacia la profundización de cambios más sostenidos, en particular, en un contexto de pugna del discurso público en el que la retórica anti-derechos está logrando sintonizar con sectores de la opinión pública. Pese a las resistencias, los avances hablan también en primer término de la necesidad de recuperar un relato de la igualdad que no dé por sentado sus premisas usando estrategias comunicacionales (en medios masivos y en redes sociales) con el fin de permear aquellas opiniones públicas en las que subsiste una cultura patriarcal activa y reactiva. Estas estrategias podrían estar orientadas en dos direcciones: la difusión masiva de los significados de la igualdad de género y el dismantelamiento de falsedades o medias verdades, por ejemplo, a través de la construcción de herramientas similares a las usadas para la identificación de las denominadas fake news o noticias falsas.

En el caso específico de los derechos políticos de las mujeres, si bien en los últimos años se ha hecho énfasis en argumentos de justicia democrática anclados en el deber de los Estados de cumplir mandatos jurídicos para garantizar también una igualdad sustantiva (de resultado), en el marco de la construcción de una democracia paritaria, dichos argumentos podrían ser más eficaces si se generaran giros argumentales que ayudaran a difundir los beneficios de la igualdad en política, por ejemplo, el impacto de la diversificación en la toma de decisiones en una mayor legitimidad de los sistemas democráticos y en la construcción de políticas; la importancia de la participación de las mujeres para generar desarrollo humano o el desaprovechamiento que supone no tomar en cuenta a la mitad del capital humano disponible.

Este cambio discursivo debería además estar acompañado de campañas que busquen dar mayor visibilidad a aquellas mujeres de

diferentes espectros que están impulsando cambios a favor de la igualdad de género en la política, de modo de generar modelos que inspiren a otras mujeres a participar y contrarresten los estereotipos que habitualmente acompañan su carrera política. Los medios de comunicación pueden ser importantes aliados para la construcción y difusión de estas campañas.

g. Seguir generando alianzas: los nuevos movimientos de mujeres y los hombres

La región ha sido fructífera en procesos de alianza para la generación de cambios. Pero en un momento en el cual “Internet y las redes sociales permiten difundir cuáles son las acciones más recientes en términos de avances y retrocesos que se viven en cualquier punto del planeta y estar informado es una herramienta muy poderosa para políticos, sector académico y activistas”²⁶³. Es importante potenciar el uso de la tecnología para difundir conocimiento y prácticas así como fortalecer las redes ya existentes a nivel nacional, conectarlas entre sí a nivel regional y construir redes y redes de redes que involucren a actores diversos (movimientos de mujeres, legisladores/as, periodistas, sector académico, mujeres en cargos del ámbito público y privado, entre otros) que puedan acompañar activamente procesos de cambio y ayuden a permear la opinión pública desfavorable.

Además, es necesario al menos iniciar un diálogo con aquellos movimientos de mujeres que están generando nuevas formas de participación política en un contexto de avance de los contra-discursos. Conocer cuáles son sus visiones sobre la forma de hacer política y sus expectativas respecto del sistema político, aprender de sus estrategias de comunicación e incidencia, conectarlas con las mujeres que se

desenvuelven ya en la vida política puede ser una forma no solo de renovar las vías de ejercicio de los derechos políticos de las mujeres sino de revitalizar la propia democracia.

Por último, pero no por ello menos importante, si bien desde hace algunos años se ha subrayado la urgencia de incorporar a los hombres en estos procesos, se requiere pensar en espacios y metodologías de trabajo específicas para la construcción de nuevas masculinidades. Esto pasa por reexaminar una educación basada en unos roles de género que construyen las concepciones sobre el poder político actualmente imperantes.



260. PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional (2019). Construyendo una hoja de ruta estratégica para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género en el ámbito político. Resumen de la reunión técnica, Panamá, 21 y 22 de febrero de 2019.

261. Un camino que ya ha sido avanzado por la nueva Ley de Organizaciones Políticas boliviana (Ley 1096) que establece que “las organizaciones políticas deberán tomar en cuenta las denuncias de acoso y violencia política para su consideración al momento de nominar y elegir sus candidaturas” (art. 28.VI).

262. Campbell, Barr, op. cit., S/F.

263. Entrevista María Inés Tula, politóloga, marzo de 2019.

BIBLIOGRAFIA

- Alles, S. (2018). "Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina". En Freidenberg, F. et al. (eds.), *Mujeres en la Política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México.
- Aparicio, J. y Langston, J. (2009). *Evaluación de la perspectiva de género en plataforma de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección*. México: CIDE/INMUJERES.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2008). "Algunas cuestiones iniciales sobre las leyes de cuota". En Archenti, N. y Tula, M. I. (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Editorial HELIASTA, págs. 9-29.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2014). "De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica". En Archenti, N. y Tula, M. I. (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Bareiro, L. y Soto, L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. México: ONU Mujeres.
- Barrera, L. V., Zamora, A., Pérez Domínguez, E., Aguirre, I. y Esculloa, J. (2018). *Violencia política de género a través de las tecnologías*. México: Luchadoras. Recuperado de <https://archive.org/details/ViolenciaPoliticaATravesDeLasTecnologiasContraLasMujeresEnMexico/page/n3>, págs. 37-41.
- Batlle, M. (2018). "Mujeres y elecciones en Colombia: una mirada a la competencia en el nivel subnacional (2002-2015)". En Freidenberg, F. et al. (eds.), *Mujeres en la Política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Beltrán Miranda, Y. G. (2018). "¡El género importa! La cobertura mediática de las y los candidatas en el distrito federal en el proceso electoral 2014-2015". En: Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (Ed.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 279-302.
- Bloj, C. (2013). *Participación política de mujeres indígenas y afrodescendientes: las experiencias de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá, Santo Domingo*: ONU Mujeres.
- Borner, Jutta; Caminotti, Mariana y Rodríguez Gustá, Ana Laura, 2009, *Ideas, presencia y jerarquía políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*. Buenos Aires: PNUD/Prometeo.
- Buvinic, M. y Roza, V. (2004). *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cálix Martínez, M. A. (2018). "Igualdad Política de la mujer hondurena: un camino en el que todas cuentan". *Revista Más Poder Local*, núm. 38.
- Caminotti, M. (2016). "Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado". En Freidenberg, F. y Muñoz Pogossian, B. (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, págs. 183-202.
- Caminotti, M. y Del Cogliano, N. (2017). *La paridad política en Argentina. Avances y desafíos. Diagnóstico Nacional ATE-NEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe*, PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
- Campbell Barr, E. (s. f.). *La democracia intercultural paritaria: El verdadero desafío democrático del Siglo XXI*. Consultado en: <http://iknowpolitics.org/sites/default/files/epsycampbell20la20democracia20intercultural.pdf>
- Cardozo García, F. y Quintero Benavidez, A. (2014). "Colombia al final de la ola. La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres". En: Archenti, N. y Tula, M.I. (coord.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: EUDEBA, págs. 159-182.
- CEPAL (2017). *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Santiago de Chile.
- Cornejo-Valle, M. y Pichardo, J. I. (2017). "La 'ideología de género' frente a los derechos sexuales y reproductivos. El escenario español". *Cadernos Pagu*, núm. 50.
- Corporación Humanas (2007). *Iguales en méritos, desiguales en oportunidades. Acceso de Mujeres a los Sistemas de Administración de Justicia*. Santiago de Chile: Articulación Regional Feminista.
- Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

- Cueva Hidalgo, C., Freidenberg, F. y Uchuypoma Soria, D. (2018). "Mujeres peruanas en la política subnacional: trayectoria y perfiles de las consejeras regionales (2002-2014)". En Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz Pogossian, B. y Dosek, T. (eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- D'Ádamo, O. (2018). "Entre los techos de cristal y cemento y las autoexigencias". *Más Poder Local*, núm. 36, octubre de 2018, <http://www.maspoderlocal.es/los-techos-cristal-cemento/>
- D'Vaz Aguilera, A. (2017). La "ideología de género" y políticas públicas en América Latina, Documento para su presentación en VIII Congreso Internacional en Gobierno y Administración y Políticas Públicas GIGAPP, Madrid, 25-28 de septiembre.
- Dahlerup, D. (2010). "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics". En Krook, M. L. and Childs, S. (ed.), *Women, Gender, and Politics: A Reader*. Oxford: Oxford University Press, págs. 225-230.
- Del Campo, E. y Luengo, Ó. (2008). "El impacto de los sistemas electorales y las leyes de cuota en los países andinos. Las elecciones legislativas en Bolivia, Ecuador y Perú". En Archenti, N. y Tula, M. I. (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Editorial HELIASTA, págs. 137-164.
- Díez Terrón, E. (2007). *La cultura de género en las organizaciones escolares: Motivaciones y obstáculos para el acceso de las mujeres a los puestos de dirección*. Barcelona: Octaedro.
- Došek, T. y Muñoz-Pogossian, B. (2018). "Conclusiones". En Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 305-326.
- Equal Measures 2030, (2018). *Harnessing the Power of Data for Gender Equality. Introducing the 2019 EM2030 SDG Gender Index*, https://data.em2030.org/wp-content/uploads/2019/05/EM2030_2019_Global_Report_ENG.pdf
- Estrada Ruiz, E. (2018). "El financiamiento público como una vía para promover la representación política de las mujeres en México, Colombia y Brasil" (2018). En Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Favela Herrera, A. (2019). "El rol de los organismos electorales en la protección de los derechos políticos de las mujeres: decisiones relevantes en materia de partidos políticos". Presentación realizada en el Primer Curso Interamericano de Gobernanza Electoral CIM-OEA, Santo Domingo.
- Freidenberg, F. y Lajas García, S. (2015). "De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina". En *Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*, Washington D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos, <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/dt-genero-freidenberg-lajas-de-la-cuota-a-la-paridad.pdf>
- Freidenberg, F. y Brown Araúz, H. (2018). "La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación ente las primarias y la paridad". *Revista Derecho Electoral*, núm. 27, primer semestre 2019.
- García Beaudoux, V. (2017) *¿Quién teme al poder de las mujeres? Bailar hacia atrás con tacones altos*. Madrid: Editorial Grupo 5.
- Goyés Quelal, S. (2013). "De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador". En Llanos, B. (ed.), *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Lima: CIM-OEA e IDEA Internacional.
- Haider-Markel, D. P. (2007). "Representation and Backlash: the positive and negative influence of Descriptive Representation". *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 32, núm. 1, págs. 107-133.
- Hinojosa, M. y Vázquez Correa, L. (2018). "Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina". En Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 35-67.
- IDEA Internacional (2017). *El estado de la democracia en el mundo 2017: examen de la resiliencia democrática*. Estocolmo: IDEA International, <http://www.idea.int/gsd>

- Johnson, N. (2014). "Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina". En Archenti, N. y Tula, M.I. (coord.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: EUDEBA, págs. 37-61.
- Jones, M. (2008) "Leyes de cuota y lista de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. listas abiertas". En Ríos Tobar, M. (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. IDEA Internacional, FLACSO, Santiago de Chile: Catalonia, págs. 203-217.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós Ibérica, pág. 206.
- Krook, M. L. (2009). *Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide*. New York: Oxford University Press.
- Lagos, M. (2018). "El fin de la tercera ola de democracias". Informe *Latinobarómetro 2018*. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf
- Lawless, J. L. y Fox, R. L. (2013). *Girls Just Wanna Not Run. The Gender Gap in Young American's Political Ambition*. Washington DC, Women & Political Institute.
- Llaja Villena, J., Portal Farfán, D. y Sarmiento Rissi, P. (2007). "La situación de las mujeres al interior de la administración peruana de justicia: un diagnóstico preliminar". En Llaja Villena, J. (ed.), *Para una justicia diferente. Temas para la Reforma Judicial desde y para las mujeres*. Lima, DEMUS, págs. 25-101.
- Lovedunski, J. y Norris, P. (eds.) (1993). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage Publisher.
- Llanos, B. (2012). *Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina*. Lima: IDEA Internacional.
- Llanos, B. (2017). *¿Importa el género? Adaptaciones y resistencias a la representación de las mujeres en los partidos políticos peruanos (1995-2015)*. Tesis doctoral en Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid.
- Llanos, B. (2018). *La paridad que no llega: avances y desafíos de la participación política de las mujeres peruanas. Diagnóstico Perú ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe*, PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
- Llanos, B. e Incio, J. (s.f.). *Poderoso caballero es don dinero*. IDEA Internacional, (inédito).
- Llanos, B. y Sample, K. (2008). *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. IDEA Internacional, Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Llanos, B. y Tello, P. (eds.) (2013). *Igualdad ¿para cuándo?: Género y elecciones peruanas 2011-2012*. Lima: IDEA Internacional.
- Llanos, B. y Martínez, M. (2015). *¿Qué se ha hecho (y qué no) desde la academia y desde las organizaciones internacionales?: Encuentros y desencuentros en materia de participación política de las mujeres en América Latina, un diagnóstico en construcción*. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 22 al 24 de julio de 2015.
- Llanos, B. y Martínez, M. (2016). "La paridad en América Latina: Se hace camino al andar". En Llanos, B. y Martínez, M. (eds.), *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, págs. 15-44.
- Llanos, B. y Roza, V. (2015). *Partidos políticos y paridad: un desafío a la democracia en América Latina*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional.
- Llanos, B. y Roza, V. (2018). "Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos". En Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 69- 117.
- Luna, E. N., Roza, V., Vega, G. (2008). *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID).
- Lovenduski, J. y Norris, P. (eds.) (1993). *Gender and Party Politics*. London: Sage Publishers.
- Mansbridge, J. y Shames, S. L. (2008). "Toward a Theory of Backlash: Dynamic Resistance and the Central Role of Power". *Politics & Gender*, núm.4, págs. 623-634.
- Martínez, M. A. y Garrido, A. (2013). "Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina". *Revista mexicana de sociología*, vol.75, núm. 3, México. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032013000300003&script=sci_arttext&tlng=pt
- Martínez Gómez, M. (2018). "Prepararse para la competición no es solo tarea de deportistas. Formación política a candidatas electorales: la experiencia de la Organización de Estados Americanos". *Revista Más Poder Local*, núm. 38.

- Marques, D. y Biroli, F. (inédito). Brasil: Onde está o compromisso com as mulheres? Há um longo caminho a trilhar para se chegar á paridade. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
- Navarro Cañas, P. (2018). "Formación a mujeres políticas en El Salvador". Revista Más Poder Local, núm. 38.
- Norris, P. (1985). "Women's Legislative Participation in Western Europe". West European Politics, núm. 8, págs. 90-101.
- Novillo, M. (inédito). Mujeres bolivianas en ruta: de la paridad hacia la democracia paritaria. Diagnóstico nacional de Bolivia de ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
- Organización de Estados Americanos (2017) Declaración sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como bien de la humanidad, mecanismo de seguimiento Convención Belém do Pará, pág. 9, <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionIgualdadGenero-ES.pdf>
- Ortega, A. (2016). Electoras pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas. Diagnóstico de Honduras ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
- Pachón, M., Peña. X. y Wills, M. (2012). "Participación política en América Latina: un análisis desde la perspectiva de género". Revista de Ciencia Política, Volumen 32, No. 2, págs. 359-381.
- Peña, B. O. (2016). "La constitucionalización de la paridad en México: Un camino sin retorno". En Llanos, B. y Martínez, M. (eds.), La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, págs. 47-91.
- Peña, B. O. y León Ramos, A. (2017). La democracia paritaria en México: avances y desafíos. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
- Pérez, V. (2018). Uruguay: una democracia consolidada aún muy lejos de la paridad. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
- Pinedo, E., Cueva, C., Rivas, R. y Miloslavich, D. (2017). El acoso político en el Perú. Una mirada desde los recientes procesos electorales. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán e IDEA Internacional.
- Pitkin, H. F. (1985). El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD (2013). ¿Cuánto hemos avanzando? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe. Centro Regional PNUD- Panamá, https://www.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_Estudio_Participacion_Politica_Mujeres_Ambito_Subnacional.pdf
- PNUD (2018). Representación política de mujeres en el poder legislativo: análisis de la aplicación de las cuotas de género en las elecciones parlamentarias de 2017. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile.
- PNUD (2018). Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018.
- PNUD y OEA (2011). Nuestra Democracia. México DF, Fondo de Cultura Económica.
- PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional (inédito). La paridad: un desafío para la democracia. Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Chile. PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional.
- PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional (inédito). Construyendo una hoja de ruta estratégica para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género en el ámbito político. Resumen de la reunión técnica, Panamá, 21 y 22 de febrero de 2019.
- Quiñones Giraldo, A. y Díaz, A. M. (2018). Si somos más de la mitad ¿Por qué no tenemos paridad? Diagnóstico Nacional Guatemala de ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
- Ramírez Bustamante, M. V. y Zechmeister, E. J. (2019). Actualidad #035 Tolerancia a los "golpes de Estado" ejecutivos en el Perú. Vanderbilt University y Barómetro de las Américas.
- Roquebert, M. del C. (2015). Electoras, pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas. Diagnóstico Nacional Panamá de ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
- Roza, V., Llanos, B. y Garzón De La Roza, G. (2010). Partidos políticos y paridad. La ecuación pendiente. Perú: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional.

- Sacchet, T. (2011). Political parties and the (under)representation of women in legislative spheres: a study on electoral recruitment and campaign finance. Ponencia presentada en la Conferencia conjunta IPSA-ECPR "Whatever Happened to North-South?". San Paulo, Brasil, febrero de 2011.
- Samqui, E. (2016). "La paridad en Nicaragua: una ruta impulsada desde la voluntad partidista". En Llanos, B. y Martínez, M. (eds.), *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*. Washington DC: Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, págs. 93-119.
- Sanbonmatsu, K. (2008). "Gender Backlash in American Politics?". *Politics & Gender*, núm. 4, págs. 634-642.
- Sánchez Segura, M. L. (2019). Colombia: la hora de la paridad. Diagnóstico Nacional ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.
- Schmidt, G. (2004). "La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos". La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del Taller, International IDEA, Estocolmo, págs. 46-56.
- Serrano Amaya, J. F. (2017). "La tormenta perfecta: Ideología de género y articulación de públicos". *Sexualidad, Salud y Sociedad. Revista Latinoamericana*, núm. 27, págs.149-171.
- Soto Badaui, L. y Schwartzman, G. (2014). Paraguay: Las mujeres y la política en Paraguay ¿Qué mueven las mujeres en la política y qué mueve la política en las mujeres?. Paraguay: Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- Transparency International (2018). Corruption Perception Index 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018
- Torres, I. (2013). "Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica". En Llanos, B. (ed.), *La apuesta por la paridad. Democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. IDEA Internacional- CIM OEA, págs. 179-235.
- Torres, I. (2017). Violencia contra las mujeres en la política. Investigación en partidos políticos en Honduras. Honduras: Instituto Nacional Demócrata, <https://www.ndi.org/es/publications/violencia-contra-las-mujeres-en-la-politica-investigacion-en-partidos-politicos-de>
- Torres, I. (2018). Violencia contra las mujeres en la política. Investigación en partidos políticos de Guatemala. Guatemala: Instituto Nacional Demócrata, http://iknowpolitics.org/sites/default/files/4540_ndi_folleto_para_web.pdf
- Tribunal Supremo Electoral –Observatorio de Paridad Democrática (2017). Perfil de género en las organizaciones políticas con representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional-Tribunal Supremo Electoral.
- Vergé, T. (2007). Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Young, I. M. (1996). "Vida política y diferencia de grupo, una crítica del ideal de ciudadanía universal". En Castells, C. (coord.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós Ibérica, págs. 99-126.
- Zamora Chavarria, E. M. (2018). Mujeres y derechos político-electorales. Costa Rica 2008-2018. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- Zub Centeno, M. (2015). Diagnóstico. La participación política electoral de las mujeres en Paraguay. ONU Mujeres/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ARTÍCULOS DE PRENSA

- Ávila, Y. (27 de marzo de 2019). "Como surgió el movimiento Me Too y como revivió en México". Animal político. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/como-surgio-el-movimiento-me-too-y-como-revivio-en-mexico/>
- BBC News (1 de noviembre de 2019). "Elecciones en Bolivia: se inicia la auditoría de las elecciones presidenciales acordada por la OEA y el gobierno de Evo Morales". BBC news. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50230234>
- Clarín.com (21 de diciembre de 2017). "Anuario de las mujeres 2017: mes por mes, los hitos claves de un año 'feminista'". Clarín. Recuperado de https://www.clarin.com/entremujeres/genero/anuario-mujeres-2017-mes-mes-hitos-claves-ano-feminista_0_SJvyBXOGf.html
- De Félix, S. (24 septiembre de 2018). "Paraguay: a la zaga en igualdad de género". esglobal.org. Recuperado de <https://www.esglobal.org/paraguay-a-la-zaga-en-igualdad-de-genero/>.
- Fowks, J. (26 de julio de 2016). "El Movimiento Ni Una Menos toma fuerza en Perú", El País. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2016/07/26/america/1469488408_366821.html
- Galindo, J. (23 de octubre de 2018). ¿Latinoamérica Feminista? Estrategias y retos del movimiento que busca la igualdad de género en la región. El País. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/10/23/colombia/1540264783_386472.html
- Morrison, A. (24 de noviembre de 2018). "La aportación de la economía en la era de #NiUnaMenos". El País. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2018/11/22/planeta_futuro/1542890933_480822.html
- Olivares Ortega, E. (13 de septiembre de 2019). "Golpe del TSE a la cuota de la mujer. Acento". Recuperado de <https://acento.com.do/2019/opinion/8727915-golpe-del-tse-a-la-cuota-de-la-mujer/>.
- Perasso, V. (8 agosto 2018). "Aborto legal en Argentina. Estas son las mujeres que tomaron las calles 8 de agosto de 2018". BBC.com. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45113463>.
- Pomares, J. (8 de junio de 2014). "Un techo de billetes entre las mujeres y la política". Diario La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1698865-un-techo-de-billetes-entre-las-mujeres-y-la-politica>
- Redacción El Comercio (13 de octubre de 2019). "El 85% aprueba la decisión de disolver el Congreso". Diario El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/la-aprobacion-a-martin-vizcarra-da-su-salto-mas-grande-encuesta-ipsos-disolucion-del-congreso-adelanto-de-elecciones-noticia/>
- Royo Gual, J. (29 de septiembre de 2018). "Las mujeres llenan las calles de Brasil contra la ultraderecha de Bolsonaro". El Mundo. Recuperado de <https://www.elmundo.es/internacional/2018/09/29/5bafd19dca474190128b45de.html>
- Sepúlveda Garrido, P. (20 de mayo de 2018,). "Feminismo chileno vive su revolución más importante en 40 años". La Tercera. Recuperado de <https://www.latercera.com/tendencias/noticia/feminismo-chileno-vive-revolucion-mas-importante-40-anos/172111/>
- Simón, P., "España: epicentro feminista", El País, 8 de marzo de 2018, https://elpais.com/elpais/2018/03/08/opinion/1520530199_894317.html
- Waisword, S. (7 de febrero de 2018). "El nuevo conservadurismo cultural". The New York Times. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/02/07/opinion-waisbord-nuevo-conservadurismo-cultural-religion-estado-laico/>
- Welp, Y. (28 de octubre 2018). "Brasil y los votantes tontos". Agenda Pública El País. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/brasil-y-los-votantes-tontos/>
- Zovatto, D. (16 de septiembre de 2018). "El estado de la democracia: ¿estancamiento, regresión o resiliencia?". International IDEA. Recuperado de <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/el-estado-de-la-democracia-%C2%BFestancamiento-regresi%C3%B3n-o-resiliencia>
- Zovatto, D. (20 de noviembre de 2018). "La democracia latinoamericana enfrenta su crisis de la mediana edad". International Idea. Recuperado de <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/la-democracia-latinoamericana-enfrenta-su-crisis-de-la-mediana-edad>



SURCANDO OLAS Y CONTRA-OLAS UNA MIRADA PARITARIA A LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA